

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0007-2018

FECHA DE RESOLUCIÓN: 27-03-2018

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Demanda /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Demanda /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Preclusión / convalidación / trascendencia /

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

Problemas jurídicos

1) Nulidad por violación de la ley aplicable aduciendo falta de realización de los trabajos de campo y que, la ficha catastral, acta de verificación de cumplimiento de la función social en pequeñas propiedades que debe estar firmada por el propietario, funcionarios del INRA y control social como garantes de la realización efectiva de aquel acto, no pudiendo suplirse por informes, menos cuando se apersonó al proceso oportunamente y había conflicto, situación en la que la norma fuese más exigente con el registro de datos fidedignos en campo, tanto técnicos como de derecho y en el caso de autos estos procedimientos no se hubiesen realizado, viciándose de esta manera el proceso y por tanto el título ejecutorial.

2) Supresión del derecho constitucional a la defensa, por falta de notificación en el proceso de saneamiento, proceso en el que conforme a la resolución RES-ADM- DDCH-No 050/2012 de 10 de julio se hubiese identificado su predio, por el cual, mediante la presentación de varios memoriales hubiesen

denunciado los abusos que se pretendían consolidar, habiéndose emitido por este efecto el informe DDCH-US-INF N° 765/2012 de exclusión de parcelas sobrepuestas a su propiedad con la finalidad de efectuar el procedimiento común, que requiere la notificación personal a los contendientes a efecto del ejercicio de su derecho a la defensa, más allá de las notificaciones comunes con las resoluciones de alcance general, pero en el caso concreto, no obstante de estar apersonada, correspondía la notificación personal, pero al no haberse procedido de esta forma se hubiese viciado de nulidad toda actuación posterior, actitud que hubiese sido planificada para evitar la defensa de su derecho que tiene antecedente dominial en título ejecutorial y sucesión hereditaria al deceso de Guadalupe Cárdenas, debidamente registrado en derechos reales.

3) Nulidad por incompetencia en razón de la jerarquía, refiriendo que, conforme a la resolución determinativa de área de saneamiento simple de oficio, se dispuso la intervención en todo el ex-fundo "Alegoría"- titulado bajo el expediente N° 2712 y por el principio de jerarquía normativa no podría el Director Nacional del INRA mediante resolución administrativa distribuir tierras tituladas conforme al proceso agrario vigente de 1952 a 1992, sin embargo, al haber procedido de este modo, se violaría el principio de jerarquía normativa, causal también tipificada como nulidad por violación a la forma esencial en el proceso de saneamiento.

4) Nulidad por falta de formas esenciales y simulación absoluta, refiriendo que por diferentes informes se hubiese ordenado excluir el área en conflicto, como se evidenciaría de la Resolución Administrativa N° 50/2012, de 10 julio de 2012, no obstante, se hubiese saneado su terreno a favor de la comunidad a través de un procedimiento que no corresponde a propiedades en conflicto, lo que constituiría un acto simulado, en el cual no hubiese participado debido a la falta de notificación, siendo que actualmente el predio en cuestión denominado "Salón Comunal" tampoco se encontraría dentro de los terrenos en conflicto, razón por la que ya no tuviese oportunidad real de defender su propiedad en el proceso de saneamiento, porque ya fue titulada, siendo que debía tramitarse como área en conflicto y porque cuando se active nuevamente el procedimiento, se lo hará sobre áreas que no comprenden su predio.

5) Los funcionarios del INRA hubiesen burlado la el art. 272 del D.S. N° 29215 cuando inicialmente declararon área en conflicto y anulan obrados conforme a la Resolución Administrativa 50/2012, posteriormente mediante Informe legal DDCH-US-INF N° 765/2012 separan nuevamente los predios en sobreposición con su terreno atendiendo sus reclamos, pero pese a ello, su terreno físicamente no fue excluido y consecuencia de ese error esencial se hubiese titulado a favor de la comunidad demandada.

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

"(...) según la parte actora, actuados del trabajo de campo como la ficha catastral, acta de verificación del cumplimiento de la función social en pequeñas propiedades debe estar firmada por el propietario, por el funcionario del INRA y por el control social, que no podrían suplirse por informes, más cuando se apersonó al proceso oportunamente ante el conflicto con la comunidad y no le dieron a conocer el procedimiento, razón por la que considera que el INRA no hubiese cumplido con el procedimiento establecido, lo que vicia de nulidad el proceso y el Título Ejecutorial, refiriendo de igual forma que, la normativa aplicable contenida en el art. 272-I del reglamento agrario D.S. N° 29215 que regula el procedimiento en caso de predios en conflicto, establece la utilización de un formulario adicional en el que se debe necesariamente identificar el área en controversia, deben levantarse datos adicionales de mejoras en el área en conflicto, averiguar a quién corresponden las mismas y su antigüedad, además de recepcionar los funcionarios del INRA, otras pruebas que pudieran acreditar las partes, debiendo acumularse las mismas a objeto de su análisis en el informe en conclusiones".

"(...) si bien se acusa que no se procedió a realizar los trabajos de campo, no resulta evidente, toda vez que conforme a lo detallado en párrafos precedentes, este aspecto fue dispuesto mediante resolución expresa y ejecutada mediante procedimiento común de saneamiento, no como saneamiento interno como erradamente afirma la actora, y fue efectuada dentro el plazo previsto, en el cual, si bien la parte actora estuvo presente, pero no se evidencia, al margen de haberse opuesto al trabajo, haber solicitado su exclusión del proceso de saneamiento, que la misma haya participado en campo demostrando su derecho propietario o posesión sobre el predio cuya nulidad de título se demanda y tampoco se evidencia que haya presentado la documentación que respalda su derecho propietario o posesión legal a través de la cual, inexcusablemente se pueda determinar que su predio, del cual afirma que emerge de un Título Ejecutorial emitido por el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria en base al expediente N° 2712, se sobrepone a la parcela N° 48 denominada "Salón Comunal" y, menos se evidencia que haya demostrado el cumplimiento de la Función Social o Económico Social, ni que los funcionarios administrativos le hayan impedido su participación en las actividades de campo".

(...) en el caso de autos, al haberse realizado las tareas del saneamiento una primera vez, las mismas, en atención a reclamos y errores de fondo como los planteados por la misma ahora demandante (fs. 116 a 169 de la carpeta de predios en conflicto), fueron anuladas, para dar paso a un nuevo trabajo de campo dispuesto a través de la precitada resolución 050/2012, debidamente publicada, trabajo de campo al que la ahora parte actora fue también, debidamente notificada conforme consta en diligencia de notificación de fs. 264 de la carpeta predios en conflicto, diligencia asumida como válida por la ahora demandante cuando en el memorial citado en líneas precedentes, cursante de fs. 280 a 282 de la misma carpeta, refiere textualmente: "Hemos sido notificados con la resolución administrativa de fecha 10 de julio del 2012" aclarando más adelante dentro el mismo memorial, que se refiere a la Resolución Administrativa N° 050/2012 que establece el relevamiento de información en campo, razón por la que la acusación de no haberse efectuado tareas de campo y no haberle notificado, carecen de fundamento, máxime si, oportunamente tuvo los canales que establece el ordenamiento jurídico para activarlos y lograr el reconocimiento de sus reclamos, por ende, al no haberlos utilizado, opera el principio de preclusión; asimismo, el levantamiento del formulario de predios en conflicto conforme establece el art. 274 del precitado reglamento agrario, obedece lógicamente a circunstancias en que ambos contendientes sobre un mismo predio, notificados legalmente para el trabajo de campo, asisten y demuestran sus mejoras, cumplimiento de la FS o FES y acreditan su derecho propietario o posesión legal a través de documentación idónea, no reflejándose en el presente caso actitud alguna por parte de la ahora actora, de cumplir la normativa, lo que no es lo mismo oponerse en conciliaciones, a través de memoriales de oposición o, solicitud de exclusión del proceso, cuando el ordenamiento jurídico establece los espacios de tiempo y canales idóneos para este efecto, siendo uno de ellos, el apersonarse oportunamente a los trabajos de campo para demostrar el derecho que le asiste, mejoras y cumplimiento de la FES, como bien se apuntó supra, razones por las que los argumentos de la demandante, acusando la nulidad del Título Ejecutorial en los términos del art. 50 parág. I, num. 2, inc. c. de la Ley N° 1715 modificada parcialmente por Ley N° 3545, carecen de fundamento fáctico y legal".

"(...) si bien acreditaría el derecho propietario, más no acredita la sobreposición que indica, puesto que dicha documentación traducida en declaratoria de herederos, folios reales, división y partición voluntaria con sus hermanos y otros, no se encuentra reflejada en los correspondientes planos elaborados bajo normas técnicas y menos reflejan que dichos predios o predio único se encuentre sobrepuesto al título ejecutorial al cual se hace referencia y del cual devendría su derecho propietario y, peor aun al predio "Salón Comunal", habiendo correspondido que, en el momento oportuno que fija la norma, se acrediten estos extremos presentando documentación idónea reflejada en planos elaborados bajo normas técnicas y en el caso de la sobreposición que se aduce, también haber probado a través de

documentación fidedigna que lo que considera su propiedad basada en título ejecutorial del expediente 2712 haya llegado efectivamente a sobreponerse con el predio cuya nulidad de título se pretende, es decir con el predio "Salón Comunal"; en este sentido corresponde referir que, en toda demanda, asimilable también al reconocimiento del derecho propietario durante el saneamiento, la prueba corresponde al interesado en cuando al derecho que aduce y este debe ser acreditado en los momentos que fija la norma; el no haberlo hecho opera el principio de preclusión, puesto que la entidad administrativa no puede esperar la voluntad de las partes cuando a través de resoluciones administrativas estableció periodos en los cuales, a más de demostrar el derecho propietario o posesión, el cumplimiento de la FS o FES, se debe demostrar los extremos que se aduce, como el reconocimiento de un derecho sobrepuesto a otro pre-existente".

"(...) la actora obvia describir el resto de las decisiones asumidas en la Resolución Administrativa N° 050/2012 de 10 de julio que, al margen de excluir parcelas en conflicto del trámite inicialmente ejecutado, dispone nuevamente el trabajo de campo por procedimiento común de los predios en conflicto, actividad a la que la actora, como se vio en párrafos precedentes fue notificada legal y personalmente, cuya diligencia fue reconocida por ella misma en forma textual, dejando precluir de este modo su derecho a demostrar su propiedad sobre el predio del cual ahora reclama la nulidad del título, del que por cierto, como fue explicado supra, nunca acreditó fehacientemente que el mismo llegue a sobreponerse bajo documentación idónea al predio "Salón Comunal", dejando precluir al mismo tiempo su derecho a demostrar sus mejoras y el cumplimiento de la Función Social o Económico Social según hubiese correspondido, además de la legalidad y antigüedad de su posesión, en el caso en que hubiese correspondido también así probar".

