FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0028-2014

FECHA DE RESOLUCIÓN: 25-07-2014

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

---

1. ARBOL / 2. PRINCIPIOS DEL DERECHO / 3. PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL /

Problemas jurídicos

Interpone Demanda Contenciosa Administrativa, impugna la RESOLUCIÓN/FORESTAL/N° 62 de 19 de agosto de 2013 emitida en el trámite del recurso jerárquico interpuesto contra la Resolución Administrativa ABT N° 354/2012 de 26 de noviembre de 2012 pronunciada dentro del proceso administrativo seguido contra el ahora demandante por la presunta comisión de Contravención al Régimen Forestal por Desmonte Ilegal (sin autorización), con base en los siguientes argumentos:

1. Acusa la vulneración del debido proceso o sometimiento pleno a la ley consagrado en el art. 4, inc. c) de la L. N° 2341 por no haber, la entidad administrativa, agotado todos los esfuerzos para establecer la verdad material de los hechos, principio consagrado en el art. 4 inc. d) de la precitada norma legal, en éste sentido no se habría determinado la superficie desmontada con anterioridad a 1996 actuándose sin justicia y añade que la autoridad administrativa se encontraba obligada, en sus informes técnicos, a discriminar la superficie desmontada con anterioridad a la vigencia de la Ley Forestal.

2. Señala que, toda vez que la entidad administrativa omite pronunciarse, en el recurso de revocatoria y en el recurso jerárquico, respecto a las 140.0000 ha. que fueron desmontadas con anterioridad a la vigencia de la Ley Forestal, aspecto reclamado oportunamente, se vulneran los arts. 28 inc., e) y 30 de la L. N° 2341 que obligan a la autoridad administrativa a motivar sus decisiones, debiendo tomarse en cuenta que se habría omitido considerar los agravios y fundamentos expuestos y prueba aportada.

3. En éste contexto, al habérsele impuesto una sanción sobre la base de las 140.0000 ha., que fueron desmontadas con anterioridad a la vigencia de la L. N° 1700 se vulnera el principio de irretroactividad de la ley.

4. Al amparo del art. 24 de la C.P.E. pide que el Tribunal Agroambiental se pronuncie respecto al cumplimiento de la función económica social (FES) en el predio San Sebastián sobre la base de las 450 hectáreas (aproximadamente) desmontadas con anterioridad a la L. N° 3545 y se deje establecido que por los efectos de la irretroactividad de la ley, conforme al art. 399 de la C.P.E. las mismas sean consideradas como parte del cumplimiento de la FES.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*El art. 4 incs. c) y d) de la L. N° 2341, determinan que la labor administrativa debe sujetarse a la ley (principio de sometimiento pleno a la ley) y a la búsqueda de la verdad material frente a la formal (principio de verdad material), en éste sentido, la autoridad administrativa se encuentra obligada a supervigilar sus actuaciones y velar porque las mismas se sujeten y enmarquen a lo dispuesto en la ley y se encaminen hacia la búsqueda de la verdad de los hechos*".

"*Debemos entender, por "Verdad Material" toda situación de hecho (fáctica) que condice con la realidad, por lo mismo, "la búsqueda de la Verdad Material" debe conducirnos al conocimiento de los hechos sustentados en la realidad en contraposición de la "Verdad Formal" que por lo general resulta de pruebas referenciales que no garantizan, en un 100%, que los hechos investigados y las conclusiones a las que se arriba, correspondan a la realidad, estando la autoridad administrativa, obligada a adoptar las medidas probatorias necesarias*".

"*No obstante lo anotado, el deber de la administración, es de verificar que los hechos que sustentan sus decisiones correspondan a la realidad, sin embargo esto no puede ser entendido como "deber absoluto" que coarta o exime a las partes del deber de probar sus pretensiones y/o afirmaciones, mas aun en el supuesto de examinarse el incumplimiento de normas imperativas que resguardan un bien colectivo*".

"*(...) el ahora demandante, en la interposición del recurso de revocatoria acusó, entre otros aspectos, que la resolución administrativa impugnada no consideró que 138.1 ha de las 677,2925 ha, que se consideraron como base para aplicar las sanciones de ley, habrían sido desmontadas con anterioridad a la vigencia de la Ley Forestal, conforme se acreditaría de la prueba que cursa de fs. 61 a 62 y de fs. 66 a 86*".

