

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0025-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 13-03-2017

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso Administrativo Sancionador (forestal, aguas y otros) / 6. Procesamiento /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso Administrativo Sancionador (forestal, aguas y otros) / 6. Procesamiento / 7. Recursos / 8. Revocatoria /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso Administrativo Sancionador (forestal, aguas y otros) / 6. Procesamiento / 7. Silencio Administrativo / 8. Negativo /

Problemas jurídicos

Dentro de la tramitación del Proceso Contencioso Administrativo interpuesta por Ruddy Destre Postigo contra el Ministerio de Medio Ambiente y Agua y Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos, impugnando la Resolución Forestal N° 070/2014 de 12 de septiembre del 2014

En sus fundamentos, la parte actora expresa que se le habría aperturado un Procedimiento Administrativo Sancionador, habiéndose dispuesto cierre del término de prueba y otros, quedando paralizado el proceso, por lo que solicito se emita la Resolución Administrativa correspondiente lo que no ocurrió, habiendo transcurrido plazos, impugnan por Presunción por Desistimiento de Silencio Administrativo NEGATIVO.

La ABT Nacional, emite el Auto Administrativo, a través del que resuelve NO ADMITIR el recurso planteado por Silencio Administrativo Negativo, al tratarse de un proceso sancionador instaurado de oficio y no a petición del recurrente, y ordena retrotraer el proceso administrativo sancionador que no cuenta con Resolución Administrativa alguna, instruyendo de la misma manera a la UOBT - Riberalta pronunciar Resolución Administrativa en el plazo de 20 días, sin que dicha autoridad tenga competencia y el Ministerio de Medio Ambiente y Agua de manera ilegal habría homologado lo ilegal.

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

"El silencio negativo es aquel que transcurrido el plazo legal sin pronunciamiento de la autoridad, el administrado tiene la facultad de esperar dicho pronunciamiento, que puede darse en cualquier momento, sin plazo alguno. Sin embargo sí el administrado hace valer e invoca el silencio administrativo, la autoridad administrativa, notificada de ello, deberá abstenerse de emitir decisión. El silencio administrativo tiene, para todos los efectos, el carácter de resolución que pone fin al procedimiento. El silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado para la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes."

"(...) de acuerdo a la Directriz Jurídica 1/2006 de regulación de los Procesos Administrativos Sancionadores por Infracciones al Régimen Forestal en la Superintendencia Forestal, Actual Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras ABT, regula en los artículos 14 parágrafo I, II, y art. 15 los términos y plazos para resolver el Proceso Sancionatorio, y emitir la Resolución Administrativa Sancionadora, plazos que a decir de la misma autoridad, ahora demandada, Ministerio de Medio Ambiente y Agua, en la Resolución Forestal N° 070/2014 en su parte considerativa, con claridad enfatiza -página 16- al señalar "...plazos superabundantemente vencidos", sic., en tal circunstancia, el primer presupuesto para la viabilidad el Silencio Administrativo ha quedado demostrado al establecerse que la UOBT-Riberalta, ha realizado una mala aplicación de la normativa sectorial, primero al desconocer la misma, y señalar que el plazo administrativo para resolver los procesos sancionatorios eran de 6 meses conforme lo regula la Ley N° 2341, obviando la normativa propia del sector que tiene una regulación especial, partiendo de lo dispuesto en el D.S. N° 27171 que es el reglamento de la Ley N° 2341, pero específico del Sector Forestal y Tierras.

(...) la ABT como causal de improcedencia del recurso, no se identifica cual es la normativa legal que determina tal aspecto, porque de la lectura del art. 17 de la Ley N° 2341 así como de su Decreto Reglamentario para el Sistema D.S. N° 27171 en su artículo también 17, se evidencia que no existe restricción alguna para la interposición del silencio administrativo negativo, vinculado al hecho de que fuera a solicitud de parte o en procesos administrativos instaurados de oficio, como es el presente caso, realizando en consecuencia la ABT una incorrecta aplicación de las disposiciones legales que rigen la materia, al no admitir el recurso por el hecho de que se trataría de un proceso instaurado de oficio, y no una simple petición que hubiera invocado el actor en este caso. El discernimiento arribado por la entidad administrativa ABT, nos lleva a concluir que no opera la sanción por omisión de cumplimiento de plazos-silencio administrativo negativo- por el hecho de que sería un proceso de oficio, es decir que esta circunstancia le permitiría a la administración, incumplir la norma que regula los plazos para la conclusión de los Procesos Administrativos Sancionatorios, con el enorme perjuicio que conlleva la dilatación innecesaria de este tipo de sumarios administrativos, que por su naturaleza deben ser cortos, porque como en el caso que nos ocupa, tienen que ver con productos forestales de fácil deterioro, y que conllevan la pérdida de la materia forestal, con perjuicio no sólo del administrado, a quien hasta ese momento no se había establecido de manera cierta la responsabilidad de la infracción forestal que motiva la instauración del Proceso Sancionatorio, y por otra los intereses del Estado como dueño originario de la materia forestal, quien incluso para la preservación de éstos recurso ha emitido la Ley N° 337, que tiene por finalidad viabilizar de manera pronta y oportuna los remates de madera en tanto se concluyan los procesos disciplinarios, con la única finalidad de que estos productos no se pierdan y deterioren, aspectos que la UOBT-Riberalta no ha observado y menos cumplido"

