

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0029-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 21-03-2017

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Otros medios: análisis de imagen satelital, multitemporal y otros. / 8. Validación /

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) /

Problemas jurídicos

Dentro de la tramitación del Proceso Contencioso Administrativo, seguido por el Viceministerio de Tierras contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional del Reforma Agraria, impugnando la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-SC N° 0296/2002 de 26 de noviembre de 2002 emitida dentro el proceso de saneamiento de la propiedad denominada "Guapomo y Pacay 2", al tenor de los siguientes fundamentos legales:

a) señala que en cuanto al Informe CAT-SAN 127/2001 de 1 de noviembre de 2001 que derivó en la emisión del Informe de la E.T.J. de 24 de noviembre de 2001, se habría emitido apartándose de preceptos legales, porque se ha considerando como válidos la modificación a la información recabada en Pericias de Campo y;

b) el actor refiere que según Informe INF/VT/DGDT/UTNIT/0053-2012 de 16 de agosto de 2012, el año 1996 se evidenció actividad antrópica en la superficie de 36.0000 ha., el año 2000, 69.0000 ha. y el año 2006 en una superficie de 227.0000 ha., por lo que se advertiría que antes y después de las pericias de campo, en los predios "Guapomo y Pacay 2" no existía 190.0000 ha. de actividad agrícola (cultivos) y 140.0000 ha. de actividad ganadera (pasto).

A su vez, la tercera interesada Eloísa Doroti Nunes Dalmina, se apersona pidiendo se declare improbada la demanda contencioso administrativa, pero también denuncia se la inexistencia de la Resolución Instructoria y que le habría causado indefensión.

Entre otras denuncias realizadas por la tercera interesada, se expresa que:

- 1) se denuncia que no se habría cumplido con la identificación en Gabinete ya que la misma no cursa en antecedentes;
- 2) se refiere a la segunda visita del INRA sin previo cumplimiento de las formalidades de rigor y;
- 3) finalmente, hace mención a las pruebas literales arrimada al presente proceso contencioso administrativo.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"3.- En lo referente al Informe INF/VT/DGDT/UTNIT/0053/2012 , donde se identifica en el año 1996 únicamente 36.0000 ha., 69.0000 ha. en el año 2000 y 227.0000 ha. en el año 2006, de actividad antrópica, corresponde señalar que la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-SC N° 0296/2002 impugnada en el presente caso de autos, fue pronunciada el 26 de noviembre de 2002 y el Informe emitido por el Viceministerio de Tierras data de 16 de agosto del 2012, en tal sentido el INRA no tenía conocimiento de dicho informe, donde identifica superficies menores en los años 1996, 2000 y 2006 a la superficie adjudicada; de igual manera al ser posterior a la emisión de la Resolución Final de Saneamiento, no corresponde su análisis, toda vez de conformidad al art. 189-3 de la C.P.E. el Tribunal Agroambiental, tiene competencias para conocer entre otros, procesos contenciosos administrativos, facultado para examinar los actos administrativos y las disposiciones legales aplicadas en sede administrativa hasta la emisión de la Resolución Final de Saneamiento impugnada en dicha vía, en consecuencia mal se puede aducir que no tomó en cuenta la misma; sin embargo, la institución encargada del proceso de saneamiento en su condición de ente ejecutor de saneamiento, tenía la obligación de acudir a pruebas complementarias para determinar si efectivamente el predio mensurado cumplía con la F.E.S. conforme establece el art. 239-II del D.S. N° 25763 (vigente en su momento), en este caso a un informe multitemporal ya que el predio en cuestión fue calificado como Empresa Agrícola en la Resolución Final de Saneamiento, aspecto inobservado por el ente administrativo, lo que ha derivado en la emisión de una resolución viciada de nulidad que afecta al orden público y normas legales aplicables al caso."