"*(...) la autoridad administrativa, a tiempo de resolver el recurso de revocatoria interpuesto contra la Resolución Administrativa RD-ABT-DDPA-PAS-458-2010 de 16 de julio de 2010, no simplemente consideró los argumentos expuestos por Mauro Sebastián Castedo Ruiz sino que admite el error en el que se ha incurrido y lo hace en un sentido mucho más amplio, debiendo considerarse que conforme a los argumentos expuestos en el recurso de revocatoria en análisis se acusó el no haberse discriminado un total de 138.1 hectáreas que habrían sido desmontadas con anterioridad a la vigencia de la Ley Forestal , en ésta línea, el Informe Técnico ABT-DGGTBT N° 473/2011 señala que la entidad administrativa, durante la sustanciación del proceso administrativo, no considero que 143,73 hectáreas fueron desmontadas con anterioridad a la promulgación de la Ley Forestal, dejando establecido que el análisis efectuado arroja un total de 613,925 hectáreas desmontadas con posterioridad a 1996, no obstante se aclara que el Informe Técnico TEC-ABT-DDPA-183-2010, no tomó en cuenta que la superficie total del predio alcanza a 1916,69 hectáreas aspecto que implica que 35,46 hectáreas no fueron consideradas, en tal razón la superficie total de desmonte no autorizado alcanza a 649,38 hectáreas, concluyéndose que la autoridad administrativa, en respeto al principio de verdad material, procede a verificar si los argumentos de, el ahora demandante, corresponden a la realidad y en este sentido, revisa sus propios actos y de forma particular la información contenida en el Informe Técnico TEC-ABT-DDPA-183-2010 de 12 de mayo de 2010 en cuyo mérito se inicio el proceso administrativo contra Mauro Sebastián Castedo Ruiz arribándose a las siguientes conclusiones: i. El Informe Técnico TEC-ABT-DDPA-183-2010 de 12 de mayo de 2010 cursante de fs. 1 a 4 y anexos concluyen señalando que con anterioridad a la vigencia de la Ley Forestal (1996) existe un total de 80,5050 hectáreas desmontadas que no son tomadas en cuenta a efectos de fijar las sanciones de ley, considerándose, a efectos del proceso administrativo, un total de 677,2950 hectáreas que de acuerdo al informe en*

análisis fueron desmontadas entre los años 1997 y 2009. ii. El Informe Técnico ABT-DGGTBT N° 473/2011 de 15 de julio de 2011 cursante de fs. 92 a 96 y anexos concluyen que la superficie desmontada con anterioridad a la vigencia de la Ley Forestal alcanza a 143,73 hectáreas y no, simplemente, a 80,5050 hectáreas como se señaló al inicio del proceso administrativo (Informe Técnico TEC-ABT-DDPA-183-2010 de 12 de mayo de 2010) en cuya razón quedan identificadas un total de 63,37 hectáreas que no habrían sido tomadas en cuenta por la entidad administrativa que sumadas a las más de 80 hectáreas que si fueron identificadas superan las 143 hectáreas desmontadas hasta el año 1996 (año en el que entra en vigencia la Ley Forestal) iii. No obstante lo anotado, el Informe Técnico ABT-DGGTBT N° 473/2011 de 15 de julio de 2011 también aclara que la superficie total del predio alcanza a 1.916,69 ha y no a 1332,4220 ha (como se consideró al inicio del proceso administrativo), aspecto que influye en el cálculo final de la superficie desmontada con posterioridad a la vigencia de la Ley Forestal, toda vez que aquella omisión, habría determinado que la entidad administrativa no considere un total de 35,46 ha, en tal sentido, concluye señalando que la superficie total desmontada con posterioridad a la vigencia de la L. N° 1700 asciende a 649,38 ha.".

