

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0065-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 12-06-2017

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / 3. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / 4. Derecho a la Defensa /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Determinación de Área / Resolución de inicio de Procedimiento (Resolución Instructoria) / 8. Publicidad (edicto /aviso de radio) / 9. Incumplimiento /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Determinación de Área / Resolución de inicio de Procedimiento (Resolución Instructoria) / 8. Publicidad (edicto /aviso de radio) / 9. Incumplimiento /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Cierre / Publicidad (Exposición Pública de Resultados) / 8. Incumplimiento /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Cierre / Publicidad (Exposición Pública de Resultados) / 8. Incumplimiento /

Problemas jurídicos

Interpone demanda Contenciosa Administrativa Verónica Mallea Rada contra el Director Nacional a.i. del INRA contra la Resolución Administrativa RA-ST N° 0612/2007 del 12 de noviembre de 2007, conforme los argumentos siguientes:

a) Que la Resolución Final de saneamiento estaría viciada de nulidad debido a que no se habría emitido la Resolución Instructoria la cual debe ser publicada por edicto previo a iniciar trabajo de campo vulnerando el art. 190 del D.S. N° 24784;

b) la vulneración del art. 214.I y II D.S. N° 25763 debido a que no habría publicación de aviso público de exposición de resultados, y el Art 215 que manifiesta la elaboración de un informe en conclusiones el cual no se cumplió además para subsanar este aspecto se habría emitido un nuevo Informe ETJ el 15 de noviembre de 2000 y;

c) la mala aplicación del art. art. 345 del D.S. N° 29215 ya que este haría mención a la declaratoria de tierra fiscal cuando la superficies no son objeto de pronunciamiento o resolución, que no sería su caso ya que se le habría recortado 146ha.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde a la demanda manifestando: que el proceso se llevo con total transparencia cumpliendo los arts. 146 y 169 del D.S. N° 25763, garantizando la participación de los interesados, con relación a la falta de resolución instructoria esta sería falso debido que se tiene la Res. Instructoria RA-CSLP-A4 N° 002/99 de 3 de septiembre de 1999, respecto a que el INRA desconocería que el predio "El Bohemio" sería un bien ganancial y vulneración del derecho a la defensa este tema no es atinente al INRA, además de que ésta última no se apersonó durante el saneamiento, por lo que solicita se declare improbadada la demanda.

Que la demandante hace uso a su derecho de replica señalando que el 30 de octubre de 2015 solicitó adjudicación simple de acuerdo al art. 50.III de la ley N° 1715, respecto a las publicaciones edictales indica que éstas fueron realizadas un año después de los trabajos de campo, por lo que es evidente la violación del debido proceso.

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

"De lo que con meridiana claridad se advierte que la emisión de la resolución instructoria no es un mero acto de formalidad que ligeramente puede ser inobservada, sino la misma constituye una de las etapas más importantes del proceso de saneamiento, puesto que por intermedio de ella se pone en conocimiento de la población en general sobre la ejecución del proceso de saneamiento, a objeto de que estas se apersonen y ejerzan su derecho.

Por otro lado el art. 192.I del D.S. N° 24784 señala "**Los Directores** Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), **publicados los edictos y avisos** señalados en el artículo 190 de este reglamento, **dispondrán la realización de pericias de campo para:** ", de lo que con meridiana claridad se puede concluir que el inicio y/o la realización de las pericias de campo está condicionada a que previamente exista la publicación de los avisos y edictos correspondientes, justamente porque el momento de la etapa de las pericias de campo viene a constituir la piedra angular del proceso de saneamiento, por ello mismo la realización y cumplimiento de esta etapa de campo debe estar previamente anunciada y de conocimiento de los interesados.