"(...) el INRA, en la emisión del Título Ejecutorial haya creado un acto aparente que se contraponga a la realidad en los términos referidos por la parte actora, toda vez que se corrobora de antecedentes que, el título ahora acusado de nulo, emerge del procedimiento de saneamiento efectuado por el INRA en cuya etapa principal, que es la de campo, no se apersonó la demandante sobre el predio "Salón Comunal", pese a su legal notificación y durante el mismo se evidenció el cumplimiento de la Función Social por parte de la Comunidad, la cual también demostró sus mejoras, la legalidad y antigüedad de su posesión, lo que sirvió de base a la entidad administrativa para la toma de decisiones posteriores que culminaron con la emisión del Título Ejecutorial, actividades que de ningún modo representan actos aparentes, sino verdaderos, producto del procedimiento ejecutado en apego a la normativa vigente".

"(...) tampoco resulta relevante determinar si el predio en cuestión se encuentra o no al interior del área declarada en conflicto, tal como se pretendió probar a través de estudios técnicos efectuados por el Geodesta del Tribunal Agroambiental dispuestos conforme a los términos de la demanda y en consideración a las facultades establecidas por el art. 378 del Cód. Pdto. Civ., conforme consta del auto de fs. 167 vta. e informes de fs. 322 a 325; 341 a 343; y 372 a 376 de obrados, porque de la revisión de antecedentes queda claro que el predio "Salón Comunal" ahora titulado, constituía parte del área en conflicto, sin embargo, debe tenerse en cuenta que, lo relevante estriba en el hecho de que a tiempo de establecerse el área en conflicto a través de la Resolución Administrativa RES-ADM-DDCH-N° 050/2012 de 10 de julio, se dispuso también en el punto resolutivo cuarto de la precitada resolución, ejecutar nuevamente sobre toda el área en conflicto las tareas de relevamiento de información en campo, actividad a la que Alberta Barrón de Saavedra no se apersonó pese a su legal notificación, ratificada por ella misma, dejando precluir por su dejadez la posibilidad de haber demostrado si su derecho propietario emergente del Título Ejecutorial emitido supuestamente en base al expediente agrario N° 2712 llegaba a sobreponerse efectivamente al predio "Salón Comunal", además de haber dejado también precluir su derecho de demostrar el cumplimiento de la Función Social o Económico Social y la

legalidad y antigüedad de su posesión, al margen de haber podido demostrar las mejoras en el predio en cuestión, no dejando alternativa, bajo esta actitud pasiva, que el INRA establezca que al predio en cuestión no alcanzaba el conflicto, sino sobre otras seis parcelas que fueron excluidas nuevamente a través del Informe Técnico Legal DDCH-US-INF N° 765/2012 de 27 de julio, aprobado por decreto de fs. 592 de la carpeta de predios titulados, predios excluidos cuyo posterior tratamiento ahora consta en la carpeta de predios en conflicto".

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

La SAP-S1-0007-2018 declara IMPROBADA la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial en tal razón subsistente el Título Ejecutorial N° PCM-NAL-006021, de 21 de noviembre de 2013 emitido a favor de la Comunidad Campesina "Loma Grande", con base en los siguientes argumentos:

- 1) Conforme al análisis efectuado, queda plenamente establecido que los fundamentos de hecho contenidos en la demanda de autos, no guardan relación con las causales invocadas, previstas por el art. 50, parág. I num. 1, inc. c. y num. 2, incs. a. y c., referidas a la simulación absoluta, incompetencia en razón de jerarquía y violación de la ley aplicable, de las formas esenciales.
- 2) No fue acreditada la supuesta incompetencia en razón de jerarquía, toda vez que correspondió a la autoridad administrativa emitir la resolución final del proceso al no haber versado sobre el área de saneamiento expediente alguno que haya culminado con la emisión de títulos ejecutoriales,
- 3) No se pudo constatar violación de la ley aplicable en los términos acusados, puesto que como se pudo verificar, el proceso de saneamiento del predio cuyo título se demanda de nulo, fue ejecutado conforme a la normativa y procedimiento agrario aplicable, al cual la ahora accionante no se apersonó, no obstante a su legal notificación, dejando precluir su derecho y tampoco hizo uso de los canales que fijan las normas para poder haber logrado la notificación con la resolución final del proceso.
- 4) El Título ahora acusado de nulo, emerge del procedimiento de saneamiento efectuado por el INRA en cuya etapa principal, que es la de campo, no se apersonó la demandante sobre el predio "Salón Comunal", pese a su legal notificación y durante el mismo se evidenció el cumplimiento de la Función Social por parte de la Comunidad, la cual también demostró sus mejoras, la legalidad y antigüedad de su posesión, lo que sirvió de base a la entidad administrativa para la toma de decisiones posteriores que culminaron con la emisión del Título Ejecutorial, actividades que de ningún modo representan actos aparentes, sino verdaderos, producto del procedimiento ejecutado en apego a la normativa vigente.
- 5) De la revisión de antecedentes queda claro que el predio "Salón Comunal" ahora titulado, constituía parte del área en conflicto, sin embargo, debe tenerse en cuenta que, lo relevante estriba en el hecho de que a tiempo de establecerse el área en conflicto a través de la Resolución Administrativa RES-ADM-DDCH-N° 050/2012 de 10 de julio, se dispuso también en el punto resolutivo cuarto de la precitada resolución, ejecutar nuevamente sobre toda el área en conflicto las tareas de relevamiento de información en campo, actividad a la que Alberta Barrón de Saavedra no se apersonó pese a su legal notificación, ratificada por ella misma, dejando precluir por su dejadez la posibilidad de haber demostrado si su derecho propietario emergente del Título Ejecutorial.

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

Los actuados del trabajo de campo como la ficha catastral, acta de verificación del cumplimiento de la función social en pequeñas propiedades debe estar firmadas por el propietario, por el funcionario del INRA y por el control social, que no podrían suplirse por informes, lo que vicia de nulidad el proceso y el Título Ejecutorial, refiriendo de igual forma que, la normativa aplicable es la contenida en el art. 272-I del reglamento agrario D.S. N° 29215 .

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

Sentencia Agroambiental S1ª 36/2013: "*... se evidencia; que el Dictamen Técnico Legal de 17 de junio de 2004 cursante de fs. 199 a 203 de la carpeta de saneamiento en el punto III de Conclusiones y Sugerencias acápite 3, indica que se deberá notificar al demandante ... al haber acreditado su interés legal, pudiendo acudir a la vía legal correspondiente; ...*"

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2**

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Demanda /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Demanda /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Preclusión / convalidación / trascendencia /**

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

**Problemas jurídicos**

1) Nulidad por violación de la ley aplicable aduciendo falta de realización de los trabajos de campo y que, la ficha catastral, acta de verificación de cumplimiento de la función social en pequeñas propiedades que debe estar firmada por el propietario, funcionarios del INRA y control social como garantes de la realización efectiva de aquel acto, no pudiendo suplirse por informes, menos cuando se

apersonó al proceso oportunamente y había conflicto, situación en la que la norma fuese más exigente con el registro de datos fidedignos en campo, tanto técnicos como de derecho y en el caso de autos estos procedimientos no se hubiesen realizado, viciándose de esta manera el proceso y por tanto el título ejecutorial.

2) Supresión del derecho constitucional a la defensa, por falta de notificación en el proceso de saneamiento, proceso en el que conforme a la resolución RES-ADM- DDCH-No 050/2012 de 10 de julio se hubiese identificado su predio, por el cual, mediante la presentación de varios memoriales hubiesen denunciado los abusos que se pretendían consolidar, habiéndose emitido por este efecto el informe DDCH-US-INF N° 765/2012 de exclusión de parcelas sobrepuestas a su propiedad con la finalidad de efectuar el procedimiento común, que requiere la notificación personal a los contendientes a efecto del ejercicio de su derecho a la defensa, más allá de las notificaciones comunes con las resoluciones de alcance general, pero en el caso concreto, no obstante de estar apersonada, correspondía la notificación personal, pero al no haberse procedido de esta forma se hubiese viciado de nulidad toda actuación posterior, actitud que hubiese sido planificada para evitar la defensa de su derecho que tiene antecedente dominial en título ejecutorial y sucesión hereditaria al deceso de Guadalupe Cárdenas, debidamente registrado en derechos reales.

3) Nulidad por incompetencia en razón de la jerarquía, refiriendo que, conforme a la resolución determinativa de área de saneamiento simple de oficio, se dispuso la intervención en todo el ex-fundo "Alegría"- titulado bajo el expediente N° 2712 y por el principio de jerarquía normativa no podría el Director Nacional del INRA mediante resolución administrativa distribuir tierras tituladas conforme al proceso agrario vigente de 1952 a 1992, sin embargo, al haber procedido de este modo, se violaría el principio de jerarquía normativa, causal también tipificada como nulidad por violación a la forma esencial en el proceso de saneamiento.

4) Nulidad por falta de formas esenciales y simulación absoluta, refiriendo que por diferentes informes se hubiese ordenado excluir el área en conflicto, como se evidenciaría de la Resolución Administrativa N° 50/2012, de 10 julio de 2012, no obstante, se hubiese saneado su terreno a favor de la comunidad a través de un procedimiento que no corresponde a propiedades en conflicto, lo que constituiría un acto simulado, en el cual no hubiese participado debido a la falta de notificación, siendo que actualmente el predio en cuestión denominado "Salón Comunal" tampoco se encontraría dentro de los terrenos en conflicto, razón por la que ya no tuviese oportunidad real de defender su propiedad en el proceso de saneamiento, porque ya fue titulada, siendo que debía tramitarse como área en conflicto y porque cuando se active nuevamente el procedimiento, se lo hará sobre áreas que no comprenden su predio.

5) Los funcionarios del INRA hubiesen burlado la el art. 272 del D.S. N° 29215 cuando inicialmente declararon área en conflicto y anulan obrados conforme a la Resolución Administrativa 50/2012, posteriormente mediante Informe legal DDCH-US-INF N° 765/2012 separan nuevamente los predios en sobreposición con su terreno atendiendo sus reclamos, pero pese a ello, su terreno físicamente no fue excluido y consecuencia de ese error esencial se hubiese titulado a favor de la comunidad demandada.

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

"(...) según la parte actora, actuados del trabajo de campo como la ficha catastral, acta de verificación del cumplimiento de la función social en pequeñas propiedades debe estar firmada por el propietario, por el funcionario del INRA y por el control social, que no podrían suplirse por informes, más cuando se apersonó al proceso oportunamente ante el conflicto con la comunidad y no le dieron a conocer el

procedimiento, razón por la que considera que el INRA no hubiese cumplido con el procedimiento establecido, lo que vicia de nulidad el proceso y el Título Ejecutorial, refiriendo de igual forma que, la normativa aplicable contenida en el art. 272-I del reglamento agrario D.S. N° 29215 que regula el procedimiento en caso de predios en conflicto, establece la utilización de un formulario adicional en el que se debe necesariamente identificar el área en controversia, deben levantarse datos adicionales de mejoras en el área en conflicto, averiguar a quién corresponden las mismas y su antigüedad, además de recepcionar los funcionarios del INRA, otras pruebas que pudieran acreditar las partes, debiendo acumularse las mismas a objeto de su análisis en el informe en conclusiones".