**Síntesis de la razón de la decisión**

La demanda contenciosa administrativa ha sido declarara **PROBADA**, declarándose en

consecuencia **NULA** la Resolución Forestal N° 070/2014 de 12 de septiembre de 2014 emitida por el Ministro de Medio Ambiente y Agua, que a su vez ratifica el Auto Administrativo ADD-DGMBT 146-2014, debiendo en consecuencia anular obrados hasta el vicio más antiguo que corresponde hasta fs. 413 incluso del Sumario Administrativo, debiendo la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, resolver el Recurso de Revocatoria por Silencio Administrativo Negativo, en los términos expuestos en la normativa administrativa y forestal, analizados en la presente Sentencia; conforme a los fundamentos siguientes:

a) el silencio negativo es aquel que transcurrido el plazo legal sin pronunciamiento de la autoridad, el administrado tiene la facultad de esperar dicho pronunciamiento, que puede darse en cualquier momento, sin plazo alguno. Sin embargo sí el administrado hace valer e invoca el silencio administrativo, la autoridad administrativa, notificada de ello, deberá abstenerse de emitir decisión. El silencio administrativo tiene, para todos los efectos, el carácter de resolución que pone fin al procedimiento. El silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado para la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes;

b) la UOBT-Riberalta, ha realizado una mala aplicación de la normativa sectorial, primero al desconocer la misma, y señalar que el plazo administrativo para resolver los procesos sancionatorios eran de 6 meses conforme lo regula la Ley N° 2341, obviando la normativa propia del sector que tiene una regulación especial, partiendo de lo dispuesto en el D.S. N° 27171 que es el reglamento de la Ley N° 2341, pero específico del Sector Forestal y Tierras;

c) no existe restricción alguna para la interposición del silencio administrativo negativo, vinculado al hecho de que fuera a solicitud de parte o en procesos administrativos instaurados de oficio, como es el presente caso, realizando en consecuencia la ABT una incorrecta aplicación de las disposiciones legales que rigen la materia, al no admitir el recurso por el hecho de que se trataría de un proceso instaurado de oficio, y no una simple petición que hubiera invocado el actor en este caso;

d) la autoridad administrativa al no cumplir de manera oportuna con su deber, sin que haya justificación para ello, implica una vulneración del orden jurídico y una eventual afectación de los derechos de los particulares. El no respetar el plazo legal implica un ejercicio irregular de la competencia sancionatoria y una violación del debido proceso del particular. Es esta omisión, y no la ley, la que acaba favoreciendo a la impunidad;

e) la entidad administrativa ABT Nacional, ha rechazado incorrectamente el recurso de Revocatoria planteado por Silencio Administrativo Negativo, planteado por Ruddy Destre Postigo, al aplicar indebidamente la normativa establecida en la Ley N° 2341 y su Decreto Reglamentario N° 27171;

f) la ABT Nacional, al margen de rechazar el recurso de revocatoria, habilita nuevamente a la UOBT - Riberalta para continuar el proceso, aspecto que resulta un contrasentido con los hechos identificados en el proceso que nos ocupa, en razón a que tanto la ABT Nacional como instancia revocatoria así como el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, instancia jerárquica, han determinado que la UOBT-Riberalta ha incumplido los plazos para la resolución del proceso administrativo, y habiéndose establecido la procedencia del silencio administrativo negativo no puede nuevamente la UOBT-Riberalta continuar con la competencia que ha perdido;

g) devolver el expediente a esa instancia resulta una incongruencia, y una dilatación innecesaria del proceso, porque ante la pérdida de competencia, por causales propias a su omisión de no resolver, corresponde que la ABT-Nacional asuma ante la pérdida de competencia de su Unidad Operativa de

Bosque y Tierra Riberalta, la sustanciación del proceso en el estado actual del mismo, debiendo darle continuidad y resolver en el fondo los hechos producidos en el presente caso de supuesta infracción forestal por Almacenamiento Ilegal, seguido contra Ruddy Destre Postigo, de lo contrario implicaría que la ABT estaría perpetuando las causas de su propia ineficiencia condenando a la revisión de actuados administrativos sin dictaminar en el fondo multiplicando la violación al debido proceso y la obtención de una respuesta pronta y fundamentada y;

h) finalmente, la NO ADMISIÓN del recurso de revocatoria, se establece que dicha Resolución Forestal se ha apartado de la normativa propia de la materia regulada en las disposiciones citadas anteriormente, dejando en estado de indefensión al actor que invocó oportunamente la aplicación del Silencio Administrativo Negativo, sin que obtenga de la Administración Pública respuesta fundamentada y menos la resolución del proceso administrativo Sancionatorio.

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

#### **PRECEDENTE 1**

En la tramitación de un proceso administrativo sancionador por Infracciones al Régimen Forestal, puede producirse un silencio administrativo negativo cuando ha transcurrido el plazo legal sin pronunciamiento de la autoridad, teniendo por efecto habilitar al administrado para la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes; no existiendo restricción alguna vinculada al hecho de que fuera a solicitud de parte o en procesos administrativos instaurados de oficio.

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

"la Sentencia Constitucional 2190/2010-R de 19 de noviembre, expresó en cuanto a la aplicación del silencio administrativo negativo, que: "...tiene un carácter eminentemente garantista y protector del administrado y se halla instituido en el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos y que fue recogido con absoluta claridad y total acierto por la Constitución Política del Estado vigente, cuando en su artículo 24 señala que toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva y a la obtención de respuesta formal y pronta, razón por la cual se puede considerar que esta institución, insertada en el Derecho Administrativo boliviano, pretende acercar e inclinar a ese Estado inmanente, todopoderoso, muchas veces indiferente, al servicio del administrado con el único objetivo de conducir a nuestra sociedad al 'vivir bien', en razón a que el principio central que debe orientar el accionar de la Administración Pública en su conjunto es la satisfacción de las necesidades del ciudadano, respetando sus derechos y garantías, extremo ideal de respeto por la sociedad que no muchas veces se da, toda vez que los administrados sienten la infranqueable barrera que representa, el hecho que las entidades estatales actúen con indiferencia y negligencia frente a sus reclamos, vulnerando de esta manera los derechos esenciales del ser humano. Superar estos hechos que se dan cotidianamente, es tarea fundamental de un Estado moderno e incluyente...". "