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contenciosa administrativa, ha sido declarada **PROBADA**, declarándose Nula la Resolución Final de Saneamiento N° RFSCS-SC 0296/2002 de 26 de noviembre de 2002, hasta el vicio mas antiguo, debiendo la entidad administrativa emitir Resolución Instructoria y subsanar las contradicciones en las que ha incurrido, debiendo ser la misma conforme a la normativa agraria vigente, conforme a los fundamentos siguientes:

- a) existiendo un Informe de E.T.J. (2000), se dispone la emisión de uno nuevo, pronunciándose el Informe de E.T.J. (2001) resolviéndose realizar inspección ocular en la propiedad denominada "Guapomo y El Pacay"; a efectos de no generar incongruencias, éste nuevo Informe de E.T.J. debió realizarse sobre el trabajo de campo levantado en la Ficha Catastral (en la que se consigna superficie de explotación agrícola y de pastoreo a ser alquilado, pero no se consigna la existencia de ganado alguno), pero no sucedió así pues se ordeno nueva inspección ocular, que dió lugar a la emisión del Informe CAT-SAN 127/2001 de 1 de noviembre de 2001, en el que se limitó a mencionar 140 cabezas de ganado y 10 vacas lecheras "aproximadamente", sin verificar el Registro de Marca de ganado y otros elementos probatorios, además se refirió a un número de personal asalariado, sin que demuestren prueba que

acredite tal condición, calificando como empresa agrícola, asimismo se consignaron superficies diferentes; ese Informe CAT-SAN del 2001 carece de un fundamento técnico legal, siendo que esas falencias u omisiones debieron ser observado en el segundo informe de E.T.J. y no dejar pasar por alto, error que fue arrastrado incluso hasta la emisión de la Resolución Final de Saneamiento donde se resuelve dotar a favor de Eloísa Doroti Nunes Dalmina la superficie de 838.6338 ha., sin que exista un fundamento valido para dicha determinación. En consecuencia se ha vulnerado el debido proceso y la seguridad jurídica al existir imprecisiones de orden legal al constatarse que el INRA, realizó informes contradictorios que generan inseguridad jurídica, repercutiendo los mismos en la emisión de la Resolución Final de Saneamiento y;

b) la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-SC N° 0296/2002, donde se dota a la beneficiaria la superficie de 838.6338 ha., pero por Informe INF/VT/DGDT/UTNIT/0053/2012 por actividad antrópica se identifica en el año 1996 únicamente 36.0000 ha., 69.0000 ha. en el año 2000 y 227.0000 ha. en el año 2006, en tal sentido el INRA no tenía conocimiento de dicho informe, donde identifica superficies menores en los años 1996, 2000 y 2006 a la superficie adjudicada. La institución encargada del proceso de saneamiento en su condición de ente ejecutor de saneamiento, tenía la obligación de acudir a pruebas complementarias para determinar si efectivamente el predio mensurado cumplía con la F.E.S. conforme establece el art. 239-II del D.S. N° 25763 (vigente en su momento), en este caso a un informe multitemporal ya que el predio en cuestión fue calificado como Empresa Agrícola en la Resolución Final de Saneamiento, aspecto inobservado por el ente administrativo, lo que ha derivado en la emisión de una resolución viciada de nulidad que afecta al orden público y normas legales aplicables al caso.

Con relación a la denuncia realizadas por la tercera interesada, respecto a la inexistencia de Resolución Instructoria, se tiene que en el caso de autos, el propio ente administrativo reconoce no haber emitido la Resolución Instructoria, refiriéndose a la Resolución Administrativa N° DN ADM 0067/99 que ratifica actuados del proceso de saneamiento, sin embargo, la misma no puede ratificar actuados inexistentes como es la Resolución Instructoria y considerando que la emisión de esta atañe al orden público, al haberse constatado su inexistencia, se evidencia una flagrante vulneración al derecho a la defensa y debido proceso.

