

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0084-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 23-08-2016

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

**1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. ELEMENTOS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO / 5. MEDIOS EXTRAORDINARIOS DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO / 6. Extinción por inactividad /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda Contenciosa Administrativa contra la Resolución Forestal N° 045/2014 de 15 de mayo de 2014, emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua en el proceso Administrativo Sancionador que en lo principal confirma la Resolución Administrativa ABT N° 365/2012 de 5 de diciembre de 2012, emitida por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra por la comisión de las infracciones forestales de aprovechamiento, comercialización y transporte ilegales de productos forestales, con base en los siguientes argumentos:

**1.** El sumario administrativo sancionador se ha iniciado con la intervención de productos forestales que entregó la empresa Aserradero Sanny S.R.L. a la señora Maribel Escalante Vásquez, intervención que se produjo el 07 de mayo de 2005, emitiéndose el Auto de inicio de Sumario Administrativo Sancionador el 11 de Mayo de 2005, sumario que ha durado 9 años y dos meses, hasta el momento de interponer la demanda contenciosa administrativa sin que exista resolución ejecutoriada. .

**2.** Considera transgredida la Convención Interamericana de Derechos Humanos, respecto a la conclusión de los procesos en un plazo razonable, tomando en cuenta que el proceso sumario administrativo sancionador al que está sometido, ha tenido una duración de más de 9 años, al respecto invoca la Sentencia Constitucional N° 101/2004 e indica que las nulidades fueron imputables a los servidores públicos, siendo necesario determinar la extinción del sumario ante el incumplimiento de plazos procesales por parte de los servidores de la ABT, vinculando éste aspecto con el debido proceso que incluye la garantía a ser juzgado sin dilaciones indebidas, haciendo referencia a las SSCC N° 1435/2005-R de 11 de noviembre y 0483/2010-R de 5 de julio, asimismo, señala que corresponde determinar la extinción del sumario administrativo o en el caso de los procesos administrativos declarar su prescripción.

**3.** Con el rótulo Prescripción de las infracciones y extinción de la multa, indica que se le notificó con la Resolución Administrativa RO-DDLP-SA No. 148/2008 de fecha 18 de febrero de 2008 que resolvió el sumario administrativo sancionador, por lo que estando dentro del término previsto por Ley, se planteó

el correspondiente Recurso de Revocatoria, el mismo fue observado mediante Auto Administrativo IJU No. 058/2008 de fecha 12 de mayo de 2008, con el que se le notificó el 11 de junio de 2008 otorgándosele un plazo de 10 días hábiles, para que se subsane la omisión, antes de admitir o rechazar el recurso de Revocatoria planteado.

4. Sobre la imprescriptibilidad prevista en la Constitución Política del Estado y en la Ley del Órgano Judicial, indica qué, la Resolución Administrativa ABT No. 365/2012, manifiesta que no procede la prescripción ni la extinción de la multa, amparándose en el art. 132 numeral 9) de la Ley del Órgano Judicial y el art. 347 de la CPE, que lo hace de una manera mecánica sin leer el contexto y el alcance de dichas normas; ya que las mismas no pueden ser aplicadas al caso concreto, por cuanto el hecho que motivó el proceso, ocurrió mucho antes de la vigencia de la CPE y de la Ley N° 025, por lo que al aplicar retroactivamente las mismas, se vulnera el art. 123 de la CPE; considerando así, la impertinencia de la fundamentación realizada para rechazar la prescripción planteada.