"(...) si bien se acusa que no se procedió a realizar los trabajos de campo, no resulta evidente, toda vez que conforme a lo detallado en párrafos precedentes, este aspecto fue dispuesto mediante resolución expresa y ejecutada mediante procedimiento común de saneamiento, no como saneamiento interno como erradamente afirma la actora, y fue efectuada dentro del plazo previsto, en el cual, si bien la parte actora estuvo presente, pero no se evidencia, al margen de haberse opuesto al trabajo, haber solicitado su exclusión del proceso de saneamiento, que la misma haya participado en campo demostrando su derecho propietario o posesión sobre el predio cuya nulidad de título se demanda y tampoco se evidencia que haya presentado la documentación que respalda su derecho propietario o posesión legal a través de la cual, inexcusablemente se pueda determinar que su predio, del cual afirma que emerge de un Título Ejecutorial emitido por el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria en base al expediente N° 2712, se sobrepone a la parcela N° 48 denominada "Salón Comunal" y, menos se evidencia que haya demostrado el cumplimiento de la Función Social o Económico Social, ni que los funcionarios administrativos le hayan impedido su participación en las actividades de campo".

(...) en el caso de autos, al haberse realizado las tareas del saneamiento una primera vez, las mismas, en atención a reclamos y errores de fondo como los planteados por la misma ahora demandante (fs. 116 a 169 de la carpeta de predios en conflicto), fueron anuladas, para dar paso a un nuevo trabajo de campo dispuesto a través de la precitada resolución 050/2012, debidamente publicada, trabajo de campo al que la ahora parte actora fue también, debidamente notificada conforme consta en diligencia de notificación de fs. 264 de la carpeta predios en conflicto, diligencia asumida como válida por la ahora demandante cuando en el memorial citado en líneas precedentes, cursante de fs. 280 a 282 de la misma carpeta, refiere textualmente: "Hemos sido notificados con la resolución administrativa de fecha 10 de julio del 2012" aclarando más adelante dentro del mismo memorial, que se refiere a la Resolución Administrativa N° 050/2012 que establece el relevamiento de información en campo, razón por la que la acusación de no haberse efectuado tareas de campo y no haberle notificado, carecen de fundamento, máxime si, oportunamente tuvo los canales que establece el ordenamiento jurídico para activarlos y lograr el reconocimiento de sus reclamos, por ende, al no haberlos utilizado, opera el principio de preclusión; asimismo, el levantamiento del formulario de predios en conflicto conforme establece el art. 274 del precitado reglamento agrario, obedece lógicamente a circunstancias en que ambos contendientes sobre un mismo predio, notificados legalmente para el trabajo de campo, asisten y demuestran sus mejoras, cumplimiento de la FS o FES y acreditan su derecho propietario o posesión legal a través de documentación idónea, no reflejándose en el presente caso actitud alguna por parte de la ahora actora, de cumplir la normativa, lo que no es lo mismo oponerse en conciliaciones, a través de memoriales de oposición o, solicitud de exclusión del proceso, cuando el ordenamiento jurídico establece los espacios de tiempo y canales idóneos para este efecto, siendo uno de ellos, el apersonarse oportunamente a los trabajos de campo para demostrar el derecho que le asiste, mejoras y cumplimiento de la FES, como bien se apuntó supra, razones por las que los argumentos de la demandante, acusando la nulidad del Título Ejecutorial en los términos del art. 50 parág. I, num. 2, inc. c. de la Ley N° 1715 modificada parcialmente por Ley N° 3545, carecen de fundamento fáctico y legal".

"(...) si bien acreditaría el derecho propietario, más no acredita la sobreposición que indica, puesto que dicha documentación traducida en declaratoria de herederos, folios reales, división y partición voluntaria con sus hermanos y otros, no se encuentra reflejada en los correspondientes planos elaborados bajo normas técnicas y menos reflejan que dichos predios o predio único se encuentre sobrepuesto al título ejecutorial al cual se hace referencia y del cual devendría su derecho propietario y, peor aun al predio "Salón Comunal", habiendo correspondido que, en el momento oportuno que fija la norma, se acrediten estos extremos presentando documentación idónea reflejada en planos elaborados bajo normas técnicas y en el caso de la sobreposición que se aduce, también haber probado a través de documentación fidedigna que lo que considera su propiedad basada en título ejecutorial del expediente 2712 haya llegado efectivamente a sobreponerse con el predio cuya nulidad de título se pretende, es decir con el predio "Salón Comunal"; en este sentido corresponde referir que, en toda demanda, asimilable también al reconocimiento del derecho propietario durante el saneamiento, la prueba corresponde al interesado en cuando al derecho que aduce y este debe ser acreditado en los momentos que fija la norma; el no haberlo hecho opera el principio de preclusión, puesto que la entidad administrativa no puede esperar la voluntad de las partes cuando a través de resoluciones administrativas estableció periodos en los cuales, a más de demostrar el derecho propietario o posesión, el cumplimiento de la FS o FES, se debe demostrar los extremos que se aduce, como el reconocimiento de un derecho sobrepuesto a otro pre-existente".

"(...) la actora obvia describir el resto de las decisiones asumidas en la Resolución Administrativa N° 050/2012 de 10 de julio que, al margen de excluir parcelas en conflicto del trámite inicialmente ejecutado, dispone nuevamente el trabajo de campo por procedimiento común de los predios en conflicto, actividad a la que la actora, como se vio en párrafos precedentes fue notificada legal y personalmente, cuya diligencia fue reconocida por ella misma en forma textual, dejando precluir de este modo su derecho a demostrar su propiedad sobre el predio del cual ahora reclama la nulidad del título, del que por cierto, como fue explicado supra, nunca acreditó fehacientemente que el mismo llegue a sobreponerse bajo documentación idónea al predio "Salón Comunal", dejando precluir al mismo tiempo su derecho a demostrar sus mejoras y el cumplimiento de la Función Social o Económico Social según hubiese correspondido, además de la legalidad y antigüedad de su posesión, en el caso en que hubiese correspondido también así probar".

"(...) el INRA, en la emisión del Título Ejecutorial haya creado un acto aparente que se contraponga a la realidad en los términos referidos por la parte actora, toda vez que se corrobora de antecedentes que, el título ahora acusado de nulo, emerge del procedimiento de saneamiento efectuado por el INRA en cuya etapa principal, que es la de campo, no se apersonó la demandante sobre el predio "Salón Comunal", pese a su legal notificación y durante el mismo se evidenció el cumplimiento de la Función Social por parte de la Comunidad, la cual también demostró sus mejoras, la legalidad y antigüedad de su posesión, lo que sirvió de base a la entidad administrativa para la toma de decisiones posteriores que culminaron con la emisión del Título Ejecutorial, actividades que de ningún modo representan actos aparentes, sino verdaderos, producto del procedimiento ejecutado en apego a la normativa vigente".

"(...) tampoco resulta relevante determinar si el predio en cuestión se encuentra o no al interior del área declarada en conflicto, tal como se pretendió probar a través de estudios técnicos efectuados por el Geodesta del Tribunal Agroambiental dispuestos conforme a los términos de la demanda y en consideración a las facultades establecidas por el art. 378 del Cód. Pdto. Civ., conforme consta del auto de fs. 167 vta. e informes de fs. 322 a 325; 341 a 343; y 372 a 376 de obrados, porque de la revisión de antecedentes queda claro que el predio "Salón Comunal" ahora titulado, constituía parte del área en conflicto, sin embargo, debe tenerse en cuenta que, lo relevante estriba en el hecho de que a tiempo de

establecerse el área en conflicto a través de la Resolución Administrativa RES-ADM-DDCH-N° 050/2012 de 10 de julio, se dispuso también en el punto resolutivo cuarto de la precitada resolución, ejecutar nuevamente sobre toda el área en conflicto las tareas de relevamiento de información en campo, actividad a la que Alberta Barrón de Saavedra no se apersonó pese a su legal notificación, ratificada por ella misma, dejando precluir por su dejadez la posibilidad de haber demostrado si su derecho propietario emergente del Título Ejecutorial emitido supuestamente en base al expediente agrario N° 2712 llegaba a sobreponerse efectivamente al predio "Salón Comunal", además de haber dejado también precluir su derecho de demostrar el cumplimiento de la Función Social o Económico Social y la legalidad y antigüedad de su posesión, al margen de haber podido demostrar las mejoras en el predio en cuestión, no dejando alternativa, bajo esta actitud pasiva, que el INRA establezca que al predio en cuestión no alcanzaba el conflicto, sino sobre otras seis parcelas que fueron excluidas nuevamente a través del Informe Técnico Legal DDCH-US-INF N° 765/2012 de 27 de julio, aprobado por decreto de fs. 592 de la carpeta de predios titulados, predios excluidos cuyo posterior tratamiento ahora consta en la carpeta de predios en conflicto".

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

La SAP-S1-0007-2018 declara IMPROBADA la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial en tal razón subsistente el Título Ejecutorial N° PCM-NAL-006021, de 21 de noviembre de 2013 emitido a favor de la Comunidad Campesina "Loma Grande", con base en los siguientes argumentos:

- 1) Conforme al análisis efectuado, queda plenamente establecido que los fundamentos de hecho contenidos en la demanda de autos, no guardan relación con las causales invocadas, previstas por el art. 50, parág. I num. 1, inc. c. y num. 2, incs. a. y c., referidas a la simulación absoluta, incompetencia en razón de jerarquía y violación de la ley aplicable, de las formas esenciales.
- 2) No fue acreditada la supuesta incompetencia en razón de jerarquía, toda vez que correspondió a la autoridad administrativa emitir la resolución final del proceso al no haber versado sobre el área de saneamiento expediente alguno que haya culminado con la emisión de títulos ejecutoriales,
- 3) No se pudo constatar violación de la ley aplicable en los términos acusados, puesto que como se pudo verificar, el proceso de saneamiento del predio cuyo título se demanda de nulo, fue ejecutado conforme a la normativa y procedimiento agrario aplicable, al cual la ahora accionante no se apersonó, no obstante a su legal notificación, dejando precluir su derecho y tampoco hizo uso de los canales que fijan las normas para poder haber logrado la notificación con la resolución final del proceso.
- 4) El Título ahora acusado de nulo, emerge del procedimiento de saneamiento efectuado por el INRA en cuya etapa principal, que es la de campo, no se apersonó la demandante sobre el predio "Salón Comunal", pese a su legal notificación y durante el mismo se evidenció el cumplimiento de la Función Social por parte de la Comunidad, la cual también demostró sus mejoras, la legalidad y antigüedad de su posesión, lo que sirvió de base a la entidad administrativa para la toma de decisiones posteriores que culminaron con la emisión del Título Ejecutorial, actividades que de ningún modo representan actos aparentes, sino verdaderos, producto del procedimiento ejecutado en apego a la normativa vigente.
- 5) De la revisión de antecedentes queda claro que el predio "Salón Comunal" ahora titulado, constituía parte del área en conflicto, sin embargo, debe tenerse en cuenta que, lo relevante estriba en el hecho de que a tiempo de establecerse el área en conflicto a través de la Resolución Administrativa RES-ADM-

DDCH-N° 050/2012 de 10 de julio, se dispuso también en el punto resolutivo cuarto de la precitada resolución, ejecutar nuevamente sobre toda el área en conflicto las tareas de relevamiento de información en campo, actividad a la que Alberta Barrón de Saavedra no se apersonó pese a su legal notificación, ratificada por ella misma, dejando precluir por su dejadez la posibilidad de haber demostrado si su derecho propietario emergente del Título Ejecutorial.