Ahora bien, de la revisión de los antecedentes del expediente agrario, no se advierte que la entidad administrativa haya cumplido con este actuado (resolución instructoria) de trascendental importancia, conforme correlativa y sucesivamente debe efectuarse de acuerdo al entendimiento establecido en art. 187 del D.S. N° 24784 en relación a las diversas etapas del proceso de saneamiento, si bien de fs. 643 a 644 se observa la existencia de la Resolución Instructoria RA-CSLP-A4 N° 002/99 de 9 de septiembre de 1999, ésta resulta ser a todas luces posterior a la etapa de campo, aproximadamente un año posterior a la realización de las pericias de campo, en consecuencia habrá que preguntarnos si realmente esta resolución instructoria y la publicación de avisos que son posteriores a las pericias de campo ¿habrán cumplido su finalidad de forma oportuna? naturalmente que no, lo que se observa es simplemente un afán de justificar esta omisión insalvable, como si se tratase de simples actos formales, en efecto, el no

haber cumplido con la emisión de la resolución instructoria y posteriores publicaciones de avisos y edictos dentro de los etapas y/o pasos correlativos en el proceso de saneamiento (oportunidad), se **han vulnerado el derecho a la defensa y debido proceso** instituidos en el art. 16 CPE. vigente en su momento que nos señala "... **II. El derecho de defensa** de la persona en juicio **es inviolable** . **IV. Nadie puede ser condenado** a pena **alguna sin haber sido oído** y juzgado previamente **en proceso legal** , ni la sufrirá si no ha sido impuesta por sentencia ejecutoriada y por autoridad competente", entendimiento que perfectamente son aplicables a raíz de la previsión constitucional de entonces que en su art. 229 determinó que "**Los principios, garantías y derechos** reconocidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio **ni necesitan de reglamentación previa para su cumplimiento** ". "

### Síntesis de la razón de la decisión

La demanda Contenciosa Administrativa ha sido declarada **PROBADA** en consecuencia, **NULA** la Resolución Administrativa N° 0612/2007 de 12 de noviembre de 2007 en relación a las 146.0066 ha, se **ANULA** el proceso de saneamiento, debiendo emitirse las respectivas resoluciones operatorias e instructoria si corresponde e informe de adecuación y proseguirse los posteriores actuados del saneamiento de acuerdo a normativa, conforme los argumentos siguientes:

**a)** Con relación a este punto no se advierte que la entidad administrativa haya realizado este actuado el cual es de trascendental importancia ya que debe efectuarse conforme al art. 187 del D.S. N° 24784, pero la entidad administrativa para salvar este error emite la Resolución Instructoria RA-CSLP-A4 N° 002/99 de 9 de septiembre de 1999 la cual es posterior a la etapa de campo haciéndolo como si se tratase de simples actos formales por lo que se vulnero el derecho a la defensa y al debido proceso instituidos en el art. 16 CPE., vigente en su momento;

**b)** con relación a la exposición pública de resultados no se advierte que la misma se haya efectuado conforme establece la normativa, es más ni siquiera cursa los avisos de publicación, incumpléndose así flagrantemente el reglamento de la ley N° 1715, así mismo con relación al art. 215 del D.S. N° 25763 que establece que vencido la exposición publica de resultados se debe remitir un informe en conclusiones, aspecto tampoco se advierte que el ente administrativo haya cumplido con este cometido;

**c)** con relación a este punto se debe manifestar que resulta confuso lo argumentado por la demandante sobre este punto, pero el artículo 345 del D.S. N° 29215 la declaratoria de tierra fiscal obedece a que previamente se haya efectuado un proceso de saneamiento, producto de ello emitir la resolución correspondiente que en la resolución que deja sin efecto el nuevo proceso de saneamiento, contiene los datos necesarios, producto de ello la interesada pudo plantear su recurso jerárquico por lo que el argumento ingresa dentro el ámbito de la intrascendencia y;

**d)** con relación a que habría solicitado adjudicación simple, se debe manifestar que si bien la RA-ST N° 0612/2007 se apoye en el hecho de que el predio se encontraría dentro de la reserva forestal de inmovilización Iturralde creado en 1991 pero la parte actora presentó como sus antecedentes, estas son anteriores a la fecha de creación de dicha reserva, en consecuencia, corresponderá al INRA efectuar la valoración de las pruebas recabadas a efectos de determinar lo que en derecho corresponda.

