

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0111-2017

FECHA DE RESOLUCIÓN: 13-10-2017

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 / 7. Ilegal /

Problemas jurídicos

En la tramitación del proceso Contencioso Administrativo, seguido por Maximiliano Mamangué Huanca contra el Ministro de Medio Ambiente y Agua, se ha impugnado la Resolución Ministerial - FOR N° 51, de 14 de noviembre de 2016, los antecedentes del proceso; conforme a los argumentos siguientes:

La parte actora denuncia la emisión de dos dictámenes en un mismo proceso; por una parte mediante Informe Técnico ABT-DDCB-TEC-019-2011 de 11 de enero de 2011 (**primer dictamen** Técnico para la emisión de la resolución final), por la que se realizó la valoración de las pruebas presentadas por el ahora demandante, concluyendo que solo existiría en volumen de **37.26 m3r.**, sin respaldo de CFO, correspondiendo el decomiso definitivo; por otra parte el proceso fue paralizado por casi dos años y los nuevos funcionarios realizaron un **segundo Dictamen** Técnico Legal ABT-DDCB-DTL-078-2013 de 14 de junio de 2013, sobre éste último, observa la inexistencia de normativa técnica jurídica que sustente la realización de dos dictámenes en un mismo proceso, este dictamen habría rechazado los CFO's de la gestión 2009 y 2010 sin fundamento, desconociendo la previsión establecida en el art. 95 par. IV del Reglamento de la Ley Forestal D.S. 24453 que determina como único requisito para el almacenamiento de trozas, que esté respaldado por los correspondientes certificados de origen, sin establecer ningún motivo de caducidad o pérdida de valor.

Entre otros argumentos, expresa:

a) la parte actora denuncia que se habría efectuado una inspección intempestiva por parte de funcionarios de la ABT, realizada los días 11, 12 y 16 de noviembre de 2010, contenida en el Informe Técnico ABT-DDCB-TEC-133-2010 de 25 de noviembre de 2010 (Intervención preventiva de madera en troza Caso: As. Max), en cuyas conclusiones establece: "Se ha realizado intervención preventiva por almacenamiento ilegal de 165 trozas de las especies detalladas anteriormente con un volumen de 168.22 m3r (sujeto a sanción conforme establece el art. 96 del Reglamento de la Ley Forestal)", recomendando iniciar sumario administrativo. Señala que la verificación habría sido a todo el producto

existente en el aserradero, señalando la imposibilidad que solo dos funcionarios hubieren medido tal cantidad de materia forestal en tan poco tiempo, entendiendo que las mediciones no fueron realizadas una por una, conforme señala Resolución Ministerial 134/97 y Directriz ITE 01/98;

b) denuncia errores relativos a los precios referenciales tomados para el cálculo de la multa y que los mismos no serían los de precios de mercado, sin que existiera respaldo correspondiente, durante la tramitación del proceso, debiendo aplicarse el precio referencial a la fecha de intervención y no así uno posterior, aspecto que no condice con el principio de irretroactividad. Al respecto realiza cuestionamiento a la competencia que tendría la ABT para determinar los precios, conforme la competencia de la ABT bajo el sustento de la previsión del art. 20 inc. b) de la Ley N° 1700 y;

c) en relación al Recurso Jerárquico y la resolución Ministerial FOR-N° 051/2016" la parte actora reclama que en éstos no se hace referencia al contenido de los agravios denunciados, ni a la contratación de los documentos existentes en obrados.

