

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0090-2016

FECHA DE RESOLUCIÓN: 09-09-2016

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. Silencio Administrativo / 8. Negativo /**

**Problemas jurídicos**

Interpone demanda Contenciosa Administrativa impugnando la Resolución Forestal N° 66/16 de 16 de noviembre de 2015, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Refiere que realizada la inspección de los depósitos de trozas de madera de su representada, acto en el cual se procedió al decomiso de madera en la cantidad descrita líneas arriba, las actas elaboradas por los funcionarios fueron llenadas incorrectamente al haberse señalado en la parte de la citación como presuntos infractores a una persona de nombre "Alicia Solíz" persona a la desconocen, toda vez que su representada según su cédula de identidad cursa como Roberta Alicia Soliz Heredia, persona totalmente diferente a la consignada en el acta, señalando que el art. 4 de la Ley N° 1700 determina que las normas son de orden público, de cumplimiento imperativo e inexcusable.

**2.** Indica que la Resolución Administrativa RD-ABT-DDCB-PAS-1652-2013 aplicó el procedimiento dispuesto en la Resolución Administrativa ABT N° 293/2014 la cual no se encontraba vigente cuando se realizó el decomiso (vulnerando así el principio de irretroactividad de la ley) Asimismo refiere que su representada fue sancionada en calidad de persona natural y como empresa unipersonal, con el decomiso definitivo del producto forestal y la imposición de una multa que no se encuentra conforme a derecho y con la imposición de una multa doble no prevista para la infracción administrativa de almacenamiento ilegal y que el D.S. 24453 en su disposición 96° I.II. que regula la tipificación de la imposición de sanciones a las infracciones al Régimen Forestal establece como sanción la multa doble del valor comercial del producto forestal y clausura de los establecimientos por diez años únicamente para las infracciones de "procesamiento, industrialización y comercialización ilegal" infracciones que no fueron endilgadas en el auto de apertura del procedimiento y menos todavía juzgado por dichas infracciones dentro del proceso sancionador, consiguientemente estas no podían ser aplicadas a las sanciones atribuidas para dichas infracciones en contra de su representada, demostrándose así de forma lógica la nulidad de la Resolución Administrativa RD-ABT-DDCB-PAS-1652-2013, conforme al art. 11° de la Directriz Jurídica IJU 1/2006 concordante con la Disposición Transitoria Tercera de la Ley N°

2341.

3. Señala que en fecha 03 de enero de 2014 presentó recurso de revocatoria contra la Resolución emitida por el Director Departamental de la ABT - Cochabamba, pidiendo se revoque y se deje sin efecto la mencionada resolución en razón a que fue sustentada en hechos no previstos, porque en cumplimiento de la ley su representada presentó todos los descargos correspondientes, CEFO (Certificados Forestales de Origen) prueba que jamás fue valorada y compulsada por las autoridades demandadas en la resolución impugnada. En fecha 05 de marzo de 2014 el Jefe Nacional de Recursos y Procesos Administrativos de la ABT, sin tener competencia legal, admite el recurso de Revocatoria contra la RD-ABT-DDCB-PAS-1652-2013 sin que hubiese efectuado pronunciamiento y resolución del mencionado recurso de revocatoria, aspecto que fue reconocido por la autoridad demandada en la resolución impugnada, y en lugar de declarar probado por silencio administrativo negativo impugnado también en el recurso jerárquico contra el Director de la ABT por la falta de resolución en tiempo hábil, deciden no pronunciarse reconociendo la resolución impugnada en su parte dispositiva confirmando la resolución de primera instancia sin pronunciarse sobre el silencio administrativo negativo.

4. Indican que por lo expuesto se evidencia que la parte demandada no se pronunció en el fondo del recurso jerárquico en el plazo legal interpuesto, dictando extemporáneamente la resolución objeto de la demanda, adoleciendo además el mismo de causa y fundamentación conforme lo prescribe el art. 28 de la Ley de Procedimiento Administrativo, por no encontrarse justificación en preceptos legales y en hecho, conductas y circunstancias, así como la falta de fundamentación. Citando la Directriz Jurídica IJU/2006 que regula la tramitación de los procesos como en el caso de autos, en su art. 15 señalan los elementos que debe contener una resolución, observando que en la resolución impugnada se carece de causa razón, ya que la misma no consideró los descargos que cursan en los actuados correspondientes, mucho menos valoró ni los ponderó en su justo alcance y dimensión desconociéndole a su mandataria su derecho a la defensa, cita al efecto la Sentencia Constitucional 0871/2010-R de 10 de agosto la cual señaló que debe existir vinculación entre la valoración de la prueba y la motivación y fundamentación de toda resolución administrativa, habiendo además confirmado una sanción sin explicar fundamentar las razones legales de dicha responsabilidad.