Con relación a otras denuncias efectuadas por la tercera interesada, las mismas han sido desestimadas, con los argumentos siguientes:

1) revisado el legajo de proceso administrativo, efectivamente no cursa dicho informe; empero en el Informe de E.T.J. de fs. 45 a 53 así como del segundo informe de E.T.J. cursante de fs. 57 a 64 del cuaderno de saneamiento, señalan que dentro de las actividades cumplidas esta la "Identificación y clasificación de expedientes (titulados y en trámite), Identificación de títulos ejecutoriales emitidos", así como se hace una relación a los antecedentes agrarios de los Expedientes N° 31785 correspondiente al predio denominado "Guapomo" y N° 35663 del predio "El Pacay"; en consecuencia no es evidente que no se haya realizado trabajo de gabinete, mas aun cuando no se ha reclamado oportunamente sobre este aspecto;

2) con relación al tema relativo a la segunda visita del INRA sin previo cumplimiento de las formalidades de rigor, en la denuncia presentada por la actora, se evidencia una incoherencia en el contenido del memorial de apersonamiento sobre el particular y;

3) con relación a las pruebas literales arrimada al presente proceso contencioso administrativo, no

merecen pronunciamiento, más cuando el presente caso se tramita en la vía ordinaria de puro derecho donde no corresponde producir pruebas, sino valorar únicamente aquellas que se hallen insertos y considerados en el trámite administrativo de saneamiento.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

El INRA, en su condición de ente ejecutor de saneamiento, tiene la obligación de acudir a pruebas complementarias para determinar si efectivamente el predio mensurado cumple con la F.E.S., para ello acudiendo a un informe multitemporal, más aún cuando el predio sea calificado como Empresa Agrícola, a fin de determinar la actividad atípica de gestiones anteriores.

Jurisprudencia conceptual o indicativa

"Asimismo, es necesario establecer que éste Tribunal ha anulado procesos de saneamiento cuando el ente administrativo no emitió las resoluciones operativas de saneamiento.

Que, en el caso que nos ocupa, el precedente citado en la Sentencia Agraria Nacional S1ª N° 30/2010 de 27 de agosto de 2010, citando la Sentencia Agraria Nacional S1ª N° 17/2003 de 14 de julio de 2003, en la que se estableció: "(...) 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 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** ." (Las negrillas y subrayado son nuestros).

Continua indicando la Sentencia Agraria Nacional S1ª N° 30/2010 a modo de conclusión: "Sentencia hito antes referida, fue emitida precisamente ante la falta de Resolución Instructoria que disponga el inicio del proceso de Saneamiento Integrado al Catastro Legal, en la zona San Julián y San Pedro de la provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, como en el caso que nos ocupa".

"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 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 de fs. 94 a 99 de obrados, interpuesta por Claudinei Alberto Gasparelli, en su calidad de Gerente General y Representante Legal de la empresa agropecuaria SOGIMA S.R.L. contra el Presidente Constitucional de la República y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras; en consecuencia, **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 Instructora y aplicar las normas agrarias vigentes". (las negrillas y subrayados son agregados). "

Contextualización de la línea jurisprudencial

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 049/2018

*"el INRA a fin de desvirtuar cualquier indicio de fraude, recurriendo al informe de **Análisis Multitemporal** (Informe Técnico DDSA-COII-INF-N° 1189/2012) conforme lo dispone la última parte del art. 159 del Decreto antes citado, efectuó un análisis del mismo, determinando que en las gestiones 1996, 2000, 2003 y 2008 no se comprobó **actividad antrópica** dentro del predio DON JUAN. Ahora bien, se debe añadir que el INRA tiene plenas facultades para recurrir a medios complementarios de prueba **no solo** a efectos de acreditar el cumplimiento de la **Función Social o Económico Social sino también la antigüedad de la posesión**"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 13/2019