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

La demanda de nulidad de título ejecutorial no sustituye la dejadez de las partes que no supieron asumir defensa oportuna en cada una de las etapas del saneamiento, puesto que quien tiene conocimiento de un proceso de saneamiento en su predio, debe asumir defensa para hacer valer sus derechos conforme a los plazos previsto por ley, omisión que no puede ser atribuible como indefensión y menos constituir el fundamento de una demanda de nulidad de título ejecutorial.

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

Sentencia Agroambiental S1ª 36/2013: "*... se evidencia; que el Dictamen Técnico Legal de 17 de junio de 2004 cursante de fs. 199 a 203 de la carpeta de saneamiento en el punto III de Conclusiones y Sugerencias acápite 3, indica que se deberá notificar al demandante ... al haber acreditado su interés legal, pudiendo acudir a la vía legal correspondiente; ...*"

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.3**

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Demanda /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Demanda /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Preclusión / convalidación / trascendencia /**

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

**Problemas jurídicos**

- 1) Nulidad por violación de la ley aplicable aduciendo falta de realización de los trabajos de campo y que, la ficha catastral, acta de verificación de cumplimiento de la función social en pequeñas propiedades que debe estar firmada por el propietario, funcionarios del INRA y control social como garantes de la realización efectiva de aquel acto, no pudiendo suplirse por informes, menos cuando se apersonó al proceso oportunamente y había conflicto, situación en la que la norma fuese más exigente con el registro de datos fidedignos en campo, tanto técnicos como de derecho y en el caso de autos estos procedimientos no se hubiesen realizado, viciándose de esta manera el proceso y por tanto el título ejecutorial.
- 2) Supresión del derecho constitucional a la defensa, por falta de notificación en el proceso de saneamiento, proceso en el que conforme a la resolución RES-ADM- DDCH-No 050/2012 de 10 de julio se hubiese identificado su predio, por el cual, mediante la presentación de varios memoriales hubiesen denunciado los abusos que se pretendían consolidar, habiéndose emitido por este efecto el informe DDCH-US-INF N° 765/2012 de exclusión de parcelas sobrepuestas a su propiedad con la finalidad de efectuar el procedimiento común, que requiere la notificación personal a los contendientes a efecto del ejercicio de su derecho a la defensa, más allá de las notificaciones comunes con las resoluciones de alcance general, pero en el caso concreto, no obstante de estar apersonada, correspondía la notificación personal, pero al no haberse procedido de esta forma se hubiese viciado de nulidad toda actuación posterior, actitud que hubiese sido planificada para evitar la defensa de su derecho que tiene antecedente dominial en título ejecutorial y sucesión hereditaria al deceso de Guadalupe Cárdenas, debidamente registrado en derechos reales.
- 3) Nulidad por incompetencia en razón de la jerarquía, refiriendo que, conforme a la resolución determinativa de área de saneamiento simple de oficio, se dispuso la intervención en todo el ex-fundo "Alegría"- titulado bajo el expediente N° 2712 y por el principio de jerarquía normativa no podría el Director Nacional del INRA mediante resolución administrativa distribuir tierras tituladas conforme al proceso agrario vigente de 1952 a 1992, sin embargo, al haber procedido de este modo, se violaría el principio de jerarquía normativa, causal también tipificada como nulidad por violación a la forma esencial en el proceso de saneamiento.
- 4) Nulidad por falta de formas esenciales y simulación absoluta, refiriendo que por diferentes informes se hubiese ordenado excluir el área en conflicto, como se evidenciaría de la Resolución Administrativa N° 50/2012, de 10 julio de 2012, no obstante, se hubiese saneado su terreno a favor de la comunidad a través de un procedimiento que no corresponde a propiedades en conflicto, lo que constituiría un acto simulado, en el cual no hubiese participado debido a la falta de notificación, siendo que actualmente el predio en cuestión denominado "Salón Comunal" tampoco se encontraría dentro de los terrenos en conflicto, razón por la que ya no tuviese oportunidad real de defender su propiedad en el proceso de saneamiento, porque ya fue titulada, siendo que debía tramitarse como área en conflicto y porque cuando se active nuevamente el procedimiento, se lo hará sobre áreas que no comprenden su predio.
- 5) Los funcionarios del INRA hubiesen burlado la el art. 272 del D.S. N° 29215 cuando inicialmente declararon área en conflicto y anulan obrados conforme a la Resolución Administrativa 50/2012, posteriormente mediante Informe legal DDCH-US-INF N° 765/2012 separan nuevamente los predios en sobreposición con su terreno atendiendo sus reclamos, pero pese a ello, su terreno físicamente no fue excluido y consecuencia de ese error esencial se hubiese titulado a favor de la comunidad demandada.

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

"(...) según la parte actora, actuados del trabajo de campo como la ficha catastral, acta de verificación del cumplimiento de la función social en pequeñas propiedades debe estar firmada por el propietario, por el funcionario del INRA y por el control social, que no podrían suplirse por informes, más cuando se apersonó al proceso oportunamente ante el conflicto con la comunidad y no le dieron a conocer el procedimiento, razón por la que considera que el INRA no hubiese cumplido con el procedimiento establecido, lo que vicia de nulidad el proceso y el Título Ejecutorial, refiriendo de igual forma que, la normativa aplicable contenida en el art. 272-I del reglamento agrario D.S. N° 29215 que regula el procedimiento en caso de predios en conflicto, establece la utilización de un formulario adicional en el que se debe necesariamente identificar el área en controversia, deben levantarse datos adicionales de mejoras en el área en conflicto, averiguar a quién corresponden las mismas y su antigüedad, además de recepcionar los funcionarios del INRA, otras pruebas que pudieran acreditar las partes, debiendo acumularse las mismas a objeto de su análisis en el informe en conclusiones".

"(...) si bien se acusa que no se procedió a realizar los trabajos de campo, no resulta evidente, toda vez que conforme a lo detallado en párrafos precedentes, este aspecto fue dispuesto mediante resolución expresa y ejecutada mediante procedimiento común de saneamiento, no como saneamiento interno como erradamente afirma la actora, y fue efectuada dentro del plazo previsto, en el cual, si bien la parte actora estuvo presente, pero no se evidencia, al margen de haberse opuesto al trabajo, haber solicitado su exclusión del proceso de saneamiento, que la misma haya participado en campo demostrando su derecho propietario o posesión sobre el predio cuya nulidad de título se demanda y tampoco se evidencia que haya presentado la documentación que respalda su derecho propietario o posesión legal a través de la cual, inexcusablemente se pueda determinar que su predio, del cual afirma que emerge de un Título Ejecutorial emitido por el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria en base al expediente N° 2712, se sobrepone a la parcela N° 48 denominada "Salón Comunal" y, menos se evidencia que haya demostrado el cumplimiento de la Función Social o Económico Social, ni que los funcionarios administrativos le hayan impedido su participación en las actividades de campo".

(...) en el caso de autos, al haberse realizado las tareas del saneamiento una primera vez, las mismas, en atención a reclamos y errores de fondo como los planteados por la misma ahora demandante (fs. 116 a 169 de la carpeta de predios en conflicto), fueron anuladas, para dar paso a un nuevo trabajo de campo dispuesto a través de la precitada resolución 050/2012, debidamente publicada, trabajo de campo al que la ahora parte actora fue también, debidamente notificada conforme consta en diligencia de notificación de fs. 264 de la carpeta predios en conflicto, diligencia asumida como válida por la ahora demandante cuando en el memorial citado en líneas precedentes, cursante de fs. 280 a 282 de la misma carpeta, refiere textualmente: "Hemos sido notificados con la resolución administrativa de fecha 10 de julio del 2012" aclarando más adelante dentro el mismo memorial, que se refiere a la Resolución Administrativa N° 050/2012 que establece el relevamiento de información en campo, razón por la que la acusación de no haberse efectuado tareas de campo y no haberle notificado, carecen de fundamento, máxime si, oportunamente tuvo los canales que establece el ordenamiento jurídico para activarlos y lograr el reconocimiento de sus reclamos, por ende, al no haberlos utilizado, opera el principio de preclusión; asimismo, el levantamiento del formulario de predios en conflicto conforme establece el art. 274 del precitado reglamento agrario, obedece lógicamente a circunstancias en que ambos contendientes sobre un mismo predio, notificados legalmente para el trabajo de campo, asisten y demuestran sus mejoras, cumplimiento de la FS o FES y acreditan su derecho propietario o posesión legal a través de documentación idónea, no reflejándose en el presente caso actitud alguna por parte de la ahora actora, de cumplir la normativa, lo que no es lo mismo oponerse en conciliaciones, a través de

memoriales de oposición o, solicitud de exclusión del proceso, cuando el ordenamiento jurídico establece los espacios de tiempo y canales idóneos para este efecto, siendo uno de ellos, el apersonarse oportunamente a los trabajos de campo para demostrar el derecho que le asiste, mejoras y cumplimiento de la FES, como bien se apuntó supra, razones por las que los argumentos de la demandante, acusando la nulidad del Título Ejecutorial en los términos del art. 50 parág. I, num. 2, inc. c. de la Ley N° 1715 modificada parcialmente por Ley N° 3545, carecen de fundamento fáctico y legal".