El demandado Ministro de Medio Ambiente y Agua responde a la demanda fuera de término de ley, por lo que se la tiene por no respondida la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"De donde se evidencia que el 11 de enero de 2011 se emitió un primer dictamen técnico legal, en el que estableció el decomiso definitivo de 37.27 m³r, posteriormente, que una vez emitido este primer dictamen, dos años y cinco meses después, el 14 de junio de 2013, se emitió el segundo dictamen técnico por el que se modifica la cantidad de trozas de madera a ser decomisadas, incrementando el volumen a 143,32 m³r, dictamen técnico que es la base para la emisión de la Resolución Administrativa RD-ABT-DDCB.PAS-538-2013, por la que se declaró al "Aserradero MAX", responsable de la contravención forestal de almacenamiento ilegal de 143 trozas de diferentes especies con un volumen de 143.32. m³r; del contenido del último dictamen, así como de ésta última resolución, sobre el particular conviene recordar que el art. 3 inc. a) de la Ley N° 1700 establece: "Dictamen: Opinión especializada de carácter técnico y técnico - jurídico cuyo alcance no obliga o vincula mandatoriamente al órgano de administración asesorado, **pero, si se aparta de lo aconsejado, debe fundamentar cuidadosamente su decisión, asumiendo plena responsabilidad por las consecuencias** .", a más de ello, llama la atención que después de más de dos años se emita otro dictamen que no fundamenta cuidadosamente su decisión, por cuanto en el segundo dictamen, a fs. 122 se establece: "Existe CFOs presentados como descarga del año 2009, **sin embargo la intervención u operativo se realizó en fecha 24 de noviembre de 2010, los cuales no son válidos para su respaldo** ", fundamento carente de sustento fáctico normativo que bajo el principio de verdad material, corresponde que dicho fundamento se encuentre respaldado jurídicamente y no emitir un argumento simplista, toda vez que se trata de un proceso administrativo sancionador, relativo a la contravención por almacenamiento ilegal, consiguientemente dicha ilegalidad debe ser sustentada jurídicamente así como fácticamente, en ese sentido conviene recordar que el proceso administrativo, debe hallarse impregnado de todos los elementos del debido proceso, que deben ser respetados en su contenido esencial, entre éstos la legalidad formal, la tipicidad y el derecho a la defensa Por ello también corresponde mencionar que tratándose de dictámenes, debe observarse el principio de no reforma en perjuicio, que tiene un inequívoco fundamento constitucional, pues preserva la vigencia de la garantía del derecho a la defensa, e impide el empeoramiento de una situación jurídica frente a un acto administrativo firme,

precisamente, para asegurar su eventual mejora y asegura la estabilidad.

Consiguientemente éste aspecto debió ser considerado por la autoridad administrativa más cuando no se puede dejar pendiente y sin resolver un proceso, por más de dos años, sin el debido justificativo que amerite su suspensión condicional."

Síntesis de la razón de la decisión

La demanda contenciosa administrativa ha sido declarada **PROBADA**, en consecuencia se deja sin efecto la Resolución Ministerial - FOR N° 51 de 14 de noviembre de 2016 emitida por el MMAyA, debiendo subsanar las irregularidades en que incurrió, emitiendo una nueva resolución, observando los fundamentos contenidos en el presente fallo, aplicando y adecuando sus actuaciones a la normativa legal vigente, en resguardo de las garantías constitucionales; conforme al argumento siguiente:

El 11 de enero de 2011 se emitió un primer dictamen técnico legal, en el que estableció el decomiso definitivo de 37.27 m³r, posteriormente, que una vez emitido este primer dictamen, dos años y cinco meses después, el 14 de junio de 2013, se emitió el segundo dictamen técnico por el que se modifica la cantidad de trozas de madera a ser decomisadas, incrementando el volumen a 143,32 m³r, dictamen técnico que es la base para la emisión de la Resolución Administrativa RD-ABT-DDCB.PAS-538-2013, por la que se declaró al "Aserradero MAX", responsable de la contravención forestal de almacenamiento ilegal de 143 trozas de diferentes especies con un volumen de 143.32. m³r; conviene recordar que el art. 3 inc. a) de la Ley N° 1700, establece que el dictamen debe fundamentar cuidadosamente su decisión, lo que no sucede en el caso de autos, pues después de más de dos años se emita otro dictamen que no fundamenta cuidadosamente su decisión o su fundamento es carente de sustento factico normativo que bajo el principio de verdad material, corresponde que dicho fundamento se encuentre respaldado jurídicamente y no emitir un argumento simplista como así sucedió, sin considerar que se trata de un proceso administrativo sancionador, relativo a la contravención por almacenamiento ilegal, consiguientemente dicha ilegalidad debe ser sustentada jurídicamente así como fácticamente.

Los otros puntos demandados han sido desestimados con los argumentos siguientes:

a) en relación a la falta de explicación respecto a la aplicación del procedimiento previsto en la Resolución Ministerial, tal acusación hace mención genérica al presunto incumplimiento de Resolución Ministerial 134/97 y Directriz ITE 01/98, sin explicar cuál el precepto normativo incumplido, a más que tratándose de un informe administrativo que no causa estado, siendo éste facultativo y no obliga a la autoridad administrativa a resolver conforme a éstos ni sirvieron de sustento a la Resolución Final que se impugna;