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

PRECEDENTE 1

No corresponde pronunciarse la Resolución Instructoria en forma posterior a la etapa de campo, pues no es un acto de mera formalidad y su inobservancia, implica vulneración del debido proceso y defensa, al impedirse a la población apersonarse para hacer valer sus derechos

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

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

Sentencia Agraria Nacional S1a N° 17/2003 de 14 de julio de 2003

*"(..) I. En la respuesta de fs. 65 a fs. 71 el INRA, reconoce espontánea y expresamente no haber emitido Resolución Instructoria, que disponga el inicio del proceso de saneamiento CAT - SAN dentro del área San Julián -San Pedro Dpto. de Santa Cruz, que intime a propietarios con títulos ejecutoriales, beneficiarios de predios consignados en sentencias o minutas de compra venta anteriores al 24 de noviembre de 1992, y a poseedores, a acreditar su personalidad jurídica, fecha y origen de su posesión, cumplimiento de la función económica social, ubicación y superficie poseída, vulnerando de esta manera los arts. 175 y 190 del D.S 24784, vigente a momento de iniciarse el saneamiento de la propiedad rústica "San Andrés A" . De conformidad al art. 190 - II del Reglamento de la Ley<sup>o</sup> 1715, Aprobado por D.S., 24784, la Resolución Instructoria, se constituye en una actuación fundamental del proceso de saneamiento porque además de permitir al INRA obtener datos relevantes de utilidad en la sustanciación del procedimiento, garantiza la transparencia de su trámite y asegura la información y participación de personas interesadas.*

*II. En cuanto a la aplicación del art. 1ro. de D.S. 25763, por el que el INRA, manifiesta que por efecto de dicha disposición legal ratifica los actos cumplidos, la citada disposición no puede ratificar actos o etapas inexistentes, en el expediente de saneamiento N° 22982, al incumplir con su obligación de emitir resolución Instructoria de área de saneamiento del predio en litis. (..) POR TANTO: La Sala Primera del Tribunal Agrario Nacional, con la facultad conferida por el art. 36 - 3) de la Ley N° 1715, administrando justicia agraria en única instancia y en virtud a la jurisdicción que por ella ejerce, declara PROBADA la demanda de fs. 31 - 33 vlta., 37, 42, y ANULA el trámite de saneamiento, hasta que el INRA emita la Resolución Instructoria aplicando normas contenidas en la Ley Agraria y efectúe los trámites posteriores .".*

Sentencia Agraria Nacional S1a N° 30/2010

*"De lo anteriormente relacionado se tiene que la falta de emisión de la Resolución Instructora constituye vicio de nulidad insubsanable, por vulnerar el derecho a la defensa previsto por el art. 76 de la L. N° 1715 modificada por L. N° 3545, situación que importa al orden público, representando tales actuaciones acusadas por el representante legal de la empresa agropecuaria SOGIMA S.R.L. - recurrente - evitar, suprimir y denegar el constitucional derecho a la defensa de la empresa actora, no pudiendo invocar el INRA la Resolución Administrativa N° DN ADM 0067/99 de 12 de mayo de 1999, a*

## TRIBUNAL AGROAMBIENTAL - UNIDAD DE JURISPRUDENCIA

*efecto de convalidar actos o etapas inexistentes , al haber incumplido con su obligación de emitir resoluciones previstas en los arts. 174, 175 y 190 del D.S. N° 24784 de 31 de julio de 1997 vigente en el momento de saneamiento que se analiza..... POR TANTO: La Sala Primera del Tribunal Agrario Nacional, administrando justicia en única instancia, en virtud de la jurisdicción y competencia que le otorga el art. 36 inc.3) de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, concordante con lo dispuesto por el art. 68 del mismo cuerpo legal, FALLA declarando PROBADA la demanda contencioso administrativa ... NULA la Resolución Suprema N° 00638, de 17 de julio de 2009 y el trámite de saneamiento que le dio origen, debiendo en consecuencia el INRA emitir una Resolución Instructoria y aplicar las normas agrarias vigentes".*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1 N° 29/2019