"(...) si bien acreditaría el derecho propietario, más no acredita la sobreposición que indica, puesto que dicha documentación traducida en declaratoria de herederos, folios reales, división y partición voluntaria con sus hermanos y otros, no se encuentra reflejada en los correspondientes planos elaborados bajo normas técnicas y menos reflejan que dichos predios o predio único se encuentre sobrepuesto al título ejecutorial al cual se hace referencia y del cual devendría su derecho propietario y, peor aun al predio "Salón Comunal", habiendo correspondido que, en el momento oportuno que fija la norma, se acrediten estos extremos presentando documentación idónea reflejada en planos elaborados bajo normas técnicas y en el caso de la sobreposición que se aduce, también haber probado a través de documentación fidedigna que lo que considera su propiedad basada en título ejecutorial del expediente 2712 haya llegado efectivamente a sobreponerse con el predio cuya nulidad de título se pretende, es decir con el predio "Salón Comunal"; en este sentido corresponde referir que, en toda demanda, asimilable también al reconocimiento del derecho propietario durante el saneamiento, la prueba corresponde al interesado en cuando al derecho que aduce y este debe ser acreditado en los momentos que fija la norma; el no haberlo hecho opera el principio de preclusión, puesto que la entidad administrativa no puede esperar la voluntad de las partes cuando a través de resoluciones administrativas estableció periodos en los cuales, a más de demostrar el derecho propietario o posesión, el cumplimiento de la FS o FES, se debe demostrar los extremos que se aduce, como el reconocimiento de un derecho sobrepuesto a otro pre-existente".

"(...) la actora obvia describir el resto de las decisiones asumidas en la Resolución Administrativa N° 050/2012 de 10 de julio que, al margen de excluir parcelas en conflicto del trámite inicialmente ejecutado, dispone nuevamente el trabajo de campo por procedimiento común de los predios en conflicto, actividad a la que la actora, como se vio en párrafos precedentes fue notificada legal y personalmente, cuya diligencia fue reconocida por ella misma en forma textual, dejando precluir de este modo su derecho a demostrar su propiedad sobre el predio del cual ahora reclama la nulidad del título, del que por cierto, como fue explicado supra, nunca acreditó fehacientemente que el mismo llegue a sobreponerse bajo documentación idónea al predio "Salón Comunal", dejando precluir al mismo tiempo su derecho a demostrar sus mejoras y el cumplimiento de la Función Social o Económico Social según hubiese correspondido, además de la legalidad y antigüedad de su posesión, en el caso en que hubiese correspondido también así probar".

"(...) el INRA, en la emisión del Título Ejecutorial haya creado un acto aparente que se contraponga a la realidad en los términos referidos por la parte actora, toda vez que se corrobora de antecedentes que, el título ahora acusado de nulo, emerge del procedimiento de saneamiento efectuado por el INRA en cuya etapa principal, que es la de campo, no se apersonó la demandante sobre el predio "Salón Comunal", pese a su legal notificación y durante el mismo se evidenció el cumplimiento de la Función Social por parte de la Comunidad, la cual también demostró sus mejoras, la legalidad y antigüedad de su posesión, lo que sirvió de base a la entidad administrativa para la toma de decisiones posteriores que culminaron con la emisión del Título Ejecutorial, actividades que de ningún modo representan actos aparentes, sino verdaderos, producto del procedimiento ejecutado en apego a la normativa vigente".

"(...) tampoco resulta relevante determinar si el predio en cuestión se encuentra o no al interior del área declarada en conflicto, tal como se pretendió probar a través de estudios técnicos efectuados por el Geodesta del Tribunal Agroambiental dispuestos conforme a los términos de la demanda y en consideración a las facultades establecidas por el art. 378 del Cód. Pdto. Civ., conforme consta del auto de fs. 167 vta. e informes de fs. 322 a 325; 341 a 343; y 372 a 376 de obrados, porque de la revisión de antecedentes queda claro que el predio "Salón Comunal" ahora titulado, constituía parte del área en conflicto, sin embargo, debe tenerse en cuenta que, lo relevante estriba en el hecho de que a tiempo de establecerse el área en conflicto a través de la Resolución Administrativa RES-ADM-DDCH-N° 050/2012 de 10 de julio, se dispuso también en el punto resolutivo cuarto de la precitada resolución, ejecutar nuevamente sobre toda el área en conflicto las tareas de relevamiento de información en campo, actividad a la que Alberta Barrón de Saavedra no se apersonó pese a su legal notificación, ratificada por ella misma, dejando precluir por su dejadez la posibilidad de haber demostrado si su derecho propietario emergente del Título Ejecutorial emitido supuestamente en base al expediente agrario N° 2712 llegaba a sobreponerse efectivamente al predio "Salón Comunal", además de haber dejado también precluir su derecho de demostrar el cumplimiento de la Función Social o Económico Social y la legalidad y antigüedad de su posesión, al margen de haber podido demostrar las mejoras en el predio en cuestión, no dejando alternativa, bajo esta actitud pasiva, que el INRA establezca que al predio en cuestión no alcanzaba el conflicto, sino sobre otras seis parcelas que fueron excluidas nuevamente a través del Informe Técnico Legal DDCH-US-INF N° 765/2012 de 27 de julio, aprobado por decreto de fs. 592 de la carpeta de predios titulados, predios excluidos cuyo posterior tratamiento ahora consta en la carpeta de predios en conflicto".

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

La SAP-S1-0007-2018 declara IMPROBADA la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial en tal razón subsistente el Título Ejecutorial N° PCM-NAL-006021, de 21 de noviembre de 2013 emitido a favor de la Comunidad Campesina "Loma Grande", con base en los siguientes argumentos:

- 1) Conforme al análisis efectuado, queda plenamente establecido que los fundamentos de hecho contenidos en la demanda de autos, no guardan relación con las causales invocadas, previstas por el art. 50, parág. I num. 1, inc. c. y num. 2, incs. a. y c., referidas a la simulación absoluta, incompetencia en razón de jerarquía y violación de la ley aplicable, de las formas esenciales.
- 2) No fue acreditada la supuesta incompetencia en razón de jerarquía, toda vez que correspondió a la autoridad administrativa emitir la resolución final del proceso al no haber versado sobre el área de saneamiento expediente alguno que haya culminado con la emisión de títulos ejecutoriales,
- 3) No se pudo constatar violación de la ley aplicable en los términos acusados, puesto que como se pudo verificar, el proceso de saneamiento del predio cuyo título se demanda de nulo, fue ejecutado conforme a la normativa y procedimiento agrario aplicable, al cual la ahora accionante no se apersonó, no obstante a su legal notificación, dejando precluir su derecho y tampoco hizo uso de los canales que fijan las normas para poder haber logrado la notificación con la resolución final del proceso.
- 4) El Título ahora acusado de nulo, emerge del procedimiento de saneamiento efectuado por el INRA en cuya etapa principal, que es la de campo, no se apersonó la demandante sobre el predio "Salón Comunal", pese a su legal notificación y durante el mismo se evidenció el cumplimiento de la Función Social por parte de la Comunidad, la cual también demostró sus mejoras, la legalidad y antigüedad de

su posesión, lo que sirvió de base a la entidad administrativa para la toma de decisiones posteriores que culminaron con la emisión del Título Ejecutorial, actividades que de ningún modo representan actos aparentes, sino verdaderos, producto del procedimiento ejecutado en apego a la normativa vigente.

5) De la revisión de antecedentes queda claro que el predio "Salón Comunal" ahora titulado, constituía parte del área en conflicto, sin embargo, debe tenerse en cuenta que, lo relevante estriba en el hecho de que a tiempo de establecerse el área en conflicto a través de la Resolución Administrativa RES-ADM-DDCH-N° 050/2012 de 10 de julio, se dispuso también en el punto resolutivo cuarto de la precitada resolución, ejecutar nuevamente sobre toda el área en conflicto las tareas de relevamiento de información en campo, actividad a la que Alberta Barrón de Saavedra no se apersonó pese a su legal notificación, ratificada por ella misma, dejando precluir por su dejadez la posibilidad de haber demostrado si su derecho propietario emergente del Título Ejecutorial.

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

Se encuentran compelidos para su apersonamiento todos los interesados de un área determinada a efecto de probar su derecho propietario o posesorio y el cumplimiento de la FES, no siendo excusable el no participar del mismo al haberse planteado solicitudes de exclusión u oposiciones que no fueren debidamente fundadas.

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

Sentencia Agroambiental S1ª 36/2013: "*... se evidencia; que el Dictamen Técnico Legal de 17 de junio de 2004 cursante de fs. 199 a 203 de la carpeta de saneamiento en el punto III de Conclusiones y Sugerencias acápite 3, indica que se deberá notificar al demandante ... al haber acreditado su interés legal, pudiendo acudir a la vía legal correspondiente; ...*"

## **FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.4**

### **TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Demanda /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Demanda /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE**

**NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Preclusión / convalidación / trascendencia /**

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

**Problemas jurídicos**

- 1) Nulidad por violación de la ley aplicable aduciendo falta de realización de los trabajos de campo y que, la ficha catastral, acta de verificación de cumplimiento de la función social en pequeñas propiedades que debe estar firmada por el propietario, funcionarios del INRA y control social como garantes de la realización efectiva de aquel acto, no pudiendo suplirse por informes, menos cuando se apersonó al proceso oportunamente y había conflicto, situación en la que la norma fuese más exigente con el registro de datos fidedignos en campo, tanto técnicos como de derecho y en el caso de autos estos procedimientos no se hubiesen realizado, viciándose de esta manera el proceso y por tanto el título ejecutorial.
- 2) Supresión del derecho constitucional a la defensa, por falta de notificación en el proceso de saneamiento, proceso en el que conforme a la resolución RES-ADM- DDCH-No 050/2012 de 10 de julio se hubiese identificado su predio, por el cual, mediante la presentación de varios memoriales hubiesen denunciado los abusos que se pretendían consolidar, habiéndose emitido por este efecto el informe DDCH-US-INF N° 765/2012 de exclusión de parcelas sobrepuestas a su propiedad con la finalidad de efectuar el procedimiento común, que requiere la notificación personal a los contendientes a efecto del ejercicio de su derecho a la defensa, más allá de las notificaciones comunes con las resoluciones de alcance general, pero en el caso concreto, no obstante de estar apersonada, correspondía la notificación personal, pero al no haberse procedido de esta forma se hubiese viciado de nulidad toda actuación posterior, actitud que hubiese sido planificada para evitar la defensa de su derecho que tiene antecedente dominial en título ejecutorial y sucesión hereditaria al deceso de Guadalupe Cárdenas, debidamente registrado en derechos reales.
- 3) Nulidad por incompetencia en razón de la jerarquía, refiriendo que, conforme a la resolución determinativa de área de saneamiento simple de oficio, se dispuso la intervención en todo el ex-fundo "Alegoría"- titulado bajo el expediente N° 2712 y por el principio de jerarquía normativa no podría el Director Nacional del INRA mediante resolución administrativa distribuir tierras tituladas conforme al proceso agrario vigente de 1952 a 1992, sin embargo, al haber procedido de este modo, se violaría el principio de jerarquía normativa, causal también tipificada como nulidad por violación a la forma esencial en el proceso de saneamiento.
- 4) Nulidad por falta de formas esenciales y simulación absoluta, refiriendo que por diferentes informes se hubiese ordenado excluir el área en conflicto, como se evidenciaría de la Resolución Administrativa N° 50/2012, de 10 julio de 2012, no obstante, se hubiese saneado su terreno a favor de la comunidad a través de un procedimiento que no corresponde a propiedades en conflicto, lo que constituiría un acto simulado, en el cual no hubiese participado debido a la falta de notificación, siendo que actualmente el predio en cuestión denominado "Salón Comunal" tampoco se encontraría dentro de los terrenos en conflicto, razón por la que ya no tuviese oportunidad real de defender su propiedad en el proceso de saneamiento, porque ya fue titulada, siendo que debía tramitarse como área en conflicto y porque cuando se active nuevamente el procedimiento, se lo hará sobre áreas que no comprenden su predio.