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

*"(...) si bien la parte actora indica que las actas cursantes de fs. 4 a 6 no fueron llenadas conforme al art. IV del art. 96 del D.S. 24453, no es menos cierto que en dichas actas se individualiza el número de la Cédula de Identidad así como la firma de Alicia Soliz, firma y Cédula de Identidad que son coincidentes con los datos del formulario de notificación de fs. 24, es decir no se evidencia error alguno respecto de la identidad de la persona a contra o quien se apertura el proceso administrativo sancionatorio, conforme a los resultados arrojados en la inspección realizada en el marco de lo dispuesto en el art. 89 del D.S. 24453, debiendo tomarse en cuenta que habiendo sido la parte actora notificada con el auto de apertura del proceso administrativo sancionatorio, la misma participó activamente en la tramitación del proceso sin efectuar cuestionamiento alguno, no habiendo observado a lo largo del proceso lo alegado en esta instancia jurisdiccional, menos demostró el perjuicio cierto e irreparable y la indefensión en la cual se hubiese encontrado, mas al contrario al participar activamente del proceso sancionatorio ejerció todos los mecanismos de defensa, por lo que no existen fundamentos valederos para anular el proceso por este argumento".*

" En relación a la falta de tipicidad en razón a que la Resolución Administrativa RD-ABT-DDCB-PAS-1652-2013 fundamenta la contravención en el art. 41 de la Ley 1700 con relación a l art. y 95 párrafo IV del D.S. 24453, el cual señala: "Se prohíbe en todo el territorio nacional el transporte, almacenamiento , procesamiento y comercialización de productos forestales que no se encuentren amparados por el correspondiente certificado de origen autorizado por la autoridad competente y, en su caso, refrendado por el funcionario responsable designado o por la póliza de exportación, bajo sanción de decomiso, multa y clausura, según corresponda, de acuerdo al presente reglamento" norma que tipifica la sanción impuesta con relación a los hechos evidenciados en la instancia administrativa así como la sanción de decomiso multa y clausura concordante con el art. 41 de la Ley 1700 la cual de forma clara refiere que las contravenciones dan a lugar sanciones entre ellas las multas progresivas, no habiendo la autoridad administrativa interpuesto sanción que no se enmarque dentro de la normativa vigente, menos aún vulnerado el derecho a la defensa de la demandante".

"(...) 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 párrafo 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".

"(...) 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".

"(...) el recurso jerárquico incurra en errores y omisiones a tiempo de emitir la resolución ahora impugnada, bajo el entendido que al momento de resolver el recurso jerárquico no compulsó ni valoró la prueba presentada por 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-DDCB-PAS-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".*

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental Nacional, declara **PROBADA EN PARTE** la demanda contencioso administrativa; en consecuencia nula la Resolución Ministerial - FOR N° 66/15 de 16 de noviembre de 2015 debiendo la autoridad administrativa emitir una nueva, conforme a los entendimientos del presente fallo, con base en los siguientes argumentos:

**1.** Si bien la parte actora indica que las actas cursantes de fs. 4 a 6 no fueron llenadas conforme al art. IV del art. 96 del D.S. 24453, no es menos cierto que en dichas actas se individualiza el número de la Cédula de Identidad así como la firma de Alicia Soliz, firma y Cédula de Identidad que son coincidentes con los datos del formulario de notificación de fs. 24, es decir no se evidencia error alguno respecto de la identidad de la persona a contra o quien se apertura el proceso administrativo sancionatorio, conforme a los resultados arrojados en la inspección realizada en el marco de lo dispuesto en el art. 89 del D.S. 24453, debiendo tomarse en cuenta que habiendo sido la parte actora notificada con el auto de apertura del proceso administrativo sancionatorio, la misma participó activamente en la tramitación del proceso sin efectuar cuestionamiento alguno, no habiendo observado a lo largo del proceso lo alegado en esta instancia jurisdiccional, menos demostró el perjuicio cierto e irreparable y la indefensión en la cual se hubiese encontrado, mas al contrario al participar activamente del proceso sancionatorio ejerció todos los mecanismos de defensa, por lo que no existen fundamentos valederos para anular el proceso por este argumento.

**2.** En relación a la falta de tipicidad en razón a que la Resolución Administrativa RD-ABT-DDCB-PAS-1652-2013 fundamenta la contravención en el art. 41 de la Ley 1700 con relación a l art. y 95 parágrafo IV del D.S. 24453, el cual señala: "Se prohíbe en todo el territorio nacional el transporte, almacenamiento , procesamiento y comercialización de productos forestales que no se encuentren amparados por el correspondiente certificado de origen autorizado por la autoridad competente y, en su caso, refrendado por el funcionario responsable designado o por la póliza de exportación, bajo sanción de decomiso, multa y clausura, según corresponda, de acuerdo al presente reglamento" norma que tipifica la sanción impuesta con relación a los hechos evidenciados en la instancia administrativa así como la sanción de decomiso multa y clausura concordante con el art. 41 de la Ley 1700 la cual de forma clara refiere que las contravenciones dan a lugar sanciones entre ellas las multas progresivas, no habiendo la autoridad administrativa interpuesto sanción que no se enmarque dentro de la normativa vigente, menos aún vulnerado el derecho a la defensa de la demandante.

**3.** 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.

4. El recurso jerárquico incurra en errores y omisiones a tiempo de emitir la resolución ahora impugnada, bajo el entendido que al momento de resolver el recurso jerárquico no compulsó ni valoró la prueba presentada por 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-DDCB-PAS-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.

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

Proceso Administrativo Sancionador (forestal, aguas y otros) / Silencio Administrativo / Negativo

**El Silencio Administrativo Negativo, 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.**

*"(...) 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".*