SENTENCIA NACIONAL AGROAMBIENTAL S2 N° 47/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1 N° 29/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1 N° 13/2017

---

## FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2

---

### TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

**1. ARBOL / 2. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / 3. DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / 4. Derecho a la Defensa /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Determinación de Área / Resolución de inicio de Procedimiento (Resolución Instructoria) / 8. Publicidad (edicto /aviso de radio) / 9. Incumplimiento /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. Preparatoria / 7. Determinación de Área / Resolución de inicio de Procedimiento (Resolución Instructoria) / 8. Publicidad (edicto /aviso de radio) / 9. Incumplimiento /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Cierre / Publicidad (Exposición Pública de Resultados) / 8. Incumplimiento /**

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS / 4. SANEAMIENTO / 5. Etapas / 6. De Campo / 7. Informe de Cierre / Publicidad (Exposición Pública de Resultados) / 8. Incumplimiento /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda Contenciosa Administrativa Verónica Mallea Rada contra el Director Nacional a.i. del INRA contra la Resolución Administrativa RA-ST N° 0612/2007 del 12 de noviembre de 2007, conforme los argumentos siguientes:

- a) Que la Resolución Final de saneamiento estaría viciada de nulidad debido a que no se habría emitido la Resolución Instructoria la cual debe ser publicada por edicto previo a iniciar trabajo de campo vulnerando el art. 190 del D.S. N° 24784;
- b) la vulneración del art. 214.I y II D.S. N° 25763 debido a que no habría publicación de aviso público de exposición de resultados, y el Art 215 que manifiesta la elaboración de un informe en conclusiones el cual no se cumplió además para subsanar este aspecto se habría emitido un nuevo Informe ETJ el 15 de noviembre de 2000 y;
- c) la mala aplicación del art. art. 345 del D.S. N° 29215 ya que este haría mención a la declaratoria de tierra fiscal cuando la superficies no son objeto de pronunciamiento o resolución, que no sería su caso ya que se le habría recortado 146ha.

El demandado Director Nacional a.i. del INRA responde a la demanda manifestando: que el proceso se llevo con total transparencia cumpliendo los arts. 146 y 169 del D.S. N° 25763, garantizando la participación de los interesados, con relación a la falta de resolución instructoria esta sería falso debido que se tiene la Res. Instructoria RA-CSLP-A4 N° 002/99 de 3 de septiembre de 1999, respecto a que el INRA desconocería que el predio "El Bohemio" sería un bien ganancial y vulneración del derecho a la defensa este tema no es atinente al INRA, además de que ésta última no se apersonó durante el saneamiento, por lo que solicita se declare improbadada la demanda.

Que la demandante hace uso a su derecho de replica señalando que el 30 de octubre de 2015 solicitó adjudicación simple de acuerdo al art. 50.III de la ley N° 1715, respecto a las publicaciones edictales indica que éstas fueron realizadas un año después de los trabajos de campo, por lo que es evidente la violación del debido proceso.

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

**"Respecto a la exposición pública de resultados que no habría respetado el art. 214.I y II, puesto que no existiría el aviso público ni constancia de publicación del aviso, menos cursaría el informe en conclusiones.-** Sobre el punto, tanto el primer reglamento a la ley N° 1715 D.S. N° 24784 como el segundo reglamento D.S. N° 25763 contemplan esta etapa de exposición pública de resultados, como posterior a los trabajos de campo, actividad que debe ser efectuada a partir del primer aviso de publicación al efecto (art. 242.I del D.S. N° 24784 y 214.I del D.S. N° 25763), ahora bien, de la revisión de antecedentes no se advierte que la misma se haya efectuado conforme establece la normativa, es más ni siquiera cursa los avisos de publicación, incumpléndose así flagrantemente el reglamento de la ley N° 1715, argumento que de ninguna forma fue enervada por la parte demandada, en consecuencia corresponde aplicar lo previsto en la última parte del art. 346 del Cód. Pdto. Civ. que