5) Los funcionarios del INRA hubiesen burlado la el art. 272 del D.S. N° 29215 cuando inicialmente declararon área en conflicto y anulan obrados conforme a la Resolución Administrativa 50/2012, posteriormente mediante Informe legal DDCH-US-INF N° 765/2012 separan nuevamente los predios en sobreposición con su terreno atendiendo sus reclamos, pero pese a ello, su terreno físicamente no fue excluido y consecuencia de ese error esencial se hubiese titulado a favor de la comunidad demandada.

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

"(...) según la parte actora, actuados del trabajo de campo como la ficha catastral, acta de verificación del cumplimiento de la función social en pequeñas propiedades debe estar firmada por el propietario, por el funcionario del INRA y por el control social, que no podrían suplirse por informes, más cuando se apersonó al proceso oportunamente ante el conflicto con la comunidad y no le dieron a conocer el procedimiento, razón por la considera que el INRA no hubiese cumplido con el procedimiento establecido, lo que vicia de nulidad el proceso y el Título Ejecutorial, refiriendo de igual forma que, la normativa aplicable contenida en el art. 272-I del reglamento agrario D.S. N° 29215 que regula el procedimiento en caso de predios en conflicto, establece la utilización de un formulario adicional en el que se debe necesariamente identificar el área en controversia, deben levantarse datos adicionales de mejoras en el área en conflicto, averiguar a quién corresponden las mismas y su antigüedad, además de recepcionar los funcionarios del INRA, otras pruebas que pudieran acreditar las partes, debiendo acumularse las mismas a objeto de su análisis en el informe en conclusiones".

"(...) si bien se acusa que no se procedió a realizar los trabajos de campo, no resulta evidente, toda vez que conforme a lo detallado en párrafos precedentes, este aspecto fue dispuesto mediante resolución expresa y ejecutada mediante procedimiento común de saneamiento, no como saneamiento interno como erradamente afirma la actora, y fue efectuada dentro el plazo previsto, en el cual, si bien la parte actora estuvo presente, pero no se evidencia, al margen de haberse opuesto al trabajo, haber solicitado su exclusión del proceso de saneamiento, que la misma haya participado en campo demostrando su derecho propietario o posesión sobre el predio cuya nulidad de título se demanda y tampoco se evidencia que haya presentado la documentación que respalda su derecho propietario o posesión legal a través de la cual, inexcusablemente se pueda determinar que su predio, del cual afirma que emerge de un Título Ejecutorial emitido por el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria en base al expediente N° 2712, se sobrepone a la parcela N° 48 denominada "Salón Comunal" y, menos se evidencia que haya demostrado el cumplimiento de la Función Social o Económico Social, ni que los funcionarios administrativos le hayan impedido su participación en las actividades de campo".

(...) en el caso de autos, al haberse realizado las tareas del saneamiento una primera vez, las mismas, en atención a reclamos y errores de fondo como los planteados por la misma ahora demandante (fs. 116 a 169 de la carpeta de predios en conflicto), fueron anuladas, para dar paso a un nuevo trabajo de campo dispuesto a través de la precitada resolución 050/2012, debidamente publicada, trabajo de campo al que la ahora parte actora fue también, debidamente notificada conforme consta en diligencia de notificación de fs. 264 de la carpeta predios en conflicto, diligencia asumida como válida por la ahora demandante cuando en el memorial citado en líneas precedentes, cursante de fs. 280 a 282 de la misma carpeta, refiere textualmente: "Hemos sido notificados con la resolución administrativa de fecha 10 de julio del 2012" aclarando más adelante dentro el mismo memorial, que se refiere a la Resolución Administrativa N° 050/2012 que establece el relevamiento de información en campo, razón por la que la acusación de no haberse efectuado tareas de campo y no haberle notificado, carecen de fundamento, máxime si, oportunamente tuvo los canales que establece el ordenamiento jurídico para activarlos y lograr el reconocimiento de sus reclamos, por ende, al no haberlos utilizado, opera el principio de

preclusión; asimismo, el levantamiento del formulario de predios en conflicto conforme establece el art. 274 del precitado reglamento agrario, obedece lógicamente a circunstancias en que ambos contendientes sobre un mismo predio, notificados legalmente para el trabajo de campo, asisten y demuestran sus mejoras, cumplimiento de la FS o FES y acreditan su derecho propietario o posesión legal a través de documentación idónea, no reflejándose en el presente caso actitud alguna por parte de la ahora actora, de cumplir la normativa, lo que no es lo mismo oponerse en conciliaciones, a través de memoriales de oposición o, solicitud de exclusión del proceso, cuando el ordenamiento jurídico establece los espacios de tiempo y canales idóneos para este efecto, siendo uno de ellos, el apersonarse oportunamente a los trabajos de campo para demostrar el derecho que le asiste, mejoras y cumplimiento de la FES, como bien se apuntó supra, razones por las que los argumentos de la demandante, acusando la nulidad del Título Ejecutorial en los términos del art. 50 parág. I, num. 2, inc. c. de la Ley N° 1715 modificada parcialmente por Ley N° 3545, carecen de fundamento fáctico y legal".

"(...) si bien acreditaría el derecho propietario, más no acredita la sobreposición que indica, puesto que dicha documentación traducida en declaratoria de herederos, folios reales, división y partición voluntaria con sus hermanos y otros, no se encuentra reflejada en los correspondientes planos elaborados bajo normas técnicas y menos reflejan que dichos predios o predio único se encuentre sobrepuesto al título ejecutorial al cual se hace referencia y del cual devendría su derecho propietario y, peor aun al predio "Salón Comunal", habiendo correspondido que, en el momento oportuno que fija la norma, se acrediten estos extremos presentando documentación idónea reflejada en planos elaborados bajo normas técnicas y en el caso de la sobreposición que se aduce, también haber probado a través de documentación fidedigna que lo que considera su propiedad basada en título ejecutorial del expediente 2712 haya llegado efectivamente a sobreponerse con el predio cuya nulidad de título se pretende, es decir con el predio "Salón Comunal"; en este sentido corresponde referir que, en toda demanda, asimilable también al reconocimiento del derecho propietario durante el saneamiento, la prueba corresponde al interesado en cuando al derecho que aduce y este debe ser acreditado en los momentos que fija la norma; el no haberlo hecho opera el principio de preclusión, puesto que la entidad administrativa no puede esperar la voluntad de las partes cuando a través de resoluciones administrativas estableció periodos en los cuales, a más de demostrar el derecho propietario o posesión, el cumplimiento de la FS o FES, se debe demostrar los extremos que se aduce, como el reconocimiento de un derecho sobrepuesto a otro pre-existente".

"(...) la actora obvia describir el resto de las decisiones asumidas en la Resolución Administrativa N° 050/2012 de 10 de julio que, al margen de excluir parcelas en conflicto del trámite inicialmente ejecutado, dispone nuevamente el trabajo de campo por procedimiento común de los predios en conflicto, actividad a la que la actora, como se vio en párrafos precedentes fue notificada legal y personalmente, cuya diligencia fue reconocida por ella misma en forma textual, dejando precluir de este modo su derecho a demostrar su propiedad sobre el predio del cual ahora reclama la nulidad del título, del que por cierto, como fue explicado supra, nunca acreditó fehacientemente que el mismo llegue a sobreponerse bajo documentación idónea al predio "Salón Comunal", dejando precluir al mismo tiempo su derecho a demostrar sus mejoras y el cumplimiento de la Función Social o Económico Social según hubiese correspondido, además de la legalidad y antigüedad de su posesión, en el caso en que hubiese correspondido también así probar".

"(...) el INRA, en la emisión del Título Ejecutorial haya creado un acto aparente que se contraponga a la realidad en los términos referidos por la parte actora, toda vez que se corrobora de antecedentes que, el título ahora acusado de nulo, emerge del procedimiento de saneamiento efectuado por el INRA en cuya etapa principal, que es la de campo, no se apersonó la demandante sobre el predio "Salón

Comunal", pese a su legal notificación y durante el mismo se evidenció el cumplimiento de la Función Social por parte de la Comunidad, la cual también demostró sus mejoras, la legalidad y antigüedad de su posesión, lo que sirvió de base a la entidad administrativa para la toma de decisiones posteriores que culminaron con la emisión del Título Ejecutorial, actividades que de ningún modo representan actos aparentes, sino verdaderos, producto del procedimiento ejecutado en apego a la normativa vigente".

"(...) tampoco resulta relevante determinar si el predio en cuestión se encuentra o no al interior del área declarada en conflicto, tal como se pretendió probar a través de estudios técnicos efectuados por el Geodesta del Tribunal Agroambiental dispuestos conforme a los términos de la demanda y en consideración a las facultades establecidas por el art. 378 del Cód. Pdto. Civ., conforme consta del auto de fs. 167 vta. e informes de fs. 322 a 325; 341 a 343; y 372 a 376 de obrados, porque de la revisión de antecedentes queda claro que el predio "Salón Comunal" ahora titulado, constituía parte del área en conflicto, sin embargo, debe tenerse en cuenta que, lo relevante estriba en el hecho de que a tiempo de establecerse el área en conflicto a través de la Resolución Administrativa RES-ADM-DDCH-N° 050/2012 de 10 de julio, se dispuso también en el punto resolutivo cuarto de la precitada resolución, ejecutar nuevamente sobre toda el área en conflicto las tareas de relevamiento de información en campo, actividad a la que Alberta Barrón de Saavedra no se apersonó pese a su legal notificación, ratificada por ella misma, dejando precluir por su dejadez la posibilidad de haber demostrado si su derecho propietario emergente del Título Ejecutorial emitido supuestamente en base al expediente agrario N° 2712 llegaba a sobreponerse efectivamente al predio "Salón Comunal", además de haber dejado también precluir su derecho de demostrar el cumplimiento de la Función Social o Económico Social y la legalidad y antigüedad de su posesión, al margen de haber podido demostrar las mejoras en el predio en cuestión, no dejando alternativa, bajo esta actitud pasiva, que el INRA establezca que al predio en cuestión no alcanzaba el conflicto, sino sobre otras seis parcelas que fueron excluidas nuevamente a través del Informe Técnico Legal DDCH-US-INF N° 765/2012 de 27 de julio, aprobado por decreto de fs. 592 de la carpeta de predios titulados, predios excluidos cuyo posterior tratamiento ahora consta en la carpeta de predios en conflicto".

