

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0009-2015

FECHA DE RESOLUCIÓN: 23-02-2015

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. 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 /

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto contra el Ministro de Medio Ambiente y Agua, impugnando la RESOLUCIÓN FORESTAL N° 56-13 de 31 de julio de 2013. Bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que la Unidad Operativa de Bosques y Tierras de San Ignacio de Velasco, al emitir la Resolución Administrativa, ha vulnerado su derecho al debido proceso, a la defensa y a la justicia plural, pronta y oportuna contemplados en el art. 115 de la Constitución Política del Estado y en la Ley 2341 y acusa que tres años después de haberse interpuesto Recurso de Revocatoria contra la precitada resolución, la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra ABT, resuelve el mismo vulnerando lo establecido en el art. 36.I del D.S. N° 26398;

2.- que la Resolución Administrativa fue emitida después de tres años de presentado el Recurso de Revocatoria, en flagrante violación del debido proceso y la defensa en razón a que dispone modificar el ilegal accionar de la UOBT-SIV sin ingresar, ni por asomo, al análisis cabal y coherente de los hechos;

3.- que en tres años la ABT emitió, en relación a un solo predio (El Destino) tres informes técnicos con resultados distintos, el primero de ellos totalmente malicioso y fuera de toda realidad con montos totalmente excedidos, el segundo que más se acerca a la realidad forestal de la zona, emitido a más de un año de vencido el término para resolver el recurso de revocatoria, el mismo que no fue del agrado de las autoridades forestales ya que ponía en evidencia la malicia con la que se obro en primera instancia y disminuía la multa inicial a menos de un 70%;

4.- que la ABT por su negligencia, conforme al art. 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo N° 2341, ha dejado prescribir tanto la acción como la supuesta infracción cometida en razón a que, conforme al párrafo II del art. 17 de la L. 2341, el plazo máximo para dictar resolución es de seis meses y;

5.- que, la autoridad administrativa se ha tomado más de 35 días para notificar, mediante correo electrónico, la Resolución Administrativa ABT N° 023/2013 de 28 de enero de 2013.

El demandado Ministro de Medio Ambiente y Agua responde a la demanda manifestando: que, es obligación de las autoridades administrativas, los servidores públicos y los interesados en la tramitación de los procedimientos administrativos cumplir con los términos y plazos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo y sus Decretos Reglamentarios, conforme al art. 21.I de la Ley N° 2341 y que ante el no pronunciamiento de la autoridad que conoce la causa (ABT) en el plazo correspondiente, según establece el art. 17 del D. S. N° 27171 de 15 de septiembre de 2003, el demandante tenía la vía expedita para iniciar las acciones que fija la ley pero, según se evidencia en obrados, que se limita a cuestionar la falta de fundamentación sin argumentos sólidos y reales y afirma que la Resolución Administrativa ABT N° 023/2013 se encuentra debidamente fundamentada y motivada, puesto que expone los hechos, realiza la fundamentación legal, responde a todas las cuestiones planteadas en el Recurso de Revocatoria, que los informes emitidos se enmarcan en el principio de la verdad material previsto en el art. 4 inc. d) de la Ley 2341 que establece que la administración pública investigará la verdad material en oposición a la verdad formal que rige el procedimiento civil, que es necesario tomar en cuenta lo establecido en el art. 79 de la Ley 2341 respecto a las infracciones y sanciones que, en el presente caso se evidencia, que la infracción ha sido detectada el año 2009, habiendo concluido la etapa administrativa con la emisión de la RESOLUCIÓN/FORESTAL/N° 56-13 de 31 de julio de 2013, sin existir abandono de la causa, sino actuaciones administrativas cronológicamente acaecidas desde el 2009 hasta el 2013.

