

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0045-2014

FECHA DE RESOLUCIÓN: 31-10-2014

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. Preclusión / convalidación / trascendencia /**

**Problemas jurídicos**

Mediante un proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Ministro de Medio Ambiente y Agua, impugnando la RESOLUCIÓN/FORESTAL/N° 100 de 24 de octubre de 2011, emitida producto del recurso jerárquico interpuesto contra la Resolución Administrativa ABT N° 110/2011 de 24 de marzo de 2011, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Que, la Dirección Departamental de Pando de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de bosques y Tierra (ABT) mediante Resolución RD-ABT-DDPA-PAS-811/2010 de 8 de septiembre de 2010 declara responsables de la contravención por desmonte ilegal a los ahora accionantes sancionándoles con \$us. 16.157,02, vulnerando principios constitucionales como el debido proceso, el derecho a la defensa a una justicia plural pronta y oportuna consagrados por el art. 115 de la CPE en razón a que no se han respetado los plazos establecidos en el art. 96-VI) del D.S. N° 24453 a más de haberseles sancionado dos veces por el mismo delito;

2.- que, se habría presentado recurso de revocatoria contra la ilegal Resolución, que debía ser resuelto en un plazo de 15 días hábiles siguientes a su formal admisión, pero en vulneración al art. 36-I) del D.S. N° 26389 la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), lo resolvió en un lapso de nueve meses, aspecto que también vulneraría el art. 115 de la Constitución Política del Estado;

3.- que, la Resolución Administrativa, carece de una adecuada fundamentación y motivación tal como mandan los arts. 16 inc. h), 28 inc. e) y 30 del Procedimiento Administrativo y el D.S. N° 26389, aspecto que vulnera el principio de proporcionalidad contemplado en la L. N° 2341 y;

4.- que, es lamentable que la instancia Jerárquica, mediante Resolución Forestal ABT N° 100/2011, pretenda justificar, a través de un análisis sesgado del principio de legalidad establecido en el art. 4 inc. c) de la L. N° 2341, la Resolución Administrativa que fue emitida fuera del plazo, a más de justificar equivocadamente la aplicabilidad del art. 79 de la L. N° 2341, declarando que el sumario administrativo se inicio el 18 de marzo de 2010 por lo que no correspondería aplicar la figura de prescripción.

Solicitó se anulen las pre-citadas resoluciones y se les exima de toda responsabilidad debido al tiempo transcurrido desde la supuesta infracción y por la abierta vulneración de las normas constitucionales y el debido proceso.

El Demandado Ministro de Medio Ambiente y Agua responde a la demanda manifestando: que, los demandantes no demuestran de manera clara y precisa la forma en la que la Resolución Forestal ABT N° 100/2011 haya vulnerado el principio de legalidad o haya incumplido el procedimiento jurídico administrativo, debido a que esta instancia actuó en estricto cumplimiento de la normativa legal vigente, que el Director Ejecutivo de la Autoridad de Fiscalización y Control de Bosques y Tierra al emitir la Resolución Administrativa N° 110/2011, analizó y dio respuesta fundamentada y motivada a los ahora accionantes y que si bien el art. 36-I del D.S. N° 26389 indica que el recurso de revocatoria debe ser resuelto en el plazo de 15 días hábiles computables desde su admisión, olvidan que en el ámbito administrativo cuando una autoridad no dicta la resolución en el plazo establecido, opera el silencio administrativo, figura jurídica que se encuentra establecida en el art. 17-III de la L. N° 2341, que la autoridad administrativa, desvirtuó de forma motivada todas las pretensiones de los recurrentes, conforme a los arts. 28, 29 y 30 de la L. N° 2341 y 31 del D.S. N° 27113.

El tercer interesado Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra PANDO, señala que los recurrentes han tenido la posibilidad de participar durante todo el proceso y exponer sus razones, ofreciendo y produciendo sus pruebas, pero de manera maliciosa y mal infundada los demandantes pretenden hacer creer que se habría vulnerado sus derechos en el referido proceso administrativo, sin precisar la parte del proceso en la que se hubieran vulnerado los mismos.