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

La SAP-S1-0007-2018 declara IMPROBADA la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial en tal razón subsistente el Título Ejecutorial N° PCM-NAL-006021, de 21 de noviembre de 2013 emitido a favor de la Comunidad Campesina "Loma Grande", con base en los siguientes argumentos:

- 1) Conforme al análisis efectuado, queda plenamente establecido que los fundamentos de hecho contenidos en la demanda de autos, no guardan relación con las causales invocadas, previstas por el art. 50, parág. I num. 1, inc. c. y num. 2, incs. a. y c., referidas a la simulación absoluta, incompetencia en razón de jerarquía y violación de la ley aplicable, de las formas esenciales.
- 2) No fue acreditada la supuesta incompetencia en razón de jerarquía, toda vez que correspondió a la autoridad administrativa emitir la resolución final del proceso al no haber versado sobre el área de saneamiento expediente alguno que haya culminado con la emisión de títulos ejecutoriales,
- 3) No se pudo constatar violación de la ley aplicable en los términos acusados, puesto que como se pudo verificar, el proceso de saneamiento del predio cuyo título se demanda de nulo, fue ejecutado conforme a la normativa y procedimiento agrario aplicable, al cual la ahora accionante no se apersonó, no obstante a su legal notificación, dejando precluir su derecho y tampoco hizo uso de los canales que fijan

las normas para poder haber logrado la notificación con la resolución final del proceso.

4) El Título ahora acusado de nulo, emerge del procedimiento de saneamiento efectuado por el INRA en cuya etapa principal, que es la de campo, no se apersonó la demandante sobre el predio "Salón Comunal", pese a su legal notificación y durante el mismo se evidenció el cumplimiento de la Función Social por parte de la Comunidad, la cual también demostró sus mejoras, la legalidad y antigüedad de su posesión, lo que sirvió de base a la entidad administrativa para la toma de decisiones posteriores que culminaron con la emisión del Título Ejecutorial, actividades que de ningún modo representan actos aparentes, sino verdaderos, producto del procedimiento ejecutado en apego a la normativa vigente.

5) De la revisión de antecedentes queda claro que el predio "Salón Comunal" ahora titulado, constituía parte del área en conflicto, sin embargo, debe tenerse en cuenta que, lo relevante estriba en el hecho de que a tiempo de establecerse el área en conflicto a través de la Resolución Administrativa RES-ADM-DDCH-N° 050/2012 de 10 de julio, se dispuso también en el punto resolutivo cuarto de la precitada resolución, ejecutar nuevamente sobre toda el área en conflicto las tareas de relevamiento de información en campo, actividad a la que Alberta Barrón de Saavedra no se apersonó pese a su legal notificación, ratificada por ella misma, dejando precluir por su dejadez la posibilidad de haber demostrado si su derecho propietario emergente del Título Ejecutorial.

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

Dentro de la demanda de nulidad de un título ejecutorial no podrían ser objeto de análisis, aspectos que deben ser revisados a través del proceso contencioso administrativo.

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

Sentencia Agroambiental S1ª 36/2013: "*... se evidencia; que el Dictamen Técnico Legal de 17 de junio de 2004 cursante de fs. 199 a 203 de la carpeta de saneamiento en el punto III de Conclusiones y Sugerencias acápite 3, indica que se deberá notificar al demandante ... al haber acreditado su interés legal, pudiendo acudir a la vía legal correspondiente; ...*"

#### **FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.5**

#### **TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Relevamiento de Información en Campo (Pericias de Campo, Campaña Pública, ficha catastral, DEJUPO, linderos y otros) /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Demanda /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE**

**NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Demanda /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO DE NULIDAD Y ANULABILIDAD DE TÍTULOS EJECUTORIALES / 5. Preclusión / convalidación / trascendencia /**

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

**Problemas jurídicos**

- 1) Nulidad por violación de la ley aplicable aduciendo falta de realización de los trabajos de campo y que, la ficha catastral, acta de verificación de cumplimiento de la función social en pequeñas propiedades que debe estar firmada por el propietario, funcionarios del INRA y control social como garantes de la realización efectiva de aquel acto, no pudiendo suplirse por informes, menos cuando se apersonó al proceso oportunamente y había conflicto, situación en la que la norma fuese más exigente con el registro de datos fidedignos en campo, tanto técnicos como de derecho y en el caso de autos estos procedimientos no se hubiesen realizado, viciándose de esta manera el proceso y por tanto el título ejecutorial.
- 2) Supresión del derecho constitucional a la defensa, por falta de notificación en el proceso de saneamiento, proceso en el que conforme a la resolución RES-ADM- DDCH-No 050/2012 de 10 de julio se hubiese identificado su predio, por el cual, mediante la presentación de varios memoriales hubiesen denunciado los abusos que se pretendían consolidar, habiéndose emitido por este efecto el informe DDCH-US-INF N° 765/2012 de exclusión de parcelas sobrepuestas a su propiedad con la finalidad de efectuar el procedimiento común, que requiere la notificación personal a los contendientes a efecto del ejercicio de su derecho a la defensa, más allá de las notificaciones comunes con las resoluciones de alcance general, pero en el caso concreto, no obstante de estar apersonada, correspondía la notificación personal, pero al no haberse procedido de esta forma se hubiese viciado de nulidad toda actuación posterior, actitud que hubiese sido planificada para evitar la defensa de su derecho que tiene antecedente dominial en título ejecutorial y sucesión hereditaria al deceso de Guadalupe Cárdenas, debidamente registrado en derechos reales.
- 3) Nulidad por incompetencia en razón de la jerarquía, refiriendo que, conforme a la resolución determinativa de área de saneamiento simple de oficio, se dispuso la intervención en todo el ex-fundo "Alegoría"- titulado bajo el expediente N° 2712 y por el principio de jerarquía normativa no podría el Director Nacional del INRA mediante resolución administrativa distribuir tierras tituladas conforme al proceso agrario vigente de 1952 a 1992, sin embargo, al haber procedido de este modo, se violaría el principio de jerarquía normativa, causal también tipificada como nulidad por violación a la forma esencial en el proceso de saneamiento.
- 4) Nulidad por falta de formas esenciales y simulación absoluta, refiriendo que por diferentes informes se hubiese ordenado excluir el área en conflicto, como se evidenciaría de la Resolución Administrativa N° 50/2012, de 10 julio de 2012, no obstante, se hubiese saneado su terreno a favor de la comunidad a través de un procedimiento que no corresponde a propiedades en conflicto, lo que constituiría un acto simulado, en el cual no hubiese participado debido a la falta de notificación, siendo que actualmente el predio en cuestión denominado "Salón Comunal" tampoco se encontraría dentro de los terrenos en conflicto, razón por la que ya no tuviese oportunidad real de defender su propiedad en el proceso de

saneamiento, porque ya fue titulada, siendo que debía tramitarse como área en conflicto y porque cuando se active nuevamente el procedimiento, se lo hará sobre áreas que no comprenden su predio.

5) Los funcionarios del INRA hubiesen burlado la el art. 272 del D.S. N° 29215 cuando inicialmente declararon área en conflicto y anulan obrados conforme a la Resolución Administrativa 50/2012, posteriormente mediante Informe legal DDCH-US-INF N° 765/2012 separan nuevamente los predios en sobreposición con su terreno atendiendo sus reclamos, pero pese a ello, su terreno físicamente no fue excluido y consecuencia de ese error esencial se hubiese titulado a favor de la comunidad demandada.

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

"(...) según la parte actora, actuados del trabajo de campo como la ficha catastral, acta de verificación del cumplimiento de la función social en pequeñas propiedades debe estar firmada por el propietario, por el funcionario del INRA y por el control social, que no podrían suplirse por informes, más cuando se apersonó al proceso oportunamente ante el conflicto con la comunidad y no le dieron a conocer el procedimiento, razón por la considera que el INRA no hubiese cumplido con el procedimiento establecido, lo que vicia de nulidad el proceso y el Título Ejecutorial, refiriendo de igual forma que, la normativa aplicable contenida en el art. 272-I del reglamento agrario D.S. N° 29215 que regula el procedimiento en caso de predios en conflicto, establece la utilización de un formulario adicional en el que se debe necesariamente identificar el área en controversia, deben levantarse datos adicionales de mejoras en el área en conflicto, averiguar a quién corresponden las mismas y su antigüedad, además de recepcionar los funcionarios del INRA, otras pruebas que pudieran acreditar las partes, debiendo acumularse las mismas a objeto de su análisis en el informe en conclusiones".

"(...) si bien se acusa que no se procedió a realizar los trabajos de campo, no resulta evidente, toda vez que conforme a lo detallado en parágrafos precedentes, este aspecto fue dispuesto mediante resolución expresa y ejecutada mediante procedimiento común de saneamiento, no como saneamiento interno como erradamente afirma la actora, y fue efectuada dentro el plazo previsto, en el cual, si bien la parte actora estuvo presente, pero no se evidencia, al margen de haberse opuesto al trabajo, haber solicitado su exclusión del proceso de saneamiento, que la misma haya participado en campo demostrando su derecho propietario o posesión sobre el predio cuya nulidad de título se demanda y tampoco se evidencia que haya presentado la documentación que respalda su derecho propietario o posesión legal a través de la cual, inexcusablemente se pueda determinar que su predio, del cual afirma que emerge de un Título Ejecutorial emitido por el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria en base al expediente N° 2712, se sobrepone a la parcela N° 48 denominada "Salón Comunal" y, menos se evidencia que haya demostrado el cumplimiento de la Función Social o Económico Social, ni que los funcionarios administrativos le hayan impedido su participación en las actividades de campo".