El tercer interesado Director Ejecutivo de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra ABT se apersona manifestando, que las resoluciones emitidas tanto por el Director Ejecutivo Nacional de la Autoridad de Fiscalización de Bosques y Tierra y el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, han realizado una interpretación y fundamentación integral del caso en cuestión, refiriéndose de manera fundamentada al aspecto central que hace a la comisión del hecho, realizando un análisis cabal y coherente de los hechos en base a una fundamentación legal, con la cita de las disposiciones pertinentes, garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa reconocido en el art. 115 de la Constitución Política del Estado, que el recurso está dirigido en contra de la última resolución dictada en sede administrativa, sin embargo la demanda no fundamenta los hechos a través de los que se observa dicha resolución, avocándose a cuestionar la forma en la que se ha dictado una resolución en una etapa inferior que no es objeto de la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) se concluye que la autoridad administrativa, en la manera como tramitó el recurso de revocatoria, activó el silencio administrativo negativo, mérito por el cual el ahora demandante, concluido el plazo para que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocatoria, se encontraba ante una denegación tácita del recurso estando por lo mismo autorizado para emplear los recursos fijados por ley, y al no haber hecho uso de los mismos aceptó de manera "tacita", una demora en los plazos para emitir la resolución correspondiente, razón por la que, la entidad estatal actuó con plenas competencias, máxime si consideramos que conforme a los actuados que cursan a fs. 85, 92, 115 y 119,

Osías Wagner Greve tuvo conocimiento de lo dispuesto mediante Auto Administrativo DGGJ N° 277/2010, cursante de fs. 83 a 84, Auto de 5 de octubre de 2010 de fs. 90 que dispone ejecutar la inspección (in situ) del predio denominado El Destino y del oficio CITE-E-DGGTBT-185/2012 de 13 de julio de 2012 cursante a fs. 115, a través del cual se le comunica que se tiene dispuesto realizar una nueva inspección del predio, habiendo solicitado el ahora demandante por oficio de 24 de julio de 2012 cursante a fs. 119, la suspensión de dichos trabajos, estando por consiguiente acreditada su participación durante la sustanciación del recurso de revocatoria, oportunidad en la que no efectuó observaciones a los plazos que la autoridad administrativa se tomó para emitir la resolución que resolvió el recurso planteado, aspecto que, al no haber sido oportunamente observado y no haberse hecho uso de los recursos que fija la ley, impide a que éste Tribunal considere éste aspecto como causa de nulidad."

"(...) se concluye que la Resolución Administrativa ABT 023/2013 de 28 de enero de 2013 y la RESOLUCIÓN FORESTAL/N° 56/13 de 31 de julio de 2013, consideran de forma coherente y razonable el recurso de revocatoria y jerárquico respectivamente, sin ingresar en contradicciones, realizan el análisis de los hechos y normas aplicables a cada uno de ellos, contienen las características de legibilidad, integralidad y congruencia, entre lo considerado y lo resuelto, razón por la que éste Tribunal considera que ambas resoluciones contienen una fundamentación y motivación que va acorde a los hechos considerados, enmarcando la autoridad administrativa su conducta en los límites que fijan los arts. 16 inc. h), 28 inc. e) y 30 de la Ley N° 2341 y el D.S. N° 26389, no existiendo por lo mismo, vulneración de principios reconocidos en la Ley de Procedimiento Administrativo, máxime si se considera que, como se tiene señalado, la parte actora no precisa la forma en la que las autoridades administrativas han omitido motivar sus decisiones, ingresando tan solo en afirmaciones generalizadas resultando por lo mismo, sin sustento lo acusado en éste punto por la parte actora."

"(...) éste Tribunal concluye que la entidad administrativa al disponer se realicen nuevas inspecciones y/o solicitar nuevos informes no se apartó de los marcos legales aplicables al caso, máxime si como se tiene fundamentado, la existencia de contradicciones significativas entre la información generada durante el proceso administrativo determinó que, en la búsqueda de la verdad material, tenga que disponerse se integre al proceso nuevos elementos, que a más de ser cuestionados por la parte ahora demandante, no fueron desvirtuados a través de medios de prueba aportados por el precitado, quien en suma se limita a realizar afirmaciones en torno a la existencia de tres informes, sin precisar la forma en la que la decisión de la autoridad administrativa vulnera sus derechos resultando por lo mismo sin asidero legal lo acusado en éste punto, más cuando el auto de fs. 114 que señala (dispone): "(...) a objeto de realizar una nueva inspección in situ y determinar con exactitud el volumen extraído en el predio (...) " no fue impugnado por ningún medio por Osías Wagner Greve, habiendo éste último limitado su accionar a solicitar la suspensión del acto programado conforme a la documental de fs. 119."