*"el artículo el art. 159 del D.S. 29215 de 02 de agosto de 2007 señala que, la **verificación de la Función Social** y Función Económica Social se realiza de forma directa en campo, siendo éste el principal medio de prueba; sin embargo la misma norma legal indica que se puede utilizar como **apoyo técnico**, instrumentos complementarios de verificación, como ser imágenes de satélites, fotografías áreas, y toda información técnica y/o jurídica idónea que resulte útil; dentro de esta previsión se encuentra el **Informe Multitemporal** como un medio técnico de exploración inicial de la situación del previo a ser objeto de proceso de reversión, al cual decidió recurrir el INRA como base de apoyo esencial para respaldar su decisión de iniciar el procedimiento administrativo de reversión, siendo esta una facultad privativa de la Autoridad administrativa que imparte el desarrollo de los procesos de su competencia."*

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. FUNCIÓN SOCIAL/ FUNCIÓN ECONÓMICO SOCIAL / 6. Prueba / 7. Otros medios: análisis de imagen satelital, multitemporal y otros. / 8. Validación /

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) /

Problemas jurídicos

Dentro de la tramitación del Proceso Contencioso Administrativo, seguido por el Viceministerio de Tierras contra el Director Nacional a.i. del Instituto Nacional del Reforma Agraria, impugnando la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-SC N° 0296/2002 de 26 de noviembre de 2002 emitida dentro el proceso de saneamiento de la propiedad denominada "Guapomo y Pacay 2", al tenor de los siguientes fundamentos legales:

a) señala que en cuanto al Informe CAT-SAN 127/2001 de 1 de noviembre de 2001 que derivó en la emisión del Informe de la E.T.J. de 24 de noviembre de 2001, se habría emitido apartándose de preceptos legales, porque se ha considerando como válidos la modificación a la información recabada en Pericias de Campo y;

b) el actor refiere que según Informe INF/VT/DGDT/UTNIT/0053-2012 de 16 de agosto de 2012, el año 1996 se evidenció actividad antrópica en la superficie de 36.0000 ha., el año 2000, 69.0000 ha. y el año 2006 en una superficie de 227.0000 ha., por lo que se advertiría que antes y después de las pericias de campo, en los predios "Guapomo y Pacay 2" no existía 190.0000 ha. de actividad agrícola (cultivos) y 140.0000 ha. de actividad ganadera (pasto).

A su vez, la tercera interesada Eloísa Doroti Nunes Dalmina, se apersona pidiendo se declare improbada la demanda contencioso administrativa, pero también denuncia se la inexistencia de la Resolución Instructoria y que le habría causado indefensión.

Entre otras denuncias realizadas por la tercera interesada, se expresa que:

1) se denuncia que no se habría cumplido con la identificación en Gabinete ya que la misma no cursa en antecedentes;

2) se refiere a la segunda visita del INRA sin previo cumplimiento de las formalidades de rigor y;

3) finalmente, hace mención a las pruebas literales arrimada al presente proceso contencioso administrativo.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"2.- Respecto a la inexistencia de la Resolución Instructoria y que le habría causado indefensión, que habiendo la impetrante identificado vulneración a la normativa agraria que es de orden público y de cumplimiento obligatorio, considerando que el petitorio realizado refiere la nulidad de actuados, amerita señalar que revisado el cuaderno de saneamiento, se constata que en el proceso de saneamiento del predio "Guapomó y Pacay 2", no se emitió la Resolución Instructoria, y que si bien en la Resolución Final de Saneamiento cursante a fs. 87 a 89, hace mención a la Resolución Administrativa N° DN ADM 0067/99 de 12 de mayo de 1997, ésta establecería únicamente lo siguiente: "La ratificación de los actos cumplidos consistentes en: Revisión en Gabinete, Campaña Pública y Levantamiento Catastral. La definición del área de saneamiento, de acuerdo a la división política administrativa que comprende la zona de San Julián y San Pedro, correspondiente a la provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, con una superficie de 924769.6956 ha. La disposición del término para la acreditación de derechos hasta la conclusión de la Exposición Pública de Resultados, **al no existir Resolución Instructoria**" (las negrillas son nuestros).