"(...) Sentencia Constitucional N°2190/2010-R, haciendo cita de la SC 0018/2005 de 8 de marzo, refiere: "...si bien el objeto del silencio administrativo (negativo o positivo) es precautelar el interés del administrado, dicha defensa la efectúa mediante la previsión de las consecuencias de la falta de respuesta de la administración a la petición; o sea, el silencio administrativo negativo consagra la previsión de un acto presunto como consecuencia de la falta de respuesta a la petición efectuada por el administrado, de tal forma que ante esa ausencia de respuesta, la ley ofrece al ciudadano la posibilidad de reclamar el fondo del asunto solicitado y negado por vía de silencio administrativo negativo, a través de los mecanismos de impugnación administrativos o jurisdiccionales; empero, no implica la

satisfacción del derecho a la petición, porque este derecho fundamental afinca su contenido esencial, no afectable por el legislador, en la obligación que tiene la autoridad administrativa de responder, en la forma y con el contenido previsto por ley al peticionante. Dicho de otro modo, el silencio administrativo negativo regula los efectos de la falta de respuesta al peticionante; empero, no implica respuesta sino una forma de protección del fondo de lo solicitado por el peticionante, de tal modo que su pretensión no quede en estado de incertidumbre o irresolución, sino que la negativa a lo solicitado, por un acto presunto legalmente, pueda ser impugnado. De lo expuesto, se deduce que el derecho a la petición proclamado por las normas del artículo 7 inc. h) de la CPE, no encuentra satisfacción en el silencio administrativo negativo, porque su contenido esencial y legal es el de generar una respuesta formal y motivada por escrito, que resuelva el fondo del asunto peticionado, sea notificado al peticionante y en el plazo de ley; por tanto, el silencio administrativo negativo no exime la responsabilidad de las autoridades administrativas por lesión del derecho a la petición, afectación que puede ser reclamada en la vía de la jurisdicción constitucional, y también en la ordinaria, pudiendo el afectado por falta de respuesta acudir a la que corresponda de acuerdo a ley". "

" la Enciclopedia Jurídica, [www.encioplopedia-jurídica.biz14](http://www.encioplopedia-jurídica.biz14), cita que, "...en procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la regla general es el silencio positivo puesto que los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes, salvo que una norma con rango de ley, establezca lo contrario, y en procedimientos iniciados de oficio se tiene establecido el supuesto del silencio administrativo negativo referido a procedimientos iniciados de oficio de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas...en los procedimientos iniciados de oficio por la Administración, esto es, sin instancia de parte que provoque la iniciación de las actuaciones por la Administración, los efectos del silencio administrativo pueden ser, según los casos: desestimatorios, si se trata de procedimientos sobre reconocimiento o constitución de derechos o, la caducidad del procedimiento, si se trata de procedimientos en los que la Administración ejerce potestades sancionadoras o de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen.."

### Contextualización de la línea jurisprudencial

SENTENCIA NACIONAL AGROAMBIENTAL S2ª N° 90/2016

*"Respecto a la falta de valoración de la prueba y omisión de la verdad material, de la carpeta de antecedentes se evidencia que la autoridad administrativa, incurrió en error en razón a que mediante Auto Administrativo de 07 de mayo cursante de fs. 612 a 618 dispuso la devolución de los antecedentes del proceso sancionatorio a objeto de que se proceda a la notificación con la Resolución Administrativa ABT N° 033/2015 en el entendido que habiendo la ahora parte actora presentado el recurso jerárquico ante el Ministerio de Medio Ambiente y Agua en fecha 23 de octubre de 2014 se evidencia que **operó el Silencio Administrativo Negativo**, que no se equipara a un acto administrativo desestimatorio que contenga los requisitos de forma y fondo que fija la ley, toda vez que por sí mismo no constituye una resolución material que desestima lo pedido o cuestionado, por tener solo efectos procedimentales que aperturan vías de impugnación ante instancias y a través de recursos superiores constituyendo en una ficción de la ley meramente procedimental, que se originan en la mora en la emisión de la resolución en la instancia del revocatorio y abre nuevas vías de impugnación."*

*“(…) la parte demandante a tiempo de presentar su recurso de revocatoria aspecto que resulta evidente en la lectura de la Resolución Ministerial - FOR N° 66/16 al no tomar en cuenta que pese a que operó el silencio administrativo negativo que se configura como una ficción legal denominada como acto presunto, su efecto no es más que la presunción de negativa de la administración por el hecho de no haberse resuelto (en tiempo oportuno) la petición, la cual no configura una respuesta en sí, por ende la administración no quedó eximida de responder motivadamente, las acusaciones insertas en el recurso de revocatoria ni mucho menos valorar la prueba aportada a objeto de brindar una respuesta fundada y motivada en cumplimiento del art. 28 inciso e) de la Ley N° 2341, más aún si conforme se tiene evidenciado la parte actora adjuntó al proceso prueba a objeto de desvirtuar la sanción impuesta mediante Resolución Administrativa RD-ABT-DDCBPAS-1652-2013 a mas de que deberá otorgar una respuesta clara en relación a las sanciones aplicadas y las normas conforme a lo acusado por la parte recurrente.”*