"(...) revisados los argumentos del memorial de "recurso de revocatoria" cursante de fs. 79 a 80 vta., como los actuados anteriores, se concluye que la parte actora no realizó ningún reclamo respecto a la existencia de hechos que, constituyendo, parte de las razones que dieron lugar al inicio del proceso administrativo sancionador, se encontraban (ya) prescritos, estando por lo mismo, precluída la facultad para reclamar éste aspecto en etapas o recursos posteriores, en sentido de que, todo vicio, error u omisión, necesariamente, debe ser reclamado oportunamente, toda vez que al no hacerlo, se consiente su vigencia y precluye el derecho a observarlo posteriormente, debiendo considerarse que la autoridad administrativa, durante el proceso administrativo sancionador y al momento de emitir resolución, se encontraba obligada a considerar los fundamentos de defensa de los administrados y no otros que no hayan sido introducidos oportunamente en el curso del proceso, concluyéndose en este contexto que ni

en el desarrollo del proceso administrativo sancionador tramitado ante el Responsable de la UOBT-SIV ABT, ni en el recurso de revocatoria planteado por el ahora demandante, se cuestionó la "prescripción de los actos" que dieron lugar al inicio del proceso, por lo que ésta facultad se encontraba precluida."

"(...) la parte actora no desarrolla los fundamentos por los que considera que dicho actuar le aparejo un perjuicio cierto e irreparable, resultando intrascendente lo acusado en éste punto, debiendo considerarse que sin perjuicio del tiempo transcurrido, la notificación efectuada le permitió hacer uso de los recursos que franquea la ley, en resguardo de sus derechos, resultando por lo mismo inconsistente lo acusado en éste punto por la parte actora."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa, interpuesta contra la Ministra de Medio Ambiente y Agua, impugnando la RESOLUCIÓN FORESTAL N° 56-13 de 31 de julio de 2013, en consecuencia queda subsistente, conforme los siguientes fundamentos:

1.- Sobre el incumplimiento de plazos para resolver el recurso de revocatoria se debe manifestar que la autoridad administrativa, en la manera como tramitó el recurso de revocatoria, activó el silencio administrativo negativo, es decir se encontraba ante una denegación tácita del recurso estando por lo mismo el demandante autorizado para emplear los recursos fijados por ley, y al no haber hecho uso de los mismos aceptó de manera "tacita", una demora en los plazos para emitir la resolución correspondiente, actuando la entidad administrativa con plenas competencias, pues el demandante acreditó su participación durante la sustanciación del recurso de revocatoria, sin haber efectuado observaciones a los plazos que la autoridad administrativa se tomó para emitir la resolución que resolvió el recurso planteado, por lo que al no haber sido oportunamente observado, los mismos no pueden ser considerados por el Tribunal;

2.- respecto a que las resoluciones administrativas de 28 de enero de 2013 y RESOLUCIÓN FORESTAL de 31 de julio de 2013 fueron emitidas sin la debida fundamentación, se debe manifestar que ambas resoluciones consideran de forma coherente y razonable el recurso de revocatoria y jerárquico respectivamente, sin ingresar en contradicciones, pues contienen las características de legibilidad, integralidad y congruencia, entre lo considerado y lo resuelto, por lo que no se evidencia que ambas resoluciones no contengan una fundamentación y motivación, mas aun cuando la parte actora no precisa la forma en la que las autoridades administrativas han omitido motivar sus decisiones, ingresando tan solo en afirmaciones generalizadas resultando por lo mismo, sin sustento lo acusado en éste punto por la parte actora;

3.- respecto a la emisión de tres informes totalmente distintos se observa que la entidad administrativa al disponer se realicen nuevas inspecciones o solicitar nuevos informes no se apartó de los marcos legales aplicables al caso, pues al existir contradicciones entre la información generada durante el proceso administrativo, se determinó que con el fin de buscar la verdad material se integre al proceso nuevos elementos, que a más de ser cuestionados por la parte ahora demandante, no fueron desvirtuados a través de medios de prueba aportados por el precitado, quien en suma se limita a realizar afirmaciones en torno a la existencia de tres informes, sin precisar la forma en la que la

decisión de la autoridad administrativa vulnera sus derechos resultando por lo mismo sin asidero legal lo acusado;