El Tercero interesado Director Ejecutivo de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra ABT, señala 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 una 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.

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

*"(...) Concluyéndose que, si bien la autoridad administrativa, no resolvió el recurso de revocatoria en los plazos legales correspondientes, los administrados, al vencimiento de los quince días hábiles administrativos, se encontraban habilitados para hacer uso de los recursos que fija la ley, por entenderse que la conducta de la autoridad que conoce la causa ingresó en los límites del silencio administrativo negativo y al no haberse presentado el recurso correspondiente, los administrados consintieron, "tácitamente", una "prórroga" de los plazos para emitir resolución en mérito a lo cual, la autoridad administrativa actuó, aún fuera del plazo de los quince días, con plenas competencias, de ahí es que surge la máxima jurídica "los derechos se ejercen y las obligaciones se cumplen", mas aun si no*

se efectuaron reclamos en el momento debido."

"(...)Por lo supra mencionado al contener la Resolución Administrativa ABT 110/2011 de 24 de marzo de 2011 y RESOLUCIÓN/FORESTAL/N° 100/2011 de 24 de octubre de 2011 una fundamentación y motivación que va acorde a los hechos considerados en las mismas, se concluye que, la autoridad administrativa ha enmarcado 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 por 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 que impiden a éste Tribunal ingresar a un análisis valoraciones mucho más integral.

"(...)revisados los términos del recurso de revocatoria, memorial cursante de fs. 86 a 93 vta., se concluye que la parte (ahora) actora, no cuestionó 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, durante el proceso administrativo sancionador y a 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 que a lo largo del proceso administrativo sancionador tramitado ante la Dirección Departamental de la Autoridad de Control Social de Bosques y Tierra de Pando ni en el recurso de revocatoria se cuestionó la "prescripción de los actos" que dieron lugar al inicio del proceso por lo que ésta facultad se encontraba precluída o como señala la Sentencia Constitucional Plurinacional 0906/2013-L de 19 de agosto de 2013 la autoridad administrativa se encontraba obligada a considerar **nada más que las pretensiones de las partes**, estando **impedida de resolver pretensiones no ejercitadas** y aplicar las reglas de motivación, fundamentación y congruencia a las **cuestiones introducidas al debate (oportunamente) por el demandado**, razones por las que no corresponde ingresar a considerar lo acusado en éste punto por la parte actora."

### Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental ha declarado **IMPROBADA** la demanda, en consecuencia, subsistente la RESOLUCIÓN/FORESTAL/N° 100 de 24 de octubre de 2011, bajo los siguientes fundamentos:

1.- Cuando en un proceso administrativo se ha interpuesto un recurso de revocatoria, el cual no ha tenido respuesta alguna dentro de los 15 días que la norma señala, se entiende que se esta en frente de un silencio administrativo, silencio que conforme a la jurisprudencia da una respuesta negativa al recurso planteado, estando facultado el interesado de poder interponer los recurso que la ley le permite, sin embargo el no uso de los mismos, consciente tácitamente una prorrogación de los plazos, que aún cuando se pronuncie respuesta fuera de los 15 días, la autoridad administrativa actúa con plena competencia, sobre la doble sanción el demandante no precisa los hechos que sustentan su afirmación, impiden a éste Tribunal ingresar al fondo de lo planteado, debiendo entenderse que, si bien corresponde a toda autoridad jurisdiccional aplicar el derecho, ésta facultad debe, necesariamente fundarse en el conocimiento de los hechos que deben ser precisados;

2.- sobre la falta de fundamentación de la Resolución Administrativa, se evidencia que revisados la

Resolución Administrativa y la Resolución Forestal, 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, concluyéndose que, la autoridad administrativa ha enmarcado 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 por la Ley de Procedimiento Administrativo y;

3.- sobre la prescripción se debe manifestar que la parte actora, no cuestionó 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 el sentido que, todo vicio, error u omisión, necesariamente, debe ser reclamado oportunamente, pues al no hacerlo, se consiente su vigencia y precluye el derecho a observarlo posteriormente, concluyéndose que a lo largo del proceso administrativo sancionador tramitado ante la Dirección Departamental de la Autoridad de Control Social de Bosques y Tierra de Pando ni en el recurso de revocatoria se cuestionó la "prescripción de los actos" que dieron lugar al inicio del proceso por lo que ésta facultad se encontraba precluída.