Silencio administrativo negativo

Sentencia Constitucional 2190/2010-R de 19 de noviembre

Sentencia Constitucional 0018/2005 de 8 de marzo

---

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2**

---

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso Administrativo Sancionador (forestal, aguas y otros) / 6. Procesamiento /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso Administrativo Sancionador (forestal, aguas y otros) / 6. Procesamiento / 7. Recursos / 8. Revocatoria /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso Administrativo Sancionador (forestal, aguas y otros) / 6. Procesamiento / 7. Silencio Administrativo / 8. Negativo /**

---

**Problemas jurídicos**

Dentro de la tramitación del Proceso Contencioso Administrativo interpuesta por Ruddy Destre Postigo contra el Ministerio de Medio Ambiente y Agua y Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos,

impugnando la Resolución Forestal N° 070/2014 de 12 de septiembre del 2014

En sus fundamentos, la parte actora expresa que se le habría aperturado un Procedimiento Administrativo Sancionador, habiéndose dispuesto cierre del término de prueba y otros, quedando paralizado el proceso, por lo que solicito se emita la Resolución Administrativa correspondiente lo que no ocurrió, habiendo transcurrido plazos, impugnan por Presunción por Desistimiento de Silencio Administrativo NEGATIVO.

La ABT Nacional, emite el Auto Administrativo, a través del que resuelve NO ADMITIR el recurso planteado por Silencio Administrativo Negativo, al tratarse de un proceso sancionador instaurado de oficio y no a petición del recurrente, y ordena retrotraer el proceso administrativo sancionador que no cuenta con Resolución Administrativa alguna, instruyendo de la misma manera a la UOBT - Riberalta pronunciar Resolución Administrativa en el plazo de 20 días, sin que dicha autoridad tenga competencia y el Ministerio de Medio Ambiente y Agua de manera ilegal habría homologado lo ilegal.

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

"El silencio negativo es aquel que transcurrido el plazo legal sin pronunciamiento de la autoridad, el administrado tiene la facultad de esperar dicho pronunciamiento, que puede darse en cualquier momento, sin plazo alguno. Sin embargo sí el administrado hace valer e invoca el silencio administrativo, la autoridad administrativa, notificada de ello, deberá abstenerse de emitir decisión. El silencio administrativo tiene, para todos los efectos, el carácter de resolución que pone fin al procedimiento. El silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado para la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes."

"(...) de acuerdo a la Directriz Jurídica 1/2006 de regulación de los Procesos Administrativos Sancionadores por Infracciones al Régimen Forestal en la Superintendencia Forestal, Actual Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras ABT, regula en los artículos 14 parágrafo I, II, y art. 15 los términos y plazos para resolver el Proceso Sancionatorio, y emitir la Resolución Administrativa Sancionadora, plazos que a decir de la misma autoridad, ahora demandada, Ministerio de Medio Ambiente y Agua, en la Resolución Forestal N° 070/2014 en su parte considerativa, con claridad enfatiza -página 16- al señalar "...plazos superabundantemente vencidos", sic., en tal circunstancia, el primer presupuesto para la viabilidad el Silencio Administrativo ha quedado demostrado al establecerse que la UOBT-Riberalta, ha realizado una mala aplicación de la normativa sectorial, primero al desconocer la misma, y señalar que el plazo administrativo para resolver los procesos sancionatorios eran de 6 meses conforme lo regula la Ley N° 2341, obviando la normativa propia del sector que tiene una regulación especial, partiendo de lo dispuesto en el D.S. N° 27171 que es el reglamento de la Ley N° 2341, pero específico del Sector Forestal y Tierras.

(...) la ABT como causal de improcedencia del recurso, no se identifica cual es la normativa legal que determina tal aspecto, porque de la lectura del art. 17 de la Ley N° 2341 así como de su Decreto Reglamentario para el Sistema D.S. N° 27171 en su artículo también 17, se evidencia que no existe restricción alguna para la interposición del silencio administrativo negativo, vinculado al hecho de que fuera a solicitud de parte o en procesos administrativos instaurados de oficio, como es el presente caso, realizando en consecuencia la ABT una incorrecta aplicación de las disposiciones legales que rigen la materia, al no admitir el recurso por el hecho de que se trataría de un proceso instaurado de oficio, y no una simple petición que hubiera invocado el actor en este caso. El discernimiento arribado por la entidad administrativa ABT, nos lleva a concluir que no opera la sanción por omisión de cumplimiento de plazos-silencio administrativo negativo- por el hecho de que sería un proceso de oficio, es decir que

esta circunstancia le permitiría a la administración, incumplir la norma que regula los plazos para la conclusión de los Procesos Administrativos Sancionatorios, con el enorme perjuicio que conlleva la dilatación innecesaria de este tipo de sumarios administrativos, que por su naturaleza deben ser cortos, porque como en el caso que nos ocupa, tienen que ver con productos forestales de fácil deterioro, y que conllevan la pérdida de la materia forestal, con perjuicio no sólo del administrado, a quien hasta ese momento no se había establecido de manera cierta la responsabilidad de la infracción forestal que motiva la instauración del Proceso Sancionatorio, y por otra los intereses del Estado como dueño originario de la materia forestal, quien incluso para la preservación de éstos recurso ha emitido la Ley N° 337, que tiene por finalidad viabilizar de manera pronta y oportuna los remates de madera en tanto se concluyan los procesos disciplinarios, con la única finalidad de que estos productos no se pierdan y deterioren, aspectos que la UOBT-Riberalta no ha observado y menos cumplido"

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

La demanda contenciosa administrativa ha sido declarada **PROBADA**, declarándose en consecuencia **NULA** la Resolución Forestal N° 070/2014 de 12 de septiembre de 2014 emitida por el Ministro de Medio Ambiente y Agua, que a su vez ratifica el Auto Administrativo ADD-DGMBT 146-2014, debiendo en consecuencia anular obrados hasta el vicio más antiguo que corresponde hasta fs. 413 incluso del Sumario Administrativo, debiendo la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, resolver el Recurso de Revocatoria por Silencio Administrativo Negativo, en los términos expuestos en la normativa administrativa y forestal, analizados en la presente Sentencia; conforme a los fundamentos siguientes:

- a) el silencio negativo es aquel que transcurrido el plazo legal sin pronunciamiento de la autoridad, el administrado tiene la facultad de esperar dicho pronunciamiento, que puede darse en cualquier momento, sin plazo alguno. Sin embargo sí el administrado hace valer e invoca el silencio administrativo, la autoridad administrativa, notificada de ello, deberá abstenerse de emitir decisión. El silencio administrativo tiene, para todos los efectos, el carácter de resolución que pone fin al procedimiento. El silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado para la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes;
- b) la UOBT-Riberalta, ha realizado una mala aplicación de la normativa sectorial, primero al desconocer la misma, y señalar que el plazo administrativo para resolver los procesos sancionatorios eran de 6 meses conforme lo regula la Ley N° 2341, obviando la normativa propia del sector que tiene una regulación especial, partiendo de lo dispuesto en el D.S. N° 27171 que es el reglamento de la Ley N° 2341, pero específico del Sector Forestal y Tierras;
- c) no existe restricción alguna para la interposición del silencio administrativo negativo, vinculado al hecho de que fuera a solicitud de parte o en procesos administrativos instaurados de oficio, como es el presente caso, realizando en consecuencia la ABT una incorrecta aplicación de las disposiciones legales que rigen la materia, al no admitir el recurso por el hecho de que se trataría de un proceso instaurado de oficio, y no una simple petición que hubiera invocado el actor en este caso;
- d) la autoridad administrativa al no cumplir de manera oportuna con su deber, sin que haya justificación para ello, implica una vulneración del orden jurídico y una eventual afectación de los derechos de los particulares. El no respetar el plazo legal implica un ejercicio irregular de la competencia sancionatoria y una violación del debido proceso del particular. Es esta omisión, y no la ley, la que acaba favoreciendo a la impunidad;

e) la entidad administrativa ABT Nacional, ha rechazado incorrectamente el recurso de Revocatoria planteado por Silencio Administrativo Negativo, planteado por Ruddy Destre Postigo, al aplicar indebidamente la normativa establecida en la Ley N° 2341 y su Decreto Reglamentario N° 27171;

f) la ABT Nacional, al margen de rechazar el recurso de revocatoria, habilita nuevamente a la UOBT - Riberalta para continuar el proceso, aspecto que resulta un contrasentido con los hechos identificados en el proceso que nos ocupa, en razón a que tanto la ABT Nacional como instancia revocatoria así como el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, instancia jerárquica, han determinado que la UOBT-Riberalta ha incumplido los plazos para la resolución del proceso administrativo, y habiéndose establecido la procedencia del silencio administrativo negativo no puede nuevamente la UOBT-Riberalta continuar con la competencia que ha perdido;

g) devolver el expediente a esa instancia resulta una incongruencia, y una dilatación innecesaria del proceso, porque ante la pérdida de competencia, por causales propias a su omisión de no resolver, corresponde que la ABT-Nacional asuma ante la pérdida de competencia de su Unidad Operativa de Bosque y Tierra Riberalta, la sustanciación del proceso en el estado actual del mismo, debiendo darle continuidad y resolver en el fondo los hechos producidos en el presente caso de supuesta infracción forestal por Almacenamiento Ilegal, seguido contra Ruddy Destre Postigo, de lo contrario implicaría que la ABT estaría perpetuando las causas de su propia ineficiencia condenando a la revisión de actuados administrativos sin dictaminar en el fondo multiplicando la violación al debido proceso y la obtención de una respuesta pronta y fundamentada y;

h) finalmente, la NO ADMISIÓN del recurso de revocatoria, se establece que dicha Resolución Forestal se ha apartado de la normativa propia de la materia regulada en las disposiciones citadas anteriormente, dejando en estado de indefensión al actor que invocó oportunamente la aplicación del Silencio Administrativo Negativo, sin que obtenga de la Administración Pública respuesta fundamentada y menos la resolución del proceso administrativo Sancionatorio.

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

#### **PRECEDENTE 2**

Hay mala aplicación de la normativa sectorial, cuando se señala un plazo administrativo para resolver los procesos sancionatorios conforme la Ley General (Ley del Procedimiento Administrativo), obviando la normativa propia del sector que tiene una regulación especial (Reglamento específico del Sector Forestal y Tierras).

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

"la Sentencia Constitucional 2190/2010-R de 19 de noviembre, expresó en cuanto a la aplicación del silencio administrativo negativo, que: "...tiene un carácter eminentemente garantista y protector del administrado y se halla instituido en el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos y que fue recogido con absoluta claridad y total acierto por la Constitución Política del Estado vigente, cuando en su artículo 24 señala que toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva y a la obtención de respuesta formal y pronta, razón por la cual se puede considerar que esta institución, insertada en el Derecho Administrativo boliviano, pretende acercar e inclinar a ese Estado inmanente, todopoderoso, muchas veces indiferente, al servicio del administrado con el único objetivo de conducir a nuestra sociedad al 'vivir bien', en razón a que el principio central que debe orientar el accionar de la Administración Pública en su conjunto es la satisfacción de las necesidades del ciudadano, respetando

sus derechos y garantías, extremo ideal de respeto por la sociedad que no muchas veces se da, toda vez que los administrados sienten la infranqueable barrera que representa, el hecho que las entidades estatales actúen con indiferencia y negligencia frente a sus reclamos, vulnerando de esta manera los derechos esenciales del ser humano. Superar estos hechos que se dan cotidianamente, es tarea fundamental de un Estado moderno e incluyente...". "