En el caso de autos, claramente podemos advertir que el propio ente administrativo reconoce no haber emitido la Resolución Instructoria, tal como se evidencia a fs. 58, de la carpeta de saneamiento, y que si bien refieren a la Resolución Administrativa N° DN ADM 0067/99 de 12 de mayo de 1997, ésta únicamente ratifica actuados del proceso de saneamiento, sin embargo, la misma no puede ratificar actuados inexistentes como es la Resolución Instructoria y considerando que la emisión de esta atañe al orden público, al haberse constatado su inexistencia, se evidencia una flagrante vulneración al derecho a la defensa y debido proceso que da lugar a la nulidad del trámite de saneamiento que hace al predio "Guapomó y Pacay 2". De lo que se concluye entonces que, en el proceso de saneamiento existen vicios de nulidad insubsanables, que importan a la responsabilidad y la competencia del INRA, vulnerando el art. 190 del D.S N° 24784, vigente a momento de iniciarse el saneamiento de la propiedad "Guapomó y Pacay 2".

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contenciosa administrativa, ha sido declarada **PROBADA**, declarándose Nula la Resolución Final de Saneamiento N° RFSCS-SC 0296/2002 de 26 de noviembre de 2002, hasta el vicio mas antiguo, debiendo la entidad administrativa emitir Resolución Instructoria y subsanar las contradicciones en las que ha incurrido, debiendo ser la misma conforme a la normativa agraria vigente, conforme a los fundamentos siguientes:

a) existiendo un Informe de E.T.J. (2000), se dispone la emisión de uno nuevo, pronunciándose el Informe de E.T.J. (2001) resolviéndose realizar inspección ocular en la propiedad denominada "Guapomó y El Pacay"; a efectos de no generar incongruencias, éste nuevo Informe de E.T.J. debió realizarse sobre el trabajo de campo levantado en la Ficha Catastral (en la que se consigna superficie de explotación agrícola y de pastoreo a ser alquilado, pero no se consigna la existencia de ganado alguno), pero no sucedió así pues se ordeno nueva inspección ocular, que dió lugar a la emisión del Informe CAT-SAN 127/2001 de 1 de noviembre de 2001, en el que se limitió a mencionar 140 cabezas de ganado y 10 vacas lecheras "aproximadamente", sin verificar el Registro de Marca de ganado y otros elementos probatorios, además se refirió a un número de personal asalariado, sin que demuestren prueba que acredite tal condición, calificando como empresa agrícola, asimismo se consignaron superficies diferentes; ese Informe CAT-SAN del 2001 carece de un fundamento técnico legal, siendo que esas falencias u omisiones debieron ser observado en el segundo informe de E.T.J. y no dejar pasar por alto,

error que fue arrastrado incluso hasta la emisión de la Resolución Final de Saneamiento donde se resuelve dotar a favor de Eloísa Doroti Nunes Dalmina la superficie de 838.6338 ha., sin que exista un fundamento válido para dicha determinación. En consecuencia se ha vulnerado el debido proceso y la seguridad jurídica al existir imprecisiones de orden legal al constatarse que el INRA, realizó informes contradictorios que generan inseguridad jurídica, repercutiendo los mismos en la emisión de la Resolución Final de Saneamiento y;

b) la Resolución Final de Saneamiento RFSCS-SC N° 0296/2002, donde se dota a la beneficiaria la superficie de 838.6338 ha., pero por Informe INF/VT/DGDT/UTNIT/0053/2012 por actividad antrópica se identifica en el año 1996 únicamente 36.0000 ha., 69.0000 ha. en el año 2000 y 227.0000 ha. en el año 2006, en tal sentido el INRA no tenía conocimiento de dicho informe, donde identifica superficies menores en los años 1996, 2000 y 2006 a la superficie adjudicada. La institución encargada del proceso de saneamiento en su condición de ente ejecutor de saneamiento, tenía la obligación de acudir a pruebas complementarias para determinar si efectivamente el predio mensurado cumplía con la F.E.S. conforme establece el art. 239-II del D.S. N° 25763 (vigente en su momento), en este caso a un informe multitemporal ya que el predio en cuestión fue calificado como Empresa Agrícola en la Resolución Final de Saneamiento, aspecto inobservado por el ente administrativo, lo que ha derivado en la emisión de una resolución viciada de nulidad que afecta al orden público y normas legales aplicables al caso.