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

PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR / PROCESAMIENTO / SILENCIO ADMINISTRATIVO / NEGATIVO

Prórroga de plazos

**La administración pública puede emitir resoluciones tardías, cuando operado el silencio administrativo negativo, el administrado no ha presentado el recurso correspondiente, consintiendo tácitamente una prórroga de plazos para emitir resolución**

*"En efecto, el silencio administrativo negativo, a diferencia del silencio administrativo positivo, no se equipara a un acto administrativo desestimatorio, ya que tiene simplemente efectos procedimentales, en virtud de los cuales se apertura el control administrativo o jurisdiccional posterior para la impugnación de esta presunción desestimativa, por esta razón, se afirma que esta técnica constituye una ficción legal de efectos puramente procesales, bajo este espectro, se tiene por tanto que la administración pública -sin perjuicio de la responsabilidad emergente del ejercicio de la función pública-, puede emitir las llamadas resoluciones tardías, sin que este acto implique vulnerar la garantía de la competencia de la autoridad que omitió pronunciarse dentro de los plazos procedimentales establecidos por ley, empero, una vez operado el silencio administrativo negativo y **en caso de haberse impugnado la presunción de desestimación a la petición del administrado por mora de la administración, la autoridad administrativa que omitió pronunciarse en plazo hábil pierde competencia, por tanto solamente en este supuesto, ya no podría emitir acto administrativo alguno.**"*

*Concluyéndose que, si bien la autoridad administrativa, no resolvió el recurso de revocatoria en los plazos legales correspondientes, los administrados, al vencimiento de los quince días hábiles administrativos, se encontraban habilitados para hacer uso de los recursos que fija la ley, por entenderse que la conducta de la autoridad que conoce la causa ingresó en los límites del silencio administrativo negativo y al no haberse presentado el recurso correspondiente, los administrados consintieron, "tácitamente", una "prórroga" de los plazos para emitir resolución en mérito a lo cual, la autoridad administrativa actuó, aún fuera del plazo de los quince días, con plenas competencias, de ahí*

*es que surge la máxima jurídica "los derechos se ejercen y las obligaciones se cumplen", mas aun si no se efectuaron reclamos en el momento debido."*

#### PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Preclusión / convalidación / trascendencia

**Cuando el administrado no cuestiona la existencia de hechos, que dan lugar a un proceso administrativo sancionador, no se puede reclamar de los mismos, en recursos posteriores, por encontrarse los mismos prescritos**

*"(...)revisados los términos del recurso de revocatoria, memorial cursante de fs. 86 a 93 vta., se concluye que la parte (ahora) actora, no cuestionó 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, durante el proceso administrativo sancionador y a 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 que a lo largo del proceso administrativo sancionador tramitado ante la Dirección Departamental de la Autoridad de Control Social de Bosques y Tierra de Pando ni en el recurso de revocatoria se cuestionó la "prescripción de los actos" que dieron lugar al inicio del proceso por lo que ésta facultad se encontraba precluída o como señala la Sentencia Constitucional Plurinacional 0906/2013-L de 19 de agosto de 2013 la autoridad administrativa se encontraba obligada a considerar **nada más que las pretensiones de las partes** , estando **impedida de resolver pretensiones no ejercitadas** y aplicar las reglas de motivación, fundamentación y congruencia a las **cuestiones introducidas al debate (oportunamente) por el demandado**, razones por las que no corresponde ingresar a considerar lo acusado en éste punto por la parte actora."*