"*Contra la Resolución Administrativa ABT N° 354/2012 de 26 de noviembre de 2012, el ahora demandante plantea recurso jerárquico argumentando que la Resolución Administrativa que resuelve el recurso de revocatoria omite pronunciarse sobre la superficie desmontada con anterioridad a la vigencia de la Ley Forestal, no habiéndose considerado la prueba aportada consistente en el informe pericial elaborado por el Agente Auxiliar del Régimen Forestal Ing. Javier Baldivieso e imágenes satelitales que hacen referencia al área desmontada con anterioridad a 1996, concluyendo que: "(...); en la Resolución recurrida no se pronuncia sobre el recurso planteado en cuanto a la superficie desmontada antes del año 1996, se limita únicamente a pronunciarse sobre el volumen forestal y la superficie total del predio" (textual) en cuya razón solicita: "(...) se anule obrados hasta el vicio más antiguo, debiendo dictarse Resolución en la que se valore la prueba aportada y se determine la superficie real y efectiva del desmonte a ser sancionado en la superficie de 608,1910 ha" (textual) habiéndole correspondido la RESOLUCIÓN/FORESTAL/N° 62 de 19 de agosto de 2013 que en relación a lo acusado por el ahora demandante señala: "Que, verificada la resolución recurrida, se puede constatar que no es evidente que la ABT haya omitido pronunciarse respecto a la superficie del desmonte efectuado con anterioridad a la vigencia de la Ley Forestal, ya que en el tercer CONSIDERANDO cursante a fojas 131 a 136 del expediente, se hace una explicación detallada respecto a éste punto (...)", en éste sentido, en relación a lo acusado, se remite a los fundamentos que se desarrollan en la Resolución Administrativa ABT N° 354/2012 de 26 de noviembre de 2012 que, como se tiene señalado, reconoce que al inicio del proceso administrativo se consideró una superficie errónea de desmonte y a la vez omitió considerar la superficie total (real) del predio, aspectos que, nuevamente analizados, dieron lugar a la rectificación de datos".*

"*(...) éste tribunal ha concluido que la entidad administrativa, considerando las observaciones efectuadas por el ahora demandante y en resguardo del principio de verdad material, no únicamente reconoció las acusaciones realizadas en el curso del proceso administrativo sino que, incluso, en un sentido más favorable acepta que previo a la vigencia de la L. N° 1700 fueron desmontadas un total de 143,73 hectáreas y no (simplemente) 138,1 hectáreas como acusó el administrado en su recurso de revocatoria y conforme a la prueba que cursa de fs. 61 a 62 en la que (incluso) se señala que la superficie desmontada hasta 1996 asciende a 131,8 ha (imagen landsat de fs. 62), estando asimismo expuestas las razones por las que considera que la superficie desmontada con posterioridad a la vigencia de la Ley Forestal asciende a 649,38 y no a 677,2950 hectáreas como se consideró al inicio del proceso administrativo sancionador, habiéndose tomado en cuenta, la superficie real del predio y la superficie desmontada con anterioridad al vigencia de la Ley Forestal, análisis desarrollado en el*

Informe Técnico ABT-DGGTBT N° 473/2011 de 15 de julio de 2011 cursante de fs. 92 a 96 y anexos de fs. 97 a 98, cuyas conclusiones son consideradas y tomadas en cuenta a tiempo de emitirse informes y resoluciones posteriores que, en si constituyen el fundamento y motivación de la Resolución Administrativa ABT N° 354/2012 de 26 de noviembre de 2012 y RESOLUCIÓN/FORESTAL/N° 62 de 19 de agosto de 2013, no existiendo por lo mismo ausencia de motivación como acusa la parte actora en su demanda".

"*(...) en el curso del proceso, emite el Informe Técnico TEC-ABT-DDPA-183-2010 de 12 de mayo de 2010 que concluye señalando que hasta julio de 1996 fueron desmontadas un total de 80,5050 ha y entre 1997 y 2009 677,2950 ha, ésta última considerada como base para la imposición de multas y sanciones, no obstante, en mérito a los argumentos expuestos, por el ahora demandante, en su recurso de revocatoria, se emite el Informe Técnico ABT-DGGTBT N° 473/2011 que concluye señalando que hasta 1996 fueron desmontadas un total de 143,73 ha y no 80,5050 como se señaló a tiempo de iniciarse el proceso administrativo, excluyendo dicha superficie (143,73 ha) a efectos del cálculo correspondiente, tomándose en cuenta, para el cálculo final de la superficie desmontada con posterioridad a la vigencia de la L. N° 1700 la superficie de 649,38 ha, no obstante no simplemente se toma en cuenta éste aspecto sino también la superficie total (real) del predio*".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, administrando justicia en primera y única instancia declara **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa; en consecuencia subsistente la RESOLUCIÓN/FORESTAL/N° 62 de 19 de agosto de 2013, con base en los siguientes argumentos:

1. Resulta inconsistente señalar que la autoridad administrativa habría vulnerado el principio de verdad material, concluyéndose que, en todo caso, a tiempo de emitir la Resolución Administrativa ABT N° 354/2012 de 26 de noviembre de 2012 que resuelve el recurso de revocatoria, al fundar su parte resolutiva en las consideraciones y conclusiones del Informe Técnico ABT-DGGTBT N° 473/2011 de 15 de julio de 2011, tomó en cuenta las observaciones y prueba aportada por el administrado, reconociendo errores cometidos al inicio del proceso administrativo y enmendando omisiones que resultaron de aquellos.

2. La entidad administrativa procedió, sobre la base de los fundamentos del ahora demandante, a revisar sus actos y reconoció haber incurrido en errores y omisiones que se reflejan en el Informe Técnico ABT-DGGTBT N° 473/2011 de 15 de julio de 2011, no existiendo, por lo mismo, vulneración de los principios de sometimiento pleno a la ley y de verdad material reconocidos en el art. 4, incisos c) y d) de la L. N° 2341 de 23 de abril de 2002.

3. Este tribunal ha concluido que la entidad administrativa, considerando las observaciones efectuadas por el ahora demandante y en resguardo del principio de verdad material, no únicamente reconoció las acusaciones realizadas en el curso del proceso administrativo sino que, incluso, en un sentido más favorable acepta que previo a la vigencia de la L. N° 1700 fueron desmontadas un total de 143,73 hectáreas y no (simplemente) 138,1 hectáreas como acusó el administrado en su recurso de revocatoria.

4. Se concluye que la entidad administrativa, al momento de fijar las sanciones de ley no rompe el principio de irretroactividad de la ley y en todo caso, procede a discriminar la superficie (real) desmontada con anterioridad a la vigencia de la Ley Forestal y la superficie (real) del predio y de la desmontada con posterioridad a la vigencia de la precitada norma legal , en éste sentido fija las sanciones de ley sobre la base de hechos posteriores al 12 julio de 1996, siendo por lo mismo

inconsistente lo acusado en éste punto por la parte actora.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL

El deber de la administración, es de verificar que los hechos que sustentan sus decisiones correspondan a la realidad, sin embargo esto no puede ser entendido como "deber absoluto" que coarta o exime a las partes del deber de probar sus pretensiones y/o afirmaciones, más aun en el supuesto de examinarse el incumplimiento de normas imperativas que resguardan un bien colectivo.

"*El art. 4 incs. c) y d) de la L. N° 2341, determinan que la labor administrativa debe sujetarse a la ley (principio de sometimiento pleno a la ley) y a la búsqueda de la verdad material frente a la formal (principio de verdad material), en éste sentido, la autoridad administrativa se encuentra obligada a supervigilar sus actuaciones y velar porque las mismas se sujeten y enmarquen a lo dispuesto en la ley y se encaminen hacia la búsqueda de la verdad de los hechos*". "*Debemos entender, por "Verdad Material" toda situación de hecho (fáctica) que condice con la realidad, por lo mismo, "la búsqueda de la Verdad Material" debe conducirnos al conocimiento de los hechos sustentados en la realidad en contraposición de la "Verdad Formal" que por lo general resulta de pruebas referenciales que no garantizan, en un 100%, que los hechos investigados y las conclusiones a las que se arriba, correspondan a la realidad, estando la autoridad administrativa, obligada a adoptar las medidas probatorias necesarias*". "*No obstante lo anotado, el deber de la administración, es de verificar que los hechos que sustentan sus decisiones correspondan a la realidad, sin embargo esto no puede ser entendido como "deber absoluto" que coarta o exime a las partes del deber de probar sus pretensiones y/o afirmaciones, mas aun en el supuesto de examinarse el incumplimiento de normas imperativas que resguardan un bien colectivo*".