Con relación a la denuncia realizadas por la tercera interesada, respecto a la inexistencia de Resolución Instructoria, se tiene que en el caso de autos, el propio ente administrativo reconoce no haber emitido la Resolución Instructoria, refiriéndose a la Resolución Administrativa N° DN ADM 0067/99 que ratifica actuados del proceso de saneamiento, sin embargo, la misma no puede ratificar actuados inexistentes como es la Resolución Instructoria y considerando que la emisión de esta atañe al orden público, al haberse constatado su inexistencia, se evidencia una flagrante vulneración al derecho a la defensa y debido proceso.

Con relación a otras denuncias efectuadas por la tercera interesada, las mismas han sido desestimadas, con los argumentos siguientes:

1) revisado el legajo de proceso administrativo, efectivamente no cursa dicho informe; empero en el Informe de E.T.J. de fs. 45 a 53 así como del segundo informe de E.T.J. cursante de fs. 57 a 64 del cuaderno de saneamiento, señalan que dentro de las actividades cumplidas esta la "Identificación y clasificación de expedientes (titulados y en trámite), Identificación de títulos ejecutoriales emitidos", así como se hace una relación a los antecedentes agrarios de los Expedientes N° 31785 correspondiente al predio denominado "Guapomo" y N° 35663 del predio "El Pacay"; en consecuencia no es evidente que no se haya realizado trabajo de gabinete, mas aun cuando no se ha reclamado oportunamente sobre este aspecto;

2) con relación al tema relativo a la segunda visita del INRA sin previo cumplimiento de las formalidades de rigor, en la denuncia presentada por la actora, se evidencia una incoherencia en el contenido del memorial de apersonamiento sobre el particular y;

3) con relación a las pruebas literales arrimada al presente proceso contencioso administrativo, no merecen pronunciamiento, más cuando el presente caso se tramita en la vía ordinaria de puro derecho donde no corresponde producir pruebas, sino valorar únicamente aquellas que se hallen insertos y considerados en el trámite administrativo de saneamiento.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 2

La emisión de la Resolución Instructoria atañe al orden público y cuando se constata su inexistencia, se evidencia una flagrante vulneración al derecho a la defensa y debido proceso que da lugar a la nulidad del trámite de saneamiento, por vicios insubsanables, que importan a la responsabilidad y la competencia del INRA

Jurisprudencia conceptual o indicativa

"Asimismo, es necesario establecer que éste Tribunal ha anulado procesos de saneamiento cuando el ente administrativo no emitió las resoluciones operativas de saneamiento.

Que, en el caso que nos ocupa, el precedente citado en la Sentencia Agraria Nacional S1ª N° 30/2010 de 27 de agosto de 2010, citando la Sentencia Agraria Nacional S1a N° 17/2003 de 14 de julio de 2003, en la que se estableció: "(.) 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 ° 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** .". (Las negrillas y subrayado son nuestros).

Continua indicando la Sentencia Agraria Nacional S1a N° 30/2010 a modo de conclusión: "Sentencia hito antes referida, fue emitida precisamente ante la falta de Resolución Instructoria que disponga el inicio del proceso de Saneamiento Integrado al Catastro Legal, en la zona San Julián y San Pedro de la provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, como en el caso que nos ocupa".

"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 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 de fs. 94 a 99 de obrados, interpuesta por Claudinei Alberto Gasparelli, en su calidad de Gerente General y Representante Legal de la empresa agropecuaria SOGIMA S.R.L. contra el Presidente Constitucional de la República y la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras; en consecuencia, **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". (las negrillas y subrayados son agregados). "

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 ° 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 Instructoria

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 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 AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª N° 065/2017

SENTENCIA NACIONAL AGROAMBIENTAL S2 N° 47/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1 N° 29/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1 N° 13/2017