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

*"De la revisión minuciosa del expediente del proceso administrativo sancionador se pudo evidenciar que durante su tramitación se sustanciaron una serie de actuados procesales administrativos que anularon obrados como emergencia de las denuncias interpuestas por Jorge Luis Vacaflor Gonzales, apoderado de Mario Negrette y de Maribel Escalante, actuados que fueron presentados de manera separada, habiéndose de esa forma garantizado el derecho al debido proceso en su elemento derecho a la defensa, siendo que el demandante señala que la duración del proceso por más de 9 años es atribuible a los servidores públicos, por lo que invocando el art. 133 del Código de Procedimiento Penal, señala que el proceso debería haber sido extinguido por prescripción, petición que fue resuelta por la autoridad administrativa a tiempo de emitir la Resolución Forestal N° 045/2014 de 15 de mayo de 2014, puesto que en ningún momento hubo inactividad procesal o abandono de la causa, siendo además que la jurisprudencia constitucional, en las Sentencias Constitucionales Nros. 1107/2010-R, de 27 de agosto de 2010, 1231/2013 de 1 de agosto de 2013, 924/2015-S2 de 22 de septiembre de 2015, entre otras, ha señalado que tal instituto jurídico, vinculado al derecho a ser juzgado en un plazo razonable, no está supeditado única y exclusivamente al transcurso del tiempo sino que adicionalmente debe valorarse de manera concurrente otros elementos en cada caso particular como la complejidad del asunto, la conducta de las partes, vale decir, todas las actuaciones procesales, siendo dicha valoración privativa de las autoridades competentes; consiguientemente no resulta evidente lo aseverado por el demandante, más cuando como se tiene señalado, el proceso se fue dilatando en función a los recursos presentados por las partes".*

*"En cuanto a la denuncia de transgresión a la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en relación al plazo razonable que debe durar un proceso administrativo sancionador y la determinación de extinción del sumario administrativo, tal aspecto está relacionado y vinculado al punto precedentemente analizado, debiendo acogerse al entendimiento asumido por la jurisprudencia constitucional de referencia".*

*"El demandante asevera que operaba la prescripción de las infracciones y extinción de la multa, más cuando habrían transcurrido 5 años y 12 días hábiles, en las que la ABT, no le comunicó de forma oficial con ningún actuado en su domicilio procesal, que es su correo electrónico, revisada tal situación, se evidencia que cursa de fs. 546 a 555, la Resolución Forestal N° 022/2011 de 24 de marzo de 2011, por la que se anula obrados hasta fs. 488 inclusive, precisamente por no haberse notificado a Maribel Escalante Vásquez y José Mario Negrette Arce con el Auto Administrativo IJU N° 132/2008 de 1 de*

diciembre de 2008, en el domicilio procesal señalado y admitido para tal efecto, es decir, en el correo electrónico que el apoderado de las partes señaló en los memoriales de fs. 479 y 483 respectivamente, por tanto, no resulta evidente lo denunciado por el actor; asimismo, cursan a fs. 621 y 628, notificaciones al correo electrónico mencionado, practicados el 13 de diciembre de 2011 y el 28 de mayo de 2012, respectivamente, es decir anteriores a la notificación de 2 de julio de 2013 (fs. 697), que según el actor, sería la primera notificación a su correo electrónico fijado en calidad de domicilio procesal; es así que no resulta cierta la denuncia de inactividad procesal y falta de notificación".

"En referencia a la imprescriptibilidad referida en la Resolución Administrativa ABT N° 365/2012 al establecer la imprescriptibilidad de los delitos ambientales, aplicando retroactivamente la Constitución Política del Estado en su art. 347 y la Ley del Órgano Judicial en su artículo 132 numeral 9); todo ello en consideración a que el hecho que motivó el proceso ocurrió el antes de la vigencia de las normas referidas; revisados los recursos jerárquicos cursantes de fs. 704 a 705 y de fs. 720 y vta., lo ahora denunciado no fue reclamado en recurso jerárquico sino más bien en el memorial cursante de fs. 753 a 756 por el que se solicita al Ministerio de Medio Ambiente y Agua, la prescripción de la infracción y la extinción de la multa impuesta; al respecto conviene mencionar que si bien el proceso que motivo éste contencioso administrativo proviene de uno administrativo sancionador por contravenciones previstas en los arts. 95.IV y 96.I del D.S. N° 24453, teniendo su origen en un Certificado Forestal de Origen (CFO2 N° 107869) que fue cuestionado de ilegal por la Autoridad competente, estando comprobada tal circunstancia, éste Tribunal Agroambiental considera que tales contravenciones ponen en peligro la conservación de las especies forestales, por lo que considera válido el fundamento de la autoridad administrativa, considerando la vigencia material y no solo formal de la Constitución Política del Estado en materia de medio ambiente y recursos naturales".