Contextualización de la línea jurisprudencial

La Sentencia Constitucional Plurinacional 0143/2012 de 14 de mayo de 2012 en torno a la motivación de las resoluciones como elemento procesal adjetivo del debido proceso y el deber de pronunciarse respecto a la totalidad de las cuestiones reclamadas por los procesados tiene señalado: "El respeto absoluto por el debido proceso, es materia de eminente orden público y de los derechos que se encuentran vinculados al mismo. La motivación de las resoluciones administrativas, entendida como garantía del debido proceso, tiene que ser comprensible, puntual, concreta y en todos los casos lógica, incluyendo el análisis de todos los aspectos relacionados al asunto principal y de aquellos otros derivados del eje central en cuestión (...). El tratadista Agustín Gordillo, al referirse a los caracteres y requisitos que deben reunir las decisiones administrativas, ha expresado: "(...) no pueden desconocerse las pruebas existentes ni los hechos objetivamente ciertos (...). El acto debe resolver todas las peticiones formuladas (...) o sea, todas las cuestiones planteadas. En esto todas las legislaciones y la doctrina son uniformes". Esta ineludible exigencia de fundamentar las decisiones, se torna aún más relevante cuando la autoridad administrativa o tribunal de alzada deba resolver la impugnación de las resoluciones pronunciadas por las autoridades de primera instancia (...). Por otra parte, tampoco puede considerarse una adecuada motivación el hecho de únicamente efectuar citas normativas en el texto resolutivo, tampoco es suficiente alegar que el actuar de la autoridad administrativa de primera instancia fue conforme a derecho, omitiendo el pronunciamiento respecto a todos los aspectos observados por la persona sometida a proceso, ya que el no pronunciarse en relación a algún extremo

planteado, desvirtúa el fondo mismo del fallo asumido, ingresando en el terreno de la arbitrariedad, que a criterio de Legaz y Lacambra; "es una actitud antijurídica que consiste en la negación del derecho como legalidad y cometida por el propio custodio de la misma, es decir por el propio poder público". En conclusión, corresponde afirmar rotundamente, que la ausencia de una suficiente y adecuada motivación, vulnera el derecho al debido proceso, persé el derecho a la defensa (...)".

La Sentencia Constitucional Plurinacional 0873/2013 de 20 de junio de 2013 tiene sentado: "El art. 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, dispone: "Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley". La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que el debido proceso no sólo es exigible a nivel judicial, sino también es de obligatorio cumplimiento por toda autoridad que ejerza funciones de carácter jurisdiccional en sede administrativa (...) La SC 0871/2010-R de 10 de agosto, ha señalado: "Es imperante además precisar que toda resolución ya sea jurisdiccional o administrativa, con la finalidad de garantizar el derecho a la motivación como elemento configurativo del debido proceso debe contener los siguientes aspectos a saber: a) Debe determinar con claridad los hechos atribuidos a las partes procesales, b) Debe contener una exposición clara de los aspectos fácticos pertinentes, c) Debe describir de manera expresa los supuestos de hecho contenidos en la norma jurídica aplicable al caso concreto, d) Debe describir de forma individualizada todos los medios de prueba aportados por las partes procesales, e) Debe valorar de manera concreta y explícita todos y cada uno de los medios probatorios producidos, asignándoles un valor probatorio específico a cada uno de ellos de forma motivada, f) Debe determinar el nexo de causalidad entre las denuncias o pretensiones de las partes procesales, el supuesto de hecho inserto en la norma aplicable, la valoración de las pruebas aportadas y la sanción o consecuencia jurídica emergente de la determinación del nexo de causalidad antes señalado. (...) la motivación puede ser concisa, pero clara y satisfacer todos los puntos demandados, debiendo expresar el juez sus convicciones determinativas que justifiquen razonablemente su decisión en cuyo caso las normas del debido proceso se tendrán por fielmente cumplidas (...) En este entendido, las resoluciones deben satisfacer todos los puntos demandados, sin que ello signifique que siempre debe existir una respuesta positiva, sino que debe darse una respuesta a todos los puntos apelados negativa o positivamente , según corresponda".