

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0046-2014

FECHA DE RESOLUCIÓN: 31-10-2014

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. ELEMENTOS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO / 5. NULIDADES Y/O ANULACIÓN PROCESALES /

Problemas jurídicos

Interpone demanda contenciosa administrativa, impugnando la Resolución Administrativa MDRyT/RJ N° 009/2009 de 15 de diciembre de 2009, con base en los siguientes argumentos:

1. Señala que su mandante ha sido objeto de una vejación procesal que emerge de un proceso Sumario Administrativo correspondiente a la presunta comisión de infracción forestal por desmonte ilegal, sustanciado por la Unidad Operativa de Bosque de la Superintendencia Forestal y posteriormente por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosque y Tierra.

2. Refiere, que el 2 de abril de 2009 su mandante se enteró, a través de un tercero, acerca de un aviso dirigido a nombre de "Mario Bacardi" y que al llegar a la propiedad La Habana encontró papeles prendidos en la cerca, a nombre de Mario Bacarddi, consistentes en una notificación que hacía referencia al lugar en el que se llevó a cabo la notificación consignando a la "localidad La Habana" y dirigida a Mario Bacardi y una Resolución Administrativa, correspondiente a un proceso contra Mario Bacarddi por la presunta contravención de desmonte sin autorización, que el mismo fue notificado por medios de difusión local y por Edicto de Prensa, que al no haberse presentado a asumir su defensa lo declaran responsable por el desmonte no autorizado de 495,3210 ha. y le establecen la multa de \$us. 66.649, 04.

3. Continúa señalando, que en la tramitación del proceso sancionatorio se cometieron irregularidades que fueron reclamadas a través de recursos de revocatoria y jerárquico planteados con anterioridad en la vía administrativa: a) La Resolución Administrativa RU -CON-CTR-562-2008 de 04 de diciembre de 2008, hace referencia a que MARIO BACARDDI fue notificado por publicaciones en los medios de difusión local y que por desconocimiento del domicilio del presunto infractor forestal, se procede a la publicación por Edicto de Prensa; b) realizando la transcripción del art. 81 parág. I de la L. N° 2341, indica que en este caso particular identificaron a Mario Bacarddi o Bacardi y no a Mario Francisco Vaccari; c) Por otro lado, el Informe Caso\_scz\_4 de junio de 2008 que ha sido realizado en base a la información satelital, identifican la ubicación física y exacta de la propiedad La Habana donde ha sido desmontada la superficie de 495.3210 ha.; agregando además que el informe ha sido elaborado en la

Unidad Operativa de Bosque de Concepción, cuyas oficinas se encuentran en la zona de la propiedad. Es decir, que el domicilio era conocido, por lo tanto, no había los elementos necesarios en los arts. 33 parág VI de la L. N° 2341, art. 42 del D.S. N° 27113 y art. 124 del Cód. Pdto. Civ., para que se realizara las notificaciones por edictos; infiere en ese sentido, que su mandante Mario Francisco Vaccari no ha sido notificado con el Auto de Apertura de Sumario Administrativo, lo que ocasionó que NUNCA se entere del proceso y pueda apersonarse a efectos de ejercer su derecho constitucional a la defensa y el debido proceso establecido en el art. 117 de la C.P.E. y que las notificaciones a Mario Bacarddi o Bacardi no surten efecto, son nulas de acuerdo al art. 35 de la L. N° 2341 y art. 128 del Cód. Pdto. Civ., ocasionando que sean nulos todos los actos sobrevinientes.

**4.** Con referencia a las notificaciones con la conclusión del proceso, Administrativo RU -CON-CTR-562-2008, explica el demandante que a Mario Bacarddi o Barcardi se notificó con el Auto de Apertura de Proceso Sumario mediante Edicto de Prensa porque supuestamente y con falsedad "desconocían" el domicilio, sin embargo con la Resolución Administrativa proceden a notificar mediante Cédula, demostrando la inconsistencia en las actuaciones administrativas; que la Resolución Administrativa RU-CON-CTR-562-2008 está dictada contra Mario Bacarddi y no contra Mario Francisco Vaccari, por el obvio desconocimiento de contra quien debía iniciar y concluir el proceso la UOB de Concepción y prueba de la manifiesta indefensión a los derechos de su poderconferente; refiriéndose al art. 33 de la L. N° 2341 indica el demandante que la Resolución Administrativa RU -CON-CTR-562-2008 habiendo sido dictada el 04 de diciembre de 2008, el Aviso que fue tirado fuera de la propiedad La Habana el 16 de marzo de 2009, es decir, más de cien días después de que la resolución fue dictada, en este sentido, se refiere también al párrafo IV del art. 33 de la L. 2341 y al art. 121 parág. I del Cód. Pdto. Civ.