"(...) Sentencia Constitucional N°2190/2010-R, haciendo cita de la SC 0018/2005 de 8 de marzo, refiere: "...si bien el objeto del silencio administrativo (negativo o positivo) es precautelar el interés del administrado, dicha defensa la efectúa mediante la previsión de las consecuencias de la falta de respuesta de la administración a la petición; o sea, el silencio administrativo negativo consagra la previsión de un acto presunto como consecuencia de la falta de respuesta a la petición efectuada por el administrado, de tal forma que ante esa ausencia de respuesta, la ley ofrece al ciudadano la posibilidad de reclamar el fondo del asunto solicitado y negado por vía de silencio administrativo negativo, a través de los mecanismos de impugnación administrativos o jurisdiccionales; empero, no implica la satisfacción del derecho a la petición, porque este derecho fundamental afinca su contenido esencial, no afectable por el legislador, en la obligación que tiene la autoridad administrativa de responder, en la forma y con el contenido previsto por ley al peticionante. Dicho de otro modo, el silencio administrativo negativo regula los efectos de la falta de respuesta al peticionante; empero, no implica respuesta sino una forma de protección del fondo de lo solicitado por el peticionante, de tal modo que su pretensión no quede en estado de incertidumbre o irresolución, sino que la negativa a lo solicitado, por un acto presunto legalmente, pueda ser impugnado. De lo expuesto, se deduce que el derecho a la petición proclamado por las normas del artículo 7 inc. h) de la CPE, no encuentra satisfacción en el silencio administrativo negativo, porque su contenido esencial y legal es el de generar una respuesta formal y motivada por escrito, que resuelva el fondo del asunto peticionado, sea notificado al peticionante y en el plazo de ley; por tanto, el silencio administrativo negativo no exime la responsabilidad de las autoridades administrativas por lesión del derecho a la petición, afectación que puede ser reclamada en la vía de la jurisdicción constitucional, y también en la ordinaria, pudiendo el afectado por falta de respuesta acudir a la que corresponda de acuerdo a ley". "

" la Enciclopedia Jurídica, [www.encioplopedia-jurídica.biz14](http://www.encioplopedia-jurídica.biz14), cita que, "...en procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la regla general es el silencio positivo puesto que los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes, salvo que una norma con rango de ley, establezca lo contrario, y en procedimientos iniciados de oficio se tiene establecido el supuesto del silencio administrativo negativo referido a procedimientos iniciados de oficio de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas...en los procedimientos iniciados de oficio por la Administración, esto es, sin instancia de parte que provoque la iniciación de las actuaciones por la Administración, los efectos del silencio administrativo pueden ser, según los casos: desestimatorios, si se trata de procedimientos sobre reconocimiento o constitución de derechos o, la caducidad del procedimiento, si se trata de procedimientos en los que la Administración ejerce potestades sancionadoras o de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen.."

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

SENTENCIA NACIONAL AGROAMBIENTAL S2ª N° 90/2016

*“En ese contexto y habiendo operado el **silencio administrativo negativo** la parte recurrente y ante el incumplimiento del plazo para resolver el recurso jerárquico presentó memorial de fs. 624 en fecha 8 de mayo de 2015 solicitando el silencio administrativo positivo en virtud al art. 18 del **D. S. N° 27171** por haber operado el silencio administrativo negativo en la instancia inferior, sin embargo corresponde señalar que para la procedencia del silencio administrativo positivo, la autoridad que conoció el recurso jerárquico debió incumplir el plazo de 90 días dispuesto en el art. 67 parágrafo I de la Ley de Procedimiento Administrativo para emitir su resolución, extremo que no es cierto toda vez que a fs. 641 de antecedentes cursa auto de 9 de julio de 2015 mediante el cual se admite el recurso jerárquico interpuesto por la ahora demandante emitiéndose la resolución correspondiente el 16 de noviembre de 2015, en consecuencia al haberse emitido la resolución impugnada dentro del plazo establecido por ley, no operó el silencio administrativo positivo, al no configurarse en autos el requisito establecido en el art. 18 del D.S. N° 27171.”*

Silencio administrativo negativo

Sentencia Constitucional 2190/2010-R de 19 de noviembre

Sentencia Constitucional 0018/2005 de 8 de marzo

---

**FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.3**

---

**TEMÁTICAS RESOLUCIÓN**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso Administrativo Sancionador (forestal, aguas y otros) / 6. Procesamiento /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso Administrativo Sancionador (forestal, aguas y otros) / 6. Procesamiento / 7. Recursos / 8. Revocatoria /**

---

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso Administrativo Sancionador (forestal, aguas y otros) / 6. Procesamiento / 7. Silencio Administrativo / 8. Negativo /**

---

**Problemas jurídicos**

Dentro de la tramitación del Proceso Contencioso Administrativo interpuesta por Ruddy Destre Postigo contra el Ministerio de Medio Ambiente y Agua y Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos,

impugnando la Resolución Forestal N° 070/2014 de 12 de septiembre del 2014

En sus fundamentos, la parte actora expresa que se le habría aperturado un Procedimiento Administrativo Sancionador, habiéndose dispuesto cierre del término de prueba y otros, quedando paralizado el proceso, por lo que solicito se emita la Resolución Administrativa correspondiente lo que no ocurrió, habiendo transcurrido plazos, impugnan por Presunción por Desistimiento de Silencio Administrativo NEGATIVO.

