

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0006-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 13-02-2015

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 /

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. Preclusión / convalidación / trascendencia /

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

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Ministro de Medio Ambiente y Agua, impugnando la Resolución Forestal N° 061/2013 de 19 de agosto de 2013. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que la Unidad Operativa de Bosques y Tierras de San Ignacio de Velasco de la ABT ha vulnerado su derecho al debido proceso, a la defensa y a justicia plural, pronta y oportuna descrita en la Ley 2341, ya que, tres años después de la interposición de Recurso de Revocatoria la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra ABT ha resuelto el Recurso de Revocatoria interpuesta en contra de la Resolución Administrativa de 15 de abril de 2010 vulnerando el art. 36 parágrafo I) del D.S. N° 26389;

2.- que, mediante Resolución Administrativa, a tres años de haber interpuesto el recurso de revocatoria y en flagrante vulneración al derecho del debido proceso y al derecho a la defensa la ABT dispone

modificar en parte el ilegal accionar de la UOBT-SIV, la mencionada resolución no ingresa a un análisis cabal y coherente de los hechos, contraviniendo los principios administrativos de sometimiento pleno a la ley, de eficacia, de economía, simplicidad y celeridad y;

3.- que, la Resolución Jerárquica Forestal emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, carece de fundamentación y ha sido emitida en flagrante violación de las garantías constitucionales, prescindiendo del debido proceso.

El demandado Ministro de Medio Ambiente y Agua responde manifestando: que el proceso ha concluido por inacción de la parte recurrida y se vulneraron derechos y garantías, como el debido proceso, la defensa y a la justicia pronta y oportuna toda vez que no se respetaron los plazos establecidos en el art. 36 parágrafo I del D.S.N° 26389, que la autoridad administrativa que conoce la causa, está facultada en observancia al Principio de Verdad Material establecido en el art. 4 inc. d) de la Ley N° 2341, a solicitar informes correspondientes para emitir resolución final, que el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, a valorado todos los argumentos esgrimidos por el demandante. El recurrente no demostró que la resolución recurrida no esté fundamentada y motivada.

El tercero interesado Responsable a.i. de la UOBT San Ignacio de Velasco se apersona manifestando que el proceso sancionador se ha enmarcado en los alcances de la normativa legal, que habiéndosele declarado responsable de la comisión de infracción forestal de desmonte ilegal de la superficie de 1791 ha. se le sanciona con una multa de Bs. 5.166.549,50, que ha realizado una interpretación y fundamentación integral del caso, refiriéndose de manera fundamentada al aspecto central que hace a la comisión del hecho, realizando compulsas de las pruebas presentadas, con la debida motivación, cumpliendo con los principios que rigen la materia, habiéndose aplicado objetivamente la ley en defensa de sus prerrogativas.

El tercer interesado Director Ejecutivo de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT), se apersona manifestando que las resoluciones emitidas por el Director Ejecutivo Nacional de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra y el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, han sido realizadas mediante interpretación y fundamentación, realizando una adecuada compulsas de las pruebas presentadas, con la cita de las disposiciones pertinentes, garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa reconocido en el art. 115 de la C.P.E., pues se garantizó al administrado a fin de que esté a derecho y asuma defensa, haciendo uso de los recursos que le franquea la ley, con relación a la supuesta doble sanción por un sólo hecho, este argumento no ha sido debidamente sustentado en la demanda, simplemente se menciona que hubiera una doble sanción dispuesta en la Resolución Administrativa RU-ABT-DDSC-SIV-PAS-224/2010, situación completamente inexistente y fuera de lugar.

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

*"(...) se tiene que con relación al demandante, desde su legal notificación con el Auto Administrativo que resuelve iniciar el sumario administrativo, hasta la emisión de la Resolución Administrativa que declara a Osias Wagner Greve, responsable de la contravención forestal de desmonte ilegal, la autoridad administrativa, a dado cumplimiento con la obligación de garantizar al administrado el derecho fundamental al debido proceso, el cual se traduce en la posibilidad de ser oído y permitir su participación en el proceso desde el inicio hasta su finalización; en el cual le sean notificadas todas y cada una de las decisiones adoptadas en el proceso, y que la actuación sea llevada por autoridad*

competente garantizando el pleno respeto de las formas propias del proceso; en el cual se asegure su derecho de defensa y contradicción, incluyendo la opción de impugnar las decisiones que resultaren contrarias a sus intereses, evidenciándose que el ahora demandante, tuvo una participación activa en dicho proceso ejerciendo en forma efectiva su derecho a la defensa consagrado por el art. 115 de la C.P.E., concluyéndose que el proceso administrativo sancionador se desarrolló en estricto apego y cumplimiento a las normas aplicables al caso, no siendo evidente que se haya vulnerado el derecho a la defensa y al debido proceso, acusado en esta parte por el actor."