b) desde la vigencia de la Constitución Política del Estado (7 de febrero de 2009), rige una nueva estructura organizativa del Estado y por tanto nueva estructura de Ministerios conforme el D.S. 29894, así como la creación de las autoridades de fiscalización, entre las que se encuentra la ABT (D.S. 071) que establecen nuevas competencias para los nuevos Ministerios, entre los que se encuentra el Ministerio de Medio Ambiente y Aguas, con otras competencias, por tanto, no resulta aplicable el art. 20 inc. b) de la Ley N° 1700 y;

c) la parte actora, se ha limitado a hacer una relación de la admisión del recurso, citando algunos preceptos legales, sin que se haga alguna consideración de la competencia del Ministerio de Medio Ambiente y Aguas para realizar la revisión de todo el procesos sancionador, pero en ningún momento realiza una valoración del cumplimiento de la norma.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE

En la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador forestal, se emiten dictámenes que deben fundamentar cuidadosamente su decisión, más aún aquel segundo dictamen que cambia el primero y se emite años después; es que el proceso administrativo, debe hallarse impregnado de todos los elementos del debido proceso, que deben ser respetados en su contenido esencial, entre éstos la legalidad formal, la tipicidad, el derecho a la defensa y el principio de no reforma en perjuicio.

Jurisprudencia conceptual o indicativa

"es así que la doctrina en materia de derecho sancionador administrativo es uniforme al señalar que: "éste no tiene una esencia diferente a la del derecho penal general y por ello se ha podido afirmar que las sanciones administrativas se distinguen de las sanciones penales por un dato formal, que es la autoridad que las impone, es decir sanciones administrativas, la administración y sanciones penales, los tribunales en materia penal". (García de Enterría, E. y Fernández, T. R., Curso de Derecho Administrativo, II)"

Contextualización de la línea jurisprudencial

SAP-S-2-0016-2019

" (...) conforme se desprende del **Dictámen** Técnico-Legal ABT-DDCB-DTL-148-2013 de 20 de diciembre de 2013, cursante de fs. 64 a 70 del legajo del proceso sancionador, a más de identificar simple y llanamente que el nombrado Agente Auxiliar presentó el descargo anteriormente descrito, se limita en el numeral 1, párrafo segundo de las Conclusiones a expresar, en lo pertinente, que "no se sustenta la legalidad de la actividad del transporte al no encontrarse respaldadas por el CFO de ley", **sin que exista análisis alguno fundamentado y motivado de la valoración que se hubiere efectuado respecto de dicho descargo**, esto es, cual el valor probatorio que se asigna a dicho medio, cuales son las circunstancias y razonamientos jurídico legales por las que se desestimaría en su caso la prueba de referencia, o que el mismo fuera insuficiente y/o estuviera fuera del marco legal para acreditar un hecho determinado, más aún, cuando el referido descargo es expreso y puntual ... extremo que prácticamente se reiteró en los mismos términos ... Resolución Administrativa ABT N°293/2014 vigente en dicha oportunidad, que para su validez legal debe estar necesaria e imprescindible respaldada en argumentos y fundamentos jurídicos, que por su importancia y los efectos que produce amerita efectuarse con profundidad, precisión, claridad, debidamente fundada y motivada, lo que implica la obligatoriedad de la autoridad administrativa de analizar, evaluar y valorar la prueba, para con su resultado asumir la determinación administrativa que corresponda en derecho, al ser ésta una actividad propia e inherente a su función, que por su trascendencia debe ineludiblemente efectuarse de manera clara, precisa, **fundamentada y motivada** que avale la determinación a asumirse, garantizando de esta manera que el procedimiento se desarrolle dentro de las normas que hacen al debido proceso, lo cual impone la búsqueda de la **verdad material** conforme el art. 180-I de la C.P.E. como principio procesal para asumir una definición administrativa que se halle ajustada a derecho, a fin de que el administrado conozca los razonamientos y fundamentos legales que llevó al ente administrativo a adoptar determinada valoración de la prueba, puesto que no basta simple y llanamente señalar que no se sustenta la legalidad de la actividad de transporte, sin antes valorar conforme a

*derecho el medio probatorio precedentemente descrito, **afectando con ello el derecho al debido proceso en su vertiente de fundamentación y motivación y valoración probatoria que deben contener las actuaciones, informes y/o resoluciones administrativas**, cuyo incumplimiento implica que dicha actividad administrativa se halla viciada de nulidad, siendo por tal evidente lo acusado por la parte actora en su demanda contencioso administrativa sobre el particular, lo que amerita reponer en aras de una correcta, justa y legal determinación administrativa, el derecho vulnerado."*