**5.** Continua refiriéndose que su mandante, Mario Francisco Vaccari no fue notificado con la Resolución Administrativa Sancionatoria, quien fue notificado fue Mario Bacarddi, el funcionario no se aseguró que el Aviso y la Notificación llegaran debida y oportunamente al interesado, omitió varios procedimientos, lo que ocasionó que nunca se entere del proceso y pueda apersonarse a sus oficinas a asumir el derecho constitucional a la defensa y el debido proceso establecido en el art. 117 de la C.P.E., siendo nulos todos los actos realizados basados en actos nulos anteriores, de acuerdo al art. 35 de la L. N° 2341, art. 128 del Cód. Pdto. Civ., relacionados con los arts. 117 y 119 parág. II de la C.P.E.

**6.** Con relación al derecho de propiedad expresa que el predio La Habana se encuentra en proceso de saneamiento ante el INRA cuyos datos de ubicación geográfica, superficie y de cumplimiento de la FES han permitido a la UOB-Concepción afirmar en el acto administrativo, cuál es la propiedad y quién es el beneficiario. Sobre el mismo particular indica que el fundo rústico ha sido adjudicado por el Estado mediante Resolución Administrativa RA-CS No. 0123/2008 de 06 de marzo de 2008 emitida por el Director Nacional del INRA a favor de: Rose Marie Ribera Flores, Hernan Marcelo Flores Ribera, Leonardo Flores Ribera, Ricardo Xavier Flores Ribera, Marcelo Ribera Paiva y Hernán Ribera Paiva y que se tiene conocimiento que el título de propiedad se encuentra lista para la entrega a los interesados; concluye indicando que a quien se debía notificar eran a las personas identificadas dentro del proceso de saneamiento, por tanto su poderdante no podría tener responsabilidad civil o administrativa por actos que no ejecutó y que ni siquiera se le ha dado la oportunidad de defenderse dentro del viciado proceso.

**7.** Sobre los recursos de revocatoria y jerárquico planteados en contra de la Resolución Administrativa RU-CON-CTR-562-2008 y Resolución Administrativa ABT N° 73/2009 de 8 de septiembre de 2009 que motivaron la emisión de la Resolución ahora impugnada, indica que no obstante los argumentos esgrimidos impusieron una multa económica a su mandante vulnerando derechos constitucionales como

la seguridad jurídica, el derecho a la defensa y el debido proceso.

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

*"(...) los funcionarios encargados de la elaboración del informe y dictamen cuyo principal objetivo es el de identificar de manera inequívoca a las personas individuales presuntamente responsables, ya que el mismo al tratarse de un proceso sancionatorio donde necesariamente se impondrá una multa pecuniaria, deben realizar estos actuados con toda la responsabilidad y cuidado a objeto de no hacer incurrir en errores al ente administrador, ya que como se tiene dicho todo el proceso sancionatorio se realizó contra MARIO BACARDDI y no contra MARIO FRANCISCO VACCARI , siendo una persona distinta conforme se evidencia de la fotocopia de cédula de extranjero cursante a fs. 71 y lo manifestado en el memorial de recurso de revocatoria cursante de fs. 60 a 66 vta. de antecedentes, debiendo tomarse en cuenta que el nombre y el apellido forman un todo que asegura inequívocamente la individuación de la persona individual . (Bonnecase). De la misma forma el nombre y el apellido establecen la identidad de un sujeto determinado como tal, ya que de ellos depende su personalidad en concreto y el status correspondiente. Es así que la identidad es el elemento más importante de la personalidad. Cumple una función individualizadora y constituye la manifestación principal del derecho subjetivo a la identificación que se exterioriza frente a todos y en cualquier contingencia de la vida social (Messineo) (las negrillas nos corresponden), concluyéndose en el caso de autos, las exigencias establecidas en el parágrafo I del art. 81 de la L. N° 2341 no fueron cumplidas por el Responsable UOB Concepción Superintendencia Forestal, que por no llevar a efecto una investigación preliminar MATERIAL efectiva, que hubiera recogido todos los elementos necesarios que hubiesen servido para determinar sin lugar a dudas la identidad correcta del presunto infractor, ya que al ser los procesos administrativos sancionatorios, una manifestación del Ius Puniendi del Estado, o dicho de otro modo, la facultad con la que cuentan las autoridades administrativas para imponer penas, en este caso concreto sanciones a los particulares que infrinjan la normativa que regula la actividad forestal, estos deben estar revestidos de las garantías contenidas en el art. 115 parágrafo II y art. 119-II primera parte de la C.P.E."*

*"(...) toda nulidad debe ser reclamada oportunamente a través de los recursos e incidentes que la ley procesal establece como medios idóneos y validos para dejar sin efecto el acto procesal afectado de nulidad, dicho de otro modo, un acto procesal es susceptible de nulidad solo cuando es reclamado oportunamente o cuando el litigante no tuvo conocimiento de la existencia del proceso, hecho que le causo indefensión, afectando su derecho a la defensa"*.