"(...) que la autoridad administrativa al no haber resuelto el recurso de revocatoria en el plazo legal establecido para el efecto, debe entenderse que se operó una denegación tácita por silencio administrativo, lo que no impide a la Administración dictar una resolución tardía expresa, aunque con posterioridad al plazo establecido para resolver el recurso de revocatoria, pues no ha decaído la competencia del ente administrativo llamado a decidir o resolver expresamente, por lo que el administrado, al vencimiento de los quince días hábiles administrativos, se encontraba facultado para interponer los recursos establecidos por ley y al no haberse interpuesto el recurso que corresponda, el mismo consintió, manifiestamente una prórroga del plazo para emitir resolución en virtud al cual procedió la autoridad administrativa, así sea fuera del plazo de los quince días, con plenas competencias, debiendo tomarse en cuenta que no se efectuaron los reclamos en tiempo oportuno."

"(...) De lo que se tiene que la Resolución Administrativa ABT 319/2012 de 29 de octubre de 2012, que resuelve el recurso de revocatoria contiene la fundamentación y motivación debida conforme lo desarrollado ut supra, cumpliendo lo dispuesto por los art. 27 al 30 de la L. N° 2341, concordado con los arts. 28 al 31 del D.S. N° 27113, así como el art. 37 inc. b) del D.S. N° 26389, por lo que no se ha vulnerado principios administrativos, ni derechos o garantías reconocidas por la C.P.E. en la forma acusada por la parte demandante."

"(...) es necesario aclarar que el actor en este punto demandado solo menciona que la resolución forestal carece de fundamentación, que ha sido emitida en flagrante violación de las garantías constitucionales, que no realiza valoración real de las actuaciones y contraviene los principios del procedimiento sancionatorio y no precisa la forma en la que la autoridad administrativa hubiere incurrido en los errores acusados, sin embargo de esto de fs. 235 a 243 cursa Resolución Forestal N° 061/2013 de 19 de agosto de 2013, que en el **Considerando I**, refiere al desarrollo del proceso administrativo, interposición y resolución del recurso de revocatoria e interposición del recurso jerárquico; el **Considerando II**, refiere las normas aplicables al caso; el **Considerando III**, señala que del análisis de las pretensiones procesales expuestas por el recurrente, de los antecedentes de hecho y de derecho así como de las normas legales sectoriales, pasando a considerar y valorar los mismos; el **Considerando IV**, concluye señalando: 1.- Que el Procedimiento Administrativo sancionador iniciado por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) contra Osias Wagner Greve, fue tramitado y resuelto de acuerdo a normativa legal vigente por la contravención forestal de Desmonte Ilegal en la superficie de 1791,00 ha. en la propiedad denominada "Verdolago"(...) por lo que la Resolución Forestal N° 061/2013 de 19 de agosto de 2013, que resuelve el recurso jerárquico tiene la fundamentación y motivación debida, de la misma forma considera de manera coherente y razonable el recurso de revocatoria, en el mismo no se identifican contradicciones, efectuando el análisis de los hechos y disposiciones legales aplicables al caso concreto, observando a cabalidad lo dispuesto por los art. 27 al 30 de la L. N° 2341, concordado con los arts. 28 al 31 del D.S. N° 27113, no siendo evidente que se hayan quebrantado principios administrativos, ni derechos o garantías reconocidas por la C.P.E., como acusa el actor."

*"(...) para el caso de autos de la revisión de antecedentes, a fs. 50 cursa carta de presentación de prueba de descargo de 16 de octubre de 2009, presentada por Alejandro Hurtado Valdez, representante legal de Osias Wagner Greve, de fs. 97 a 98 vta. cursa memorial de recurso de revocatoria presentado por Osias Wagner Greve, examinados dichos actuados se evidencia que el ahora demandante, no cuestionó ni observó oportunamente la existencia de hechos en cuanto a la prescripción se refiere, que al no hacerlo precluye el derecho para realizarlo en etapas o recursos ulteriores, tal cual realizó el actor; al respecto, la doctrina consagra la "preclusión" como el principio que divide al proceso en fases sucesivas o etapas, que se van cerrando según el avance de la secuencia, ocasionando para el interesado **la pérdida de las facultades no ejercidas en su momento debido** . Estimada como principio elemental de todo proceso, la preclusión tiene por efecto principal, determinar que con el cierre de cada fase o transcurrido el término preestablecido, fenezca la posibilidad de ejercitar ciertos actos procesales que correspondían a dicha oportunidad e impedir el retorno a momentos procesales ya cumplidos, **ocasionando para el sujeto procesal la pérdida de derechos procesales** , aún cuando su falta de ejercicio sea debido a una conducta simplemente inadvertida y no a falta de diligencia."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa interpuesta contra el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, en consecuencia subsistente la RESOLUCIÓN FORESTAL N° 061/2013 de 19 de agosto de 2013, conforme los siguientes fundamentos:

1.- Respecto a la vulneración del derecho al debido proceso y el derecho a la defensa se debe manifestar que desde el inicio del sumario administrativo, hasta la emisión de la Resolución Administrativa impugnada, la autoridad administrativa, a dado cumplimiento con la obligación de garantizar al administrado el derecho fundamental al debido proceso, el cual se traduce en la posibilidad de ser oído y permitir su participación en el proceso desde el inicio hasta su finalización, evidenciándose que el ahora demandante, tuvo una participación activa en dicho proceso ejerciendo en forma efectiva su derecho a la defensa consagrado por el art. 115 de la C.P.E., concluyéndose que el proceso administrativo sancionador se desarrolló en estricto apego y cumplimiento a las normas aplicables al caso, no siendo evidente que se haya vulnerado el derecho a la defensa y al debido proceso, acusado en esta parte por el actor;

2.- respecto a que el Recurso de Revocatoria se resolvió 3 años después se debe manifestar que al no haber resuelto el recurso de revocatoria en el plazo legal establecido se operó una denegación tácita por silencio administrativo, por lo que el demandante, al vencimiento de los quince días hábiles administrativos, se encontraba facultado para interponer los recursos establecidos por ley y al no haberse interpuesto el recurso consintió que el ente administrativo pueda resolver el recurso de revocatoria después de tres años, es decir consintió una prórroga del plazo para emitir resolución en virtud al cual procedió la autoridad administrativa, así sea fuera del plazo de los quince días, con plenas competencias;

3.- respecto a que mediante Resolución Administrativa, a tres años de haber planteado el recurso de revocatoria, la ABT dispone modificar en parte el ilegal accionar de la UOBT-SIV, vulnerando el derecho del debido proceso y a la defensa, se debe manifestar que la Resolución Administrativa, que resuelve el recurso de revocatoria contiene la fundamentación y motivación debida, cumpliendo lo dispuesto por los

art. 27 al 30 de la L. N° 2341, así como el art. 37 inc. b) del D.S. N° 26389, por lo que no se ha vulnerado principios administrativos, ni derechos o garantías reconocidas por la C.P.E;

4.- respecto a que, la Resolución Jerárquica Forestal emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, carece de fundamentación y ha sido emitida en flagrante violación de las garantías constitucionales, este punto demandado solo menciona que la resolución forestal carece de fundamentación, que ha sido emitida en flagrante violación de las garantías constitucionales, que no realiza valoración real de las actuaciones y contraviene los principios del procedimiento sancionatorio y no precisa la forma en la que la autoridad administrativa hubiere incurrido en los errores acusados, sin embargo el recurso jerárquico tiene la fundamentación y motivación debida, por lo que no se identifican contradicciones, efectuando el análisis de los hechos y disposiciones legales aplicables, no siendo evidente que se hayan quebrantado principios administrativos, ni derechos o garantías reconocidas por la C.P.E. y;

5.- sobre la prescripción de la infracción como de la acción, conforme dispone el art. 79 de la Ley N° 2341, se debe manifestar que examinado el recurso jerárquico se evidencia que el ahora demandante, no cuestionó ni observó oportunamente la existencia de hechos en cuanto a la prescripción se refiere, y al no hacerlo precluyó el derecho para realizarlo en etapas o recursos posteriores, por lo que no concierne considerar lo acusado en éste punto por la parte demandante.

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

#### **Precedente 1**

PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR / PROCESAMIENTO / RECURSOS / REVOCATORIA

No resolución en plazo (denegación tácita / silencio administrativo negativo)

**La no resolución del recurso de revocatoria en plazo legal, debe entenderse como denegación tácita por silencio administrativo.**

#### **Precedente 2**

PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR / PROCESAMIENTO / SILENCIO ADMINISTRATIVO / NEGATIVO

Prórroga de plazos

**En caso de silencio administrativo negativo, el administrado al vencimiento de los 15 días hábiles administrativos estaba facultado para interponer recurso legal (recurso jerárquico), no hacer implica consentimiento o manifiestamente una prórroga del plazo para emitir resolución del recurso de revocatoria**

*"(...) que la autoridad administrativa al no haber resuelto el recurso de revocatoria en el plazo legal establecido para el efecto, debe entenderse que se operó una denegación tácita por silencio administrativo, lo que no impide a la Administración dictar una resolución tardía expresa, aunque con posterioridad al plazo establecido para resolver el recurso de revocatoria, pues no ha decaído la*