señala "En la contestación el demandado, además de oponer las excepciones previstas por el art. 342 deberá: inc. 2) Pronunciarse sobre los documentos acompañados o citados en la demanda. Su silencio, evasivas o negativa meramente general podrán estimarse como reconocimiento de la verdad de los hechos a que se refieren dichos documentos", normativa aplicable a la materia de acuerdo a lo previsto en el régimen de supletoriedad dispuesto en el art. 78 de la ley N° 1715 y Disposición Final Tercera de la ley N° 439, en ese contexto se tiene demostrada la omisión de las actividades relativas a la exposición pública de resultados.

Igualmente pese a que el 5 de mayo de 2000 entró en vigor el D.S. N° 25763 el cual en su art. 215 señala "Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, vencido el plazo de exposición pública, requerirán a sus departamentos competentes la elaboración de un informe en conclusiones, que contenga los aspectos principales de su desarrollo y, en particular los errores materiales u omisiones denunciados", aspecto tampoco se advierte que el ente administrativo haya cumplido con este cometido, en ese marco corresponderá fallar en ese sentido."

### Síntesis de la razón de la decisión

La demanda Contenciosa Administrativa ha sido declarada **PROBADA** en consecuencia, **NULA** la Resolución Administrativa N° 0612/2007 de 12 de noviembre de 2007 en relación a las 146.0066 ha, se **ANULA** el proceso de saneamiento, debiendo emitirse las respectivas resoluciones operatorias e instructoria si corresponde e informe de adecuación y proseguirse los posteriores actuados del saneamiento de acuerdo a normativa, conforme los argumentos siguientes:

- a) Con relación a este punto no se advierte que la entidad administrativa haya realizado este actuado el cual es de trascendental importancia ya que debe efectuarse conforme al art. 187 del D.S. N° 24784, pero la entidad administrativa para salvar este error emite la Resolución Instructoria RA-CSLP-A4 N° 002/99 de 9 de septiembre de 1999 la cual es posterior a la etapa de campo haciéndolo como si se tratase de simples actos formales por lo que se vulnero el derecho a la defensa y al debido proceso instituidos en el art. 16 CPE., vigente en su momento;
- b) con relación a la exposición pública de resultados no se advierte que la misma se haya efectuado conforme establece la normativa, es más ni siquiera cursa los avisos de publicación, incumpléndose así flagrantemente el reglamento de la ley N° 1715, así mismo con relación al art. 215 del D.S. N° 25763 que establece que vencido la exposición publica de resultados se debe remitir un informe en conclusiones, aspecto tampoco se advierte que el ente administrativo haya cumplido con este cometido;
- c) con relación a este punto se debe manifestar que resulta confuso lo argumentado por la demandante sobre este punto, pero el artículo 345 del D.S. N° 29215 la declaratoria de tierra fiscal obedece a que previamente se haya efectuado un proceso de saneamiento, producto de ello emitir la resolución correspondiente que en la resolución que deja sin efecto el nuevo proceso de saneamiento, contiene los datos necesarios, producto de ello la interesada pudo plantear su recurso jerárquico por lo que el

argumento ingresa dentro el ámbito de la intrascendencia y;

**d)** con relación a que habría solicitado adjudicación simple, se debe manifestar que si bien la RA-ST N° 0612/2007 se apoye en el hecho de que el predio se encontraría dentro de la reserva forestal de inmovilización Iturralde creado en 1991 pero la parte actora presentó como sus antecedentes, estas son anteriores a la fecha de creación de dicha reserva, en consecuencia, corresponderá al INRA efectuar la valoración de las pruebas recabadas a efectos de determinar lo que en derecho corresponda.

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

PRECEDENTE 2

La inexistencia de aviso público de exposición pública de resultados, como la elaboración del Informe en Conclusiones, provoca infracción a la norma agraria

**Jurisprudencia conceptual o indicativa**

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 125/2019