*"Asimismo, el D.S. N° 27113 de 23 de julio de 2003, reglamento de la L.N° 2341, en su art. 55 dispone: (Nulidad de procedimientos). Será procedente la revocación de un acto anulable por vicios de procedimiento, únicamente cuando el vicio ocasione indefensión de los administrados o lesione el interés público (las negrillas nos corresponden). Por cuanto la autoridad administrativa, para evitar nulidades de actos administrativos definitivos o actos equivalentes, de oficio o a petición de parte, en cualquier estado del procedimiento, dispondrá la nulidad de obrados hasta el vicio más antiguo o adoptará las medidas más convenientes para corregir los defectos u omisiones observadas"*.

*"(...) en las actuaciones de carácter particular y concreto que adelanten las autoridades administrativas, antes de imponer la sanción, éstas tienen la obligación de garantizar al administrado el derecho fundamental al debido proceso, el cual se concreta: en la posibilidad de ser oído durante toda la actuación y permitir su participación desde el inicio hasta su culminación; en que le sean notificadas todas y cada una de las decisiones que allí se adoptan; en que la actuación se adelante por autoridad"*

*competente y con el pleno respeto de las formas propias del juicio; en que se asegure su derecho de defensa y contradicción, incluyendo la opción de impugnar las decisiones que resulten contrarias a sus intereses. "Siendo ello así, no es posible que se sancione al administrado, si previamente no se le ha garantizado un debido proceso, y se ha establecido plenamente su culpabilidad en la comisión de la falta o contravención".*

*"Consecuentemente, se tiene que el ente administrador al incurrir en las omisiones antes detalladas llevando a cabo de esa manera el proceso administrativo sancionador del cual MARIO FRANCISCO VACCARI, no tuvo conocimiento cierto sino hasta el momento de la notificación con la resolución administrativa RU-CON-CTR-562-2008 de 4 de diciembre de 2008, realizada a MARIO BACARDDI conforme se evidencia de la notificación cursante a fs. 58 de antecedentes, situación esta que ha provocado que el trámite no se lleve correctamente, sustrayéndose del debido proceso, al no haber identificado de forma correcta a las personas individuales presuntamente responsables; vulnerando así derechos y garantías constitucionales como son el derecho a la defensa y la garantía del debido proceso, consagrados por la C.P.E. y reconocidos al administrado Mario Francisco Vaccari; correspondiendo en consecuencia a este Tribunal, en ejercicio del control jurisdiccional sobre las actuaciones de la administración pública, disponer la nulidad del procedimiento acusado hasta el vicio más antiguo, es decir, hasta fojas 1, debiendo la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, iniciar nuevamente el Proceso Administrativo Sancionatorio contra el supuesto infractor por desmonte ilegal de área desmontada en el predio "La Habana", identificando correctamente al presunto responsable para que el mismo pueda asumir plena defensa dentro del Proceso Administrativo Sancionador, haciendo uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que franquea la ley a objeto de hacer valer sus derechos".*

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

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, administrando justicia en primera y única instancia, declara **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia NULA, la Resolución Administrativa MDRyT/RJ N° 009/2009 de 15 de diciembre de 2009, Resolución Administrativa ABT N° 73/2009 de 8 de septiembre de 2009 de 09 de junio de 2007, Resolución Administrativa RU-CON-CTR-562-2008, anulándose obrados hasta fs. 1 inclusive del expediente administrativo, con base en los siguientes argumentos:

**1.** En el caso de autos, las exigencias establecidas en el párrafo I del art. 81 de la L. N° 2341 no fueron cumplidas por el Responsable UOB Concepción Superintendencia Forestal, que por no llevar a efecto una investigación preliminar material efectiva, que hubiera recogido todos los elementos necesarios que hubiesen servido para determinar sin lugar a dudas la identidad correcta del presunto infractor, ya que al ser los procesos administrativos sancionatorios, una manifestación del Ius Puniendi del Estado, o dicho de otro modo, la facultad con la que cuentan las autoridades administrativas para imponer penas, en este caso concreto sanciones a los particulares que infrinjan la normativa que regula la actividad forestal, estos deben estar revestidos de las garantías contenidas en el art. 115 párrafo II y art. 119-II primera parte de la C.P.E.

**2.** El ente administrador al incurrir en las