"Respecto a la petición de extinción de la multa y prescripción de las infracciones, tales solicitudes también fueron formuladas en el recurso jerárquico y resueltas por la autoridad administrativa a través de la Resolución Forestal N° 45/2014, que en el quinto considerando (fs. 790) versa: "...ahora en el presente caso se evidencia, que la infracción ha sido detectada el año 2005, habiendo concluido el proceso con la emisión de la Resolución Administrativa ABT N° 365/2012 de 5 de diciembre de 2012, sin abandono de la causa sino actuaciones administrativas cronológicamente acaecidas desde el 2005 hasta el 2013, por tanto no ha operado la prescripción de la sanción pretendida por el recurrente, ratificando la exoneración efectuada a la infracción...", en cuyo caso no existe vulneración del art. 79 de la LPA, toda vez que precisamente la Resolución impugnada emergió de un recurso jerárquico interpuesto por el apoderado del demandante. En cuanto a la petición de suspensión de medidas cautelares, se debe recordar el carácter provisional de las mismas, así como su vinculación al derecho principal que se discute (...)"

"Es por ello que la vigencia y eficacia de la medida cautelar está ligada a la decisión de la pretensión principal, si la sentencia acoge el derecho los efectos provisionales de la cautelar se convertirán en definitivos; si por el contrario, se desestima la pretensión principal ésta supone la ineficacia de la medida provisional, en razón que respondía a un criterio de derecho aparente, que no ha sido confirmado en la decisión jurisdiccional.". Por tanto, deberá tenerse presente dicho razonamiento como respuesta a la petición formulada".

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declaró **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia, subsistente la Resolución Forestal N° 045/2014 de 15 de mayo de

2014, con base en los siguientes argumentos:

**1.** De la revisión minuciosa del expediente del proceso administrativo sancionador se pudo evidenciar que durante su tramitación se sustanciaron una serie de actuados procesales administrativos que anularon obrados como emergencia de las denuncias interpuestas por Jorge Luis Vacaflor Gonzales, apoderado de Mario Negrette y de Maribel Escalante, actuados que fueron presentados de manera separada, habiéndose de esa forma garantizado el derecho al debido proceso en su elemento derecho a la defensa, siendo que el demandante señala que la duración del proceso por más de 9 años es atribuible a los servidores públicos, por lo que invocando el art. 133 del Código de Procedimiento Penal, señala que el proceso debería haber sido extinguido por prescripción, petición que fue resuelta por la autoridad administrativa a tiempo de emitir la Resolución Forestal N° 045/2014 de 15 de mayo de 2014, puesto que en ningún momento hubo inactividad procesal o abandono de la causa, siendo además que la jurisprudencia constitucional, en las Sentencias Constitucionales Nros. 1107/2010-R, de 27 de agosto de 2010, 1231/2013 de 1 de agosto de 2013, 924/2015-S2 de 22 de septiembre de 2015, entre otras, ha señalado que tal instituto jurídico, vinculado al derecho a ser juzgado en un plazo razonable, no está supeditado única y exclusivamente al transcurso del tiempo sino que adicionalmente debe valorarse de manera concurrente otros elementos en cada caso particular como la complejidad del asunto, la conducta de las partes, vale decir, todas las actuaciones procesales, siendo dicha valoración privativa de las autoridades competentes; consiguientemente no resulta evidente lo aseverado por el demandante, más cuando como se tiene señalado, el proceso se fue dilatando en función a los recursos presentados por las partes.

**2.** En cuanto a la denuncia de transgresión a la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en relación al plazo razonable que debe durar un proceso administrativo sancionador y la determinación de extinción del sumario administrativo, tal aspecto está relacionado y vinculado al punto precedentemente analizado, debiendo acogerse al entendimiento asumido por la jurisprudencia constitucional de referencia.