(...) en el caso de autos, al haberse realizado las tareas del saneamiento una primera vez, las mismas, en atención a reclamos y errores de fondo como los planteados por la misma ahora demandante (fs. 116 a 169 de la carpeta de predios en conflicto), fueron anuladas, para dar paso a un nuevo trabajo de campo dispuesto a través de la precitada resolución 050/2012, debidamente publicada, trabajo de campo al que la ahora parte actora fue también, debidamente notificada conforme consta en diligencia de notificación de fs. 264 de la carpeta predios en conflicto, diligencia asumida como válida por la ahora demandante cuando en el memorial citado en líneas precedentes, cursante de fs. 280 a 282 de la misma carpeta, refiere textualmente: "Hemos sido notificados con la resolución administrativa de fecha 10 de julio del 2012" aclarando más adelante dentro el mismo memorial, que se refiere a la Resolución Administrativa N° 050/2012 que establece el relevamiento de información en campo, razón por la que la

acusación de no haberse efectuado tareas de campo y no haberle notificado, carecen de fundamento, máxime si, oportunamente tuvo los canales que establece el ordenamiento jurídico para activarlos y lograr el reconocimiento de sus reclamos, por ende, al no haberlos utilizado, opera el principio de preclusión; asimismo, el levantamiento del formulario de predios en conflicto conforme establece el art. 274 del precitado reglamento agrario, obedece lógicamente a circunstancias en que ambos contendientes sobre un mismo predio, notificados legalmente para el trabajo de campo, asisten y demuestran sus mejoras, cumplimiento de la FS o FES y acreditan su derecho propietario o posesión legal a través de documentación idónea, no reflejándose en el presente caso actitud alguna por parte de la ahora actora, de cumplir la normativa, lo que no es lo mismo oponerse en conciliaciones, a través de memoriales de oposición o, solicitud de exclusión del proceso, cuando el ordenamiento jurídico establece los espacios de tiempo y canales idóneos para este efecto, siendo uno de ellos, el apersonarse oportunamente a los trabajos de campo para demostrar el derecho que le asiste, mejoras y cumplimiento de la FES, como bien se apuntó supra, razones por las que los argumentos de la demandante, acusando la nulidad del Título Ejecutorial en los términos del art. 50 parág. I, num. 2, inc. c. de la Ley N° 1715 modificada parcialmente por Ley N° 3545, carecen de fundamento fáctico y legal".

"(...) si bien acreditaría el derecho propietario, más no acredita la sobreposición que indica, puesto que dicha documentación traducida en declaratoria de herederos, folios reales, división y partición voluntaria con sus hermanos y otros, no se encuentra reflejada en los correspondientes planos elaborados bajo normas técnicas y menos reflejan que dichos predios o predio único se encuentre sobrepuesto al título ejecutorial al cual se hace referencia y del cual devendría su derecho propietario y, peor aun al predio "Salón Comunal", habiendo correspondido que, en el momento oportuno que fija la norma, se acrediten estos extremos presentando documentación idónea reflejada en planos elaborados bajo normas técnicas y en el caso de la sobreposición que se aduce, también haber probado a través de documentación fidedigna que lo que considera su propiedad basada en título ejecutorial del expediente 2712 haya llegado efectivamente a sobreponerse con el predio cuya nulidad de título se pretende, es decir con el predio "Salón Comunal"; en este sentido corresponde referir que, en toda demanda, asimilable también al reconocimiento del derecho propietario durante el saneamiento, la prueba corresponde al interesado en cuando al derecho que aduce y este debe ser acreditado en los momentos que fija la norma; el no haberlo hecho opera el principio de preclusión, puesto que la entidad administrativa no puede esperar la voluntad de las partes cuando a través de resoluciones administrativas estableció periodos en los cuales, a más de demostrar el derecho propietario o posesión, el cumplimiento de la FS o FES, se debe demostrar los extremos que se aduce, como el reconocimiento de un derecho sobrepuesto a otro pre-existente".

"(...) la actora obvia describir el resto de las decisiones asumidas en la Resolución Administrativa N° 050/2012 de 10 de julio que, al margen de excluir parcelas en conflicto del trámite inicialmente ejecutado, dispone nuevamente el trabajo de campo por procedimiento común de los predios en conflicto, actividad a la que la actora, como se vio en párrafos precedentes fue notificada legal y personalmente, cuya diligencia fue reconocida por ella misma en forma textual, dejando precluir de este modo su derecho a demostrar su propiedad sobre el predio del cual ahora reclama la nulidad del título, del que por cierto, como fue explicado supra, nunca acreditó fehacientemente que el mismo llegue a sobreponerse bajo documentación idónea al predio "Salón Comunal", dejando precluir al mismo tiempo su derecho a demostrar sus mejoras y el cumplimiento de la Función Social o Económico Social según hubiese correspondido, además de la legalidad y antigüedad de su posesión, en el caso en que hubiese correspondido también así probar".

"(...) el INRA, en la emisión del Título Ejecutorial haya creado un acto aparente que se contraponga a la

realidad en los términos referidos por la parte actora, toda vez que se corrobora de antecedentes que, el título ahora acusado de nulo, emerge del procedimiento de saneamiento efectuado por el INRA en cuya etapa principal, que es la de campo, no se apersonó la demandante sobre el predio "Salón Comunal", pese a su legal notificación y durante el mismo se evidenció el cumplimiento de la Función Social por parte de la Comunidad, la cual también demostró sus mejoras, la legalidad y antigüedad de su posesión, lo que sirvió de base a la entidad administrativa para la toma de decisiones posteriores que culminaron con la emisión del Título Ejecutorial, actividades que de ningún modo representan actos aparentes, sino verdaderos, producto del procedimiento ejecutado en apego a la normativa vigente".

"(...) tampoco resulta relevante determinar si el predio en cuestión se encuentra o no al interior del área declarada en conflicto, tal como se pretendió probar a través de estudios técnicos efectuados por el Geodesta del Tribunal Agroambiental dispuestos conforme a los términos de la demanda y en consideración a las facultades establecidas por el art. 378 del Cód. Pdto. Civ., conforme consta del auto de fs. 167 vta. e informes de fs. 322 a 325; 341 a 343; y 372 a 376 de obrados, porque de la revisión de antecedentes queda claro que el predio "Salón Comunal" ahora titulado, constituía parte del área en conflicto, sin embargo, debe tenerse en cuenta que, lo relevante estriba en el hecho de que a tiempo de establecerse el área en conflicto a través de la Resolución Administrativa RES-ADM-DDCH-N° 050/2012 de 10 de julio, se dispuso también en el punto resolutivo cuarto de la precitada resolución, ejecutar nuevamente sobre toda el área en conflicto las tareas de relevamiento de información en campo, actividad a la que Alberta Barrón de Saavedra no se apersonó pese a su legal notificación, ratificada por ella misma, dejando precluir por su dejadez la posibilidad de haber demostrado si su derecho propietario emergente del Título Ejecutorial emitido supuestamente en base al expediente agrario N° 2712 llegaba a sobreponerse efectivamente al predio "Salón Comunal", además de haber dejado también precluir su derecho de demostrar el cumplimiento de la Función Social o Económico Social y la legalidad y antigüedad de su posesión, al margen de haber podido demostrar las mejoras en el predio en cuestión, no dejando alternativa, bajo esta actitud pasiva, que el INRA establezca que al predio en cuestión no alcanzaba el conflicto, sino sobre otras seis parcelas que fueron excluidas nuevamente a través del Informe Técnico Legal DDCH-US-INF N° 765/2012 de 27 de julio, aprobado por decreto de fs. 592 de la carpeta de predios titulados, predios excluidos cuyo posterior tratamiento ahora consta en la carpeta de predios en conflicto".

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

La SAP-S1-0007-2018 declara IMPROBADA la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial en tal razón subsistente el Título Ejecutorial N° PCM-NAL-006021, de 21 de noviembre de 2013 emitido a favor de la Comunidad Campesina "Loma Grande", con base en los siguientes argumentos:

- 1) Conforme al análisis efectuado, queda plenamente establecido que los fundamentos de hecho contenidos en la demanda de autos, no guardan relación con las causales invocadas, previstas por el art. 50, parág. I num. 1, inc. c. y num. 2, incs. a. y c., referidas a la simulación absoluta, incompetencia en razón de jerarquía y violación de la ley aplicable, de las formas esenciales.
- 2) No fue acreditada la supuesta incompetencia en razón de jerarquía, toda vez que correspondió a la autoridad administrativa emitir la resolución final del proceso al no haber versado sobre el área de saneamiento expediente alguno que haya culminado con la emisión de títulos ejecutoriales,
- 3) No se pudo constatar violación de la ley aplicable en los términos acusados, puesto que como se pudo

verificar, el proceso de saneamiento del predio cuyo título se demanda de nulo, fue ejecutado conforme a la normativa y procedimiento agrario aplicable, al cual la ahora accionante no se apersonó, no obstante a su legal notificación, dejando precluir su derecho y tampoco hizo uso de los canales que fijan las normas para poder haber logrado la notificación con la resolución final del proceso.

4) El Título ahora acusado de nulo, emerge del procedimiento de saneamiento efectuado por el INRA en cuya etapa principal, que es la de campo, no se apersonó la demandante sobre el predio "Salón Comunal", pese a su legal notificación y durante el mismo se evidenció el cumplimiento de la Función Social por parte de la Comunidad, la cual también demostró sus mejoras, la legalidad y antigüedad de su posesión, lo que sirvió de base a la entidad administrativa para la toma de decisiones posteriores que culminaron con la emisión del Título Ejecutorial, actividades que de ningún modo representan actos aparentes, sino verdaderos, producto del procedimiento ejecutado en apego a la normativa vigente.

5) De la revisión de antecedentes queda claro que el predio "Salón Comunal" ahora titulado, constituía parte del área en conflicto, sin embargo, debe tenerse en cuenta que, lo relevante estriba en el hecho de que a tiempo de establecerse el área en conflicto a través de la Resolución Administrativa RES-ADM-DDCH-N° 050/2012 de 10 de julio, se dispuso también en el punto resolutivo cuarto de la precitada resolución, ejecutar nuevamente sobre toda el área en conflicto las tareas de relevamiento de información en campo, actividad a la que Alberta Barrón de Saavedra no se apersonó pese a su legal notificación, ratificada por ella misma, dejando precluir por su dejadez la posibilidad de haber demostrado si su derecho propietario emergente del Título Ejecutorial.

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

En una demanda de nulidad de Título Ejecutorial en virtud a la precitada causal, lo que se busca es determinar si el acto final del proceso de saneamiento (emisión del título ejecutorial), se contrapone a normas imperativas, dando lugar a la existencia de un Título Ejecutorial incompatible con determinado hecho y/o norma legal vigente al momento de su otorgamiento; es decir, que por ley se encuentren al margen de éstos procedimientos (violación de la ley aplicable) o cuando el Título Ejecutorial fue otorgado apartándose de las normas procedimentales que fija la ley (violación de las formas esenciales) y/o en el supuesto de haberse titulado tierras a favor de un titular distinto al que debió ser reconocido en derecho (violación de la finalidad que inspiró su otorgamiento).

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

Sentencia Agroambiental S1<sup>a</sup> 36/2013: "*... se evidencia; que el Dictamen Técnico Legal de 17 de junio de 2004 cursante de fs. 199 a 203 de la carpeta de saneamiento en el punto III de Conclusiones y Sugerencias acápite 3, indica que se deberá notificar al demandante ... al haber acreditado su interés legal, pudiendo acudir a la vía legal correspondiente; ...*"