La ABT Nacional, emite el Auto Administrativo, a través del que resuelve NO ADMITIR el recurso planteado por Silencio Administrativo Negativo, al tratarse de un proceso sancionador instaurado de oficio y no a petición del recurrente, y ordena retrotraer el proceso administrativo sancionador que no cuenta con Resolución Administrativa alguna, instruyendo de la misma manera a la UOBT - Riberalta pronunciar Resolución Administrativa en el plazo de 20 días, sin que dicha autoridad tenga competencia y el Ministerio de Medio Ambiente y Agua de manera ilegal habría homologado lo ilegal.

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

"En el presente caso la ABT Nacional, al margen de rechazar el recurso de revocatoria, habilita nuevamente a la UOBT - Riberalta para continuar el proceso, aspecto que resulta un contrasentido con los hechos identificados en el proceso que nos ocupa, en razón a que tanto la ABT Nacional como instancia revocatoria así como el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, instancia jerárquica, han determinado que la UOBT-Riberalta ha incumplido los plazos para la resolución del proceso administrativo, y habiéndose establecido la procedencia del silencio administrativo negativo no puede nuevamente la UOBT-Riberalta continuar con la competencia que ha perdido, en razón al silencio administrativo por incumplimiento de plazo, por cuya razón incluso el Ministerio de Medio Ambiente y Agua ha instruido a la ABT Nacional instaure los procesos disciplinarios a los funcionarios responsables de la citada UOBT-Riberalta en aplicación de las leyes N° 1178 y N° 004 y D.S. N° 23318-A, y en tal sentido devolver el expediente a esa instancia resulta una incongruencia, y una dilatación innecesaria del proceso, porque ante la pérdida de competencia, por causales propias a su omisión de no resolver, corresponde que la ABT-Nacional asuma ante la pérdida de competencia de su Unidad Operativa de Bosque y Tierra Riberalta, la sustanciación del proceso en el estado actual del mismo, debiendo darle continuidad y resolver en el fondo los hechos producidos en el presente caso de supuesta infracción forestal por Almacenamiento Ilegal, seguido contra Ruddy Destre Postigo, de lo contrario implicaría que la ABT estaría perpetuando las causas de su propia ineficiencia condenando a la revisión de actuados administrativos sin dictaminar en el fondo multiplicando la violación al debido proceso y la obtención de una respuesta pronta y fundamentada."

### Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contenciosa administrativa ha sido declarada **PROBADA**, declarándose en consecuencia **NULA** la Resolución Forestal N° 070/2014 de 12 de septiembre de 2014 emitida por el Ministro de Medio Ambiente y Agua, que a su vez ratifica el Auto Administrativo ADD-DGMBT 146-2014, debiendo en consecuencia anular obrados hasta el vicio más antiguo que corresponde hasta fs. 413 incluso del Sumario Administrativo, debiendo la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, resolver el Recurso de Revocatoria por Silencio Administrativo Negativo, en los términos expuestos en la normativa administrativa y forestal, analizados en la presente Sentencia; conforme a los fundamentos siguientes:

a) el silencio negativo es aquel que transcurrido el plazo legal sin pronunciamiento de la autoridad, el

administrado tiene la facultad de esperar dicho pronunciamiento, que puede darse en cualquier momento, sin plazo alguno. Sin embargo sí el administrado hace valer e invoca el silencio administrativo, la autoridad administrativa, notificada de ello, deberá abstenerse de emitir decisión. El silencio administrativo tiene, para todos los efectos, el carácter de resolución que pone fin al procedimiento. El silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado para la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes;

b) la UOBT-Riberalta, ha realizado una mala aplicación de la normativa sectorial, primero al desconocer la misma, y señalar que el plazo administrativo para resolver los procesos sancionatorios eran de 6 meses conforme lo regula la Ley N° 2341, obviando la normativa propia del sector que tiene una regulación especial, partiendo de lo dispuesto en el D.S. N° 27171 que es el reglamento de la Ley N° 2341, pero específico del Sector Forestal y Tierras;

c) no existe restricción alguna para la interposición del silencio administrativo negativo, vinculado al hecho de que fuera a solicitud de parte o en procesos administrativos instaurados de oficio, como es el presente caso, realizando en consecuencia la ABT una incorrecta aplicación de las disposiciones legales que rigen la materia, al no admitir el recurso por el hecho de que se trataría de un proceso instaurado de oficio, y no una simple petición que hubiera invocado el actor en este caso;

d) la autoridad administrativa al no cumplir de manera oportuna con su deber, sin que haya justificación para ello, implica una vulneración del orden jurídico y una eventual afectación de los derechos de los particulares. El no respetar el plazo legal implica un ejercicio irregular de la competencia sancionatoria y una violación del debido proceso del particular. Es esta omisión, y no la ley, la que acaba favoreciendo a la impunidad;

e) la entidad administrativa ABT Nacional, ha rechazado incorrectamente el recurso de Revocatoria planteado por Silencio Administrativo Negativo, planteado por Ruddy Destre Postigo, al aplicar indebidamente la normativa establecida en la Ley N° 2341 y su Decreto Reglamentario N° 27171;

f) la ABT Nacional, al margen de rechazar el recurso de revocatoria, habilita nuevamente a la UOBT - Riberalta para continuar el proceso, aspecto que resulta un contrasentido con los hechos identificados en el proceso que nos ocupa, en razón a que tanto la ABT Nacional como instancia revocatoria así como el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, instancia jerárquica, han determinado que la UOBT-Riberalta ha incumplido los plazos para la resolución del proceso administrativo, y habiéndose establecido la procedencia del silencio administrativo negativo no puede nuevamente la UOBT-Riberalta continuar con la competencia que ha perdido;