**3.** El demandante asevera que operaba la prescripción de las infracciones y extinción de la multa, más cuando habrían transcurrido 5 años y 12 días hábiles, en las que la ABT, no le comunicó de forma oficial con ningún actuado en su domicilio procesal, que es su correo electrónico, revisada tal situación, se evidencia que cursa de fs. 546 a 555, la Resolución Forestal N° 022/2011 de 24 de marzo de 2011, por la que se anula obrados hasta fs. 488 inclusive, precisamente por no haberse notificado a Maribel Escalante Vásquez y José Mario Negrette Arce con el Auto Administrativo IJU N° 132/2008 de 1 de diciembre de 2008, en el domicilio procesal señalado y admitido para tal efecto, es decir, en el correo electrónico que el apoderado de las partes señaló en los memoriales de fs. 479 y 483 respectivamente, por tanto, no resulta evidente lo denunciado por el actor; asimismo, cursan a fs. 621 y 628, notificaciones al correo electrónico mencionado, practicados el 13 de diciembre de 2011 y el 28 de mayo de 2012, respectivamente, es decir anteriores a la notificación de 2 de julio de 2013 (fs. 697), que según el actor, sería la primera notificación a su correo electrónico fijado en calidad de domicilio procesal; es así que no resulta cierta la denuncia de inactividad procesal y falta de notificación.

**4.** Si bien el proceso que motivo éste contencioso administrativo proviene de uno administrativo sancionador por contravenciones previstas en los arts. 95.IV y 96.I del D.S. N° 24453, teniendo su origen en un Certificado Forestal de Origen (CFO2 N° 107869) que fue cuestionado de ilegal por la Autoridad competente, estando comprobada tal circunstancia, éste Tribunal Agroambiental considera que tales contravenciones ponen en peligro la conservación de las especies forestales, por lo que considera válido el fundamento de la autoridad administrativa, considerando la vigencia material y no

solo formal de la Constitución Política del Estado en materia de medio ambiente y recursos naturales.

5. Respecto a la petición de extinción de la multa y prescripción de las infracciones, tales solicitudes también fueron formuladas en el recurso jerárquico y resueltas por la autoridad administrativa a través de la Resolución Forestal N° 45/2014, que en el quinto considerando (fs. 790) versa: "...ahora en el presente caso se evidencia, que la infracción ha sido detectada el año 2005, habiendo concluido el proceso con la emisión de la Resolución Administrativa ABT N° 365/2012 de 5 de diciembre de 2012, sin abandono de la causa sino actuaciones administrativas cronológicamente acaecidas desde el 2005 hasta el 2013, por tanto no ha operado la prescripción de la sanción pretendida por el recurrente, ratificando la exoneración efectuada a la infracción...", en cuyo caso no existe vulneración del art. 79 de la LPA.

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

MEDIOS EXTRAORDINARIOS DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO / Extinción por inactividad

**La inactividad procesal o abandono de la causa, vinculado al derecho a ser juzgado en un plazo razonable, no está supeditado única y exclusivamente al transcurso del tiempo sino que adicionalmente debe valorarse de manera concurrente otros elementos en cada caso particular como la complejidad del asunto, la conducta de las partes, vale decir, todas las actuaciones procesales, siendo dicha valoración privativa de las autoridades competentes; consiguientemente no resulta evidente lo aseverado por el demandante, más cuando como se tiene señalado, el proceso se fue dilatando en función a los recursos presentados por las partes.**