4.- sobre la prescripción de la acción y de la infracción por incumplimiento del plazo fijado por el art. 17, parágrafo II de la L. N° 2341, se debe manifestar que el demandante no realizó ningún reclamo sobre la existencia de hechos que se encontraban ya prescritos, por lo que al no haber realizado reclamo alguno, se encuentra precluido la facultad para reclamar éste aspecto en el presente proceso, pues al no hacerlo se consiente su vigencia y precluye su derecho a observarlo posteriormente, por lo que se evidencia que ni en el desarrollo del proceso administrativo sancionador tramitado, ni en el recurso de revocatoria planteado por el ahora demandante, se cuestionó la "prescripción de los actos" que dieron lugar al inicio del proceso, resultando extemporáneo lo demandado en el presente proceso y;

5.- respecto a haberse notificado con la Resolución Administrativa de 28 de enero de 2013 pasados más de 35 día de su emisión, se debe manifestar que la notificación observada por el demandante le permitió hacer uso de los recursos que franquea la ley, en resguardo de sus derechos, resultando por lo mismo inconsistente lo acusado por el 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)

Concluido el plazo para que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocatoria, hay una denegación tácita del recurso estando por lo mismo autorizado el administrado para emplear los recursos fijados por ley ante un silencio administrativo negativo

"(...) se concluye que la autoridad administrativa, en la manera como tramitó el recurso de revocatoria, activó el silencio administrativo negativo, mérito por el cual el ahora demandante, concluido el plazo para que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocatoria, se encontraba ante una denegación tácita del recurso estando por lo mismo autorizado para emplear los recursos fijados por ley, y al no haber hecho uso de los mismos aceptó de manera "tacita", una demora en los plazos para emitir la resolución correspondiente, razón por la que, la entidad estatal actuó con plenas competencias, máxime si consideramos que conforme a los actuados que cursan a fs. 85, 92, 115 y 119, Osias Wagner Greve tuvo conocimiento de lo dispuesto mediante Auto Administrativo DGGJ N° 277/2010, cursante de fs. 83 a 84, Auto de 5 de octubre de 2010 de fs. 90 que dispone ejecutar la inspección (in situ) del predio denominado El Destino y del oficio CITE-E-DGGTBT-185/2012 de 13 de julio de 2012 cursante a fs. 115, a través del cual se le comunica que se tiene dispuesto realizar una nueva inspección del predio, habiendo solicitado el ahora demandante por oficio de 24 de julio de 2012 cursante a fs. 119, la suspensión de dichos trabajos, estando por consiguiente acreditada su participación durante la sustanciación del recurso de revocatoria, oportunidad en la que no efectuó observaciones a los plazos que la autoridad administrativa se tomó para emitir la resolución que resolvió el recurso planteado, aspecto que, al no haber sido oportunamente observado y no haberse

hecho uso de los recursos que fija la ley, impide a que éste Tribunal considere éste aspecto como causa de nulidad."

Precedente 2

PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Preclusión / convalidación / trascendencia

El cuestionamiento de "prescripción de los actos" que dieron lugar al inicio del proceso, debe sostenerse durante el desarrollo del proceso administrativo sancionador, como en el recurso de revocatoria planteado, no hacer implica que esa facultad de reclamar ese aspecto se encuentra precluída

"En ésta línea, revisados los argumentos del memorial de "recurso de revocatoria" cursante de fs. 79 a 80 vta., como los actuados anteriores, se concluye que la parte actora no realizo ningún reclamo respecto a la existencia de hechos que, constituyendo, parte de las razones que dieron lugar al inicio del proceso administrativo sancionador, se encontraban (ya) prescritos, estando por lo mismo, precluída la facultad para reclamar éste aspecto en etapas o recursos posteriores, en sentido de que, todo vicio, error u omisión, necesariamente, debe ser reclamado oportunamente, toda vez que al no hacerlo, se consiente su vigencia y precluye el derecho a observarlo posteriormente, debiendo considerarse que la autoridad administrativa, durante el proceso administrativo sancionador y al momento de emitir resolución, se encontraba obligada a considerar los fundamentos de defensa de los administrados y no otros que no hayan sido introducidos oportunamente en el curso del proceso, concluyéndose en este contexto que ni en el desarrollo del proceso administrativo sancionador tramitado ante el Responsable de la UOBT-SIV ABT, ni en el recurso de revocatoria planteado por el ahora demandante, se cuestionó la "prescripción de los actos" que dieron lugar al inicio del proceso, por lo que ésta facultad se encontraba precluída."

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

SENTENCIA AGROAMBIENTAL NACIONAL S2ª N° 35/2017