g) devolver el expediente a esa instancia resulta una incongruencia, y una dilatación innecesaria del proceso, porque ante la pérdida de competencia, por causales propias a su omisión de no resolver, corresponde que la ABT-Nacional asuma ante la pérdida de competencia de su Unidad Operativa de Bosque y Tierra Riberalta, la sustanciación del proceso en el estado actual del mismo, debiendo darle continuidad y resolver en el fondo los hechos producidos en el presente caso de supuesta infracción forestal por Almacenamiento Ilegal, seguido contra Ruddy Destre Postigo, de lo contrario implicaría que la ABT estaría perpetuando las causas de su propia ineficiencia condenando a la revisión de actuados administrativos sin dictaminar en el fondo multiplicando la violación al debido proceso y la obtención de una respuesta pronta y fundamentada y;

h) finalmente, la NO ADMISIÓN del recurso de revocatoria, se establece que dicha Resolución Forestal se ha apartado de la normativa propia de la materia regulada en las disposiciones citadas

anteriormente, dejando en estado de indefensión al actor que invocó oportunamente la aplicación del Silencio Administrativo Negativo, sin que obtenga de la Administración Pública respuesta fundamentada y menos la resolución del proceso administrativo Sancionatorio.

**Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita****PRECEDENTE 3**

Cuando la autoridad administrativa departamental, ha incumplido los plazos para la resolución del proceso administrativo sancionador, no puede nuevamente esa autoridad continuar con la competencia que ha perdido (silencio administrativo negativo por incumplimiento de plazo); en esas circunstancias, corresponde a la instancia de revocatoria asumir conocimiento

**Jurisprudencia conceptual o indicativa**

"la Sentencia Constitucional 2190/2010-R de 19 de noviembre, expresó en cuanto a la aplicación del silencio administrativo negativo, que: "...tiene un carácter eminentemente garantista y protector del administrado y se halla instituido en el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos y que fue recogido con absoluta claridad y total acierto por la Constitución Política del Estado vigente, cuando en su artículo 24 señala que toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva y a la obtención de respuesta formal y pronta, razón por la cual se puede considerar que esta institución, insertada en el Derecho Administrativo boliviano, pretende acercar e inclinar a ese Estado inmanente, todopoderoso, muchas veces indiferente, al servicio del administrado con el único objetivo de conducir a nuestra sociedad al 'vivir bien', en razón a que el principio central que debe orientar el accionar de la Administración Pública en su conjunto es la satisfacción de las necesidades del ciudadano, respetando sus derechos y garantías, extremo ideal de respeto por la sociedad que no muchas veces se da, toda vez que los administrados sienten la infranqueable barrera que representa, el hecho que las entidades estatales actúen con indiferencia y negligencia frente a sus reclamos, vulnerando de esta manera los derechos esenciales del ser humano. Superar estos hechos que se dan cotidianamente, es tarea fundamental de un Estado moderno e incluyente...". "

"(...) Sentencia Constitucional N°2190/2010-R, haciendo cita de la SC 0018/2005 de 8 de marzo, refiere: "...si bien el objeto del silencio administrativo (negativo o positivo) es precautelar el interés del administrado, dicha defensa la efectúa mediante la previsión de las consecuencias de la falta de respuesta de la administración a la petición; o sea, el silencio administrativo negativo consagra la previsión de un acto presunto como consecuencia de la falta de respuesta a la petición efectuada por el administrado, de tal forma que ante esa ausencia de respuesta, la ley ofrece al ciudadano la posibilidad de reclamar el fondo del asunto solicitado y negado por vía de silencio administrativo negativo, a través de los mecanismos de impugnación administrativos o jurisdiccionales; empero, no implica la satisfacción del derecho a la petición, porque este derecho fundamental afinca su contenido esencial, no afectable por el legislador, en la obligación que tiene la autoridad administrativa de responder, en la forma y con el contenido previsto por ley al peticionante. Dicho de otro modo, el silencio administrativo negativo regula los efectos de la falta de respuesta al peticionante; empero, no implica respuesta sino una forma de protección del fondo de lo solicitado por el peticionante, de tal modo que su pretensión no quede en estado de incertidumbre o irresolución, sino que la negativa a lo solicitado, por un acto presunto legalmente, pueda ser impugnado. De lo expuesto, se deduce que el derecho a la petición proclamado por las normas del artículo 7 inc. h) de la CPE, no encuentra satisfacción en el silencio administrativo negativo, porque su contenido esencial y legal es el de generar una respuesta formal y

motivada por escrito, que resuelva el fondo del asunto peticionado, sea notificado al peticionante y en el plazo de ley; por tanto, el silencio administrativo negativo no exime la responsabilidad de las autoridades administrativas por lesión del derecho a la petición, afectación que puede ser reclamada en la vía de la jurisdicción constitucional, y también en la ordinaria, pudiendo el afectado por falta de respuesta acudir a la que corresponda de acuerdo a ley". "

" la Enciclopedia Jurídica, [www.encioplopedia-jurídica.biz14](http://www.encioplopedia-jurídica.biz14), cita que, "...en procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la regla general es el silencio positivo puesto que los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes, salvo que una norma con rango de ley, establezca lo contrario, y en procedimientos iniciados de oficio se tiene establecido el supuesto del silencio administrativo negativo referido a procedimientos iniciados de oficio de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas...en los procedimientos iniciados de oficio por la Administración, esto es, sin instancia de parte que provoque la iniciación de las actuaciones por la Administración, los efectos del silencio administrativo pueden ser, según los casos: desestimatorios, si se trata de procedimientos sobre reconocimiento o constitución de derechos o, la caducidad del procedimiento, si se trata de procedimientos en los que la Administración ejerce potestades sancionadoras o de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen.."

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

Silencio administrativo negativo

Sentencia Constitucional 2190/2010-R de 19 de noviembre

Sentencia Constitucional 0018/2005 de 8 de marzo