*"De la revisión minuciosa del expediente del proceso administrativo sancionador se pudo evidenciar que durante su tramitación se sustanciaron una serie de actuados procesales administrativos que anularon obrados como emergencia de las denuncias interpuestas por Jorge Luis Vacaflor Gonzales, apoderado de Mario Negrette y de Maribel Escalante, actuados que fueron presentados de manera separada, habiéndose de esa forma garantizado el derecho al debido proceso en su elemento derecho a la defensa, siendo que el demandante señala que la duración del proceso por más de 9 años es atribuible a los servidores públicos, por lo que invocando el art. 133 del Código de Procedimiento Penal, señala que el proceso debería haber sido extinguido por prescripción, petición que fue resuelta por la autoridad administrativa a tiempo de emitir la Resolución Forestal N° 045/2014 de 15 de mayo de 2014, puesto que en ningún momento hubo inactividad procesal o abandono de la causa, siendo además que la jurisprudencia constitucional, en las Sentencias Constitucionales Nros. 1107/2010-R, de 27 de agosto de 2010, 1231/2013 de 1 de agosto de 2013, 924/2015-S2 de 22 de septiembre de 2015, entre otras, ha señalado que tal instituto jurídico, vinculado al derecho a ser juzgado en un plazo razonable, no está supeditado única y exclusivamente al transcurso del tiempo sino que adicionalmente debe valorarse de manera concurrente otros elementos en cada caso particular como la complejidad del asunto, la conducta de las partes, vale decir, todas las actuaciones procesales, siendo dicha valoración privativa de las autoridades competentes; consiguientemente no resulta evidente lo aseverado por el demandante, más cuando como se tiene señalado, el proceso se fue dilatando en función a los recursos presentados por las partes".*

### Contextualización de la línea jurisprudencial

*"(...) la Sentencia Constitucional 0242/2011-R de 16 de marzo de 2011, que en relación a las nulidades ha expresado: "En cuanto a la nulidad de los actos procesales, el Tribunal Constitucional en la SC*

0731/2012-R de 26 de julio estableció: "...los presupuestos o antecedentes necesarios para que opere la nulidad procesal son: a) PRINCIPIO DE ESPECIFICIDAD O LEGALIDAD, referida a que el acto procesal se haya realizado en violación de prescripciones legales, sancionadas con nulidad, es decir, que no basta que la ley prescriba una determina formalidad para que su omisión o defecto origine la nulidad del acto o procedimiento, por cuanto ella debe ser expresa y específica, porque ningún trámite o acto judicial será declarado nulo si la nulidad no está expresamente determinada por la ley, en otros términos 'No hay nulidad, sin ley específica que la establezca' (Eduardo Couture, 'Fundamentos de Derecho Procesal Civil', p. 386); b) PRINCIPIO DE FINALIDAD DEL ACTO, 'la finalidad del acto no debe interpretarse desde un punto de vista subjetivo, referido al cumplimiento del acto, sino en su aspecto objetivo, o sea, apuntando a la función del acto' (Palacio, Lino Enrique, 'Derecho Procesal Civil' T. IV p. 145), dando a entender que no basta la sanción legal específica para declarar la nulidad de un acto, ya que ésta no se podrá declarar, si el acto, no obstante su irregularidad, ha logrado la finalidad a la que estaba destinada; c) PRINCIPIO DE TRASCENDENCIA, este presupuesto nos indica que no puede admitirse el pronunciamiento de la nulidad por la nulidad misma, o para satisfacer puritos formales, como señala Couture (op. Cit. P. 390), esto significa que quien solicita nulidad debe probar que la misma le ocasionó perjuicio cierto e irreparable, que sólo puede subsanarse mediante la declaración de nulidad, es decir, demostrar cuál es el agravio que le causa el acto irregularmente cumplido y si éste es cierto e irreparable y d) PRINCIPIO DE CONVALIDACIÓN (...)"

"(...) el Tribunal Supremo de Justicia, a través del Auto Supremo N° 473/2013 de 18 de septiembre de 2013, ha establecido: "... Alsina (Tratado Teórico Práctico del Derecho Procesal Civil, pág. 450) en referencia a las medidas precautorias enseñaba: 'De ello resulta que las medidas precautorias no tienen un fin en sí, sino que sirven a un proceso principal y, en consecuencia, su existencia es provisoria, pues depende de las contingencias de éste'; criterio, que nos permite enfatizar que las medidas cautelares que se adoptan en un proceso, no tienen un propósito en ellas mismas, sino están ligadas al derecho principal que se discute, ya que la otorgación antes o en juicio responde a un criterio de verosimilitud del derecho (fumus bonis iuris) y es la aparente existencia del derecho que se pretende sea protegido".