*competencia del ente administrativo llamado a decidir o resolver expresamente, por lo que el administrado, al vencimiento de los quince días hábiles administrativos, se encontraba facultado para interponer los recursos establecidos por ley y al no haberse interpuesto el recurso que corresponda, el mismo consintió, manifiestamente una prórroga del plazo para emitir resolución en virtud al cual procedió la autoridad administrativa, así sea fuera del plazo de los quince días, con plenas competencias, debiendo tomarse en cuenta que no se efectuaron los reclamos en tiempo oportuno."*

### Precedente 3

PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Preclusión / convalidación / trascendencia

**Cuando de actuados se evidencia que no se cuestiona ni se observa oportunamente la existencia de prescripción de la infracción, como de la acción, al no hacerlo precluye el derecho para realizarlo en etapas o recursos ulteriores**

*"4.- En cuanto a la prescripción de la infracción como de la acción, conforme dispone el art. 79 de la Ley N° 2341, solicitada a tiempo de interponer recurso jerárquico, sin embargo el Ministro de Medio Ambiente, haciendo caso omiso a sus agravios dispone confirmar la resolución recurrida, acusada en el memorial de ampliación de demanda cursante de fs. 28 a 30; para el caso de autos de la revisión de antecedentes, a fs. 50 cursa carta de presentación de prueba de descargo de 16 de octubre de 2009, presentada por Alejandro Hurtado Valdez, representante legal de Osias Wagner Greve, de fs. 97 a 98 vta. cursa memorial de recurso de revocatoria presentado por Osias Wagner Greve, examinados dichos actuados se evidencia que el ahora demandante, no cuestionó ni observó oportunamente la existencia de hechos en cuanto a la prescripción se refiere, que al no hacerlo precluye el derecho para realizarlo en etapas o recursos ulteriores, tal cual realizó el actor"*

### Jurisprudencia conceptual o indicativa

PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR / Preclusión / convalidación / trascendencia

DEFINICIÓN

#### Indicativo 1

**La "preclusión" es el principio que divide al proceso en fases sucesivas o etapas, que se van cerrando según el avance de la secuencia, ocasionando para el interesado la pérdida de las facultades no ejercidas en su momento debido; tiene por efecto principal, determinar que con el cierre de cada fase fenezca la posibilidad de ejercitar ciertos actos procesales**

*"al respecto, la doctrina consagra la "preclusión" como el principio que divide al proceso en fases sucesivas o etapas, que se van cerrando según el avance de la secuencia, ocasionando para el interesado **la pérdida de las facultades no ejercidas en su momento debido** . Estimada como principio elemental de todo proceso, la preclusión tiene por efecto principal, determinar que con el cierre de cada fase o transcurrido el término preestablecido, fenezca la posibilidad de ejercitar ciertos actos procesales que correspondían a dicha oportunidad e impedir el retorno a momentos procesales ya*

cumplidos, **ocasionando para el sujeto proesal la pérdida de derechos procesales**, aún cuando su falta de ejercicio sea debido a una conducta simplemente inadvertida y no a falta de diligencia."

## Contextualización de la línea jurisprudencial

### Preclusión

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 094/2019

*"no obstante tratarse de supuestos hechos que corresponden más a una demanda contencioso administrativa que a la presente acción de nulidad ... no habiéndose identificado durante la **fase de campo, observación alguna** que manifieste lo contrario o se diga que corresponden a otra persona ... En lo que concierne a los vicios de **simulación absoluta y ausencia de causa**, si bien la parte demandante los citó y enunció en su memorial de demanda, sin embargo, **no efectuó una relación precisa con los hechos** que se ejecutaron durante el proceso de saneamiento del cual emergió el Título Ejecutorial ahora cuestionado, es decir, **no sustenta, ni argumenta** cómo es que el acto administrativo emitido por las autoridades administrativas se contraponen a la realidad de los hechos y que además son inexistentes, es decir, que la acusación que hace la parte actora, no es precisa, toda vez que no existe un nexo de causalidad entre los hechos y el derecho invocado"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 071/2018

*"aspectos que, en contraposición no fueron desvirtuados por la actora, ni durante el proceso de saneamiento ni conforme a los términos de la demanda, no evidenciándose en este sentido que el ente administrativo se haya basado para la toma de decisiones en un acto aparente contradicho con la realidad o que en su caso se haya basado en hechos inexistentes o falsos"*

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S 1ª N° 105/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 85/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 051/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 043/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 09/2019

SENTENCIA AGROAMBIENTAL PLURINACIONAL S1ª N° 065/2018

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª N° 93/2017

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S1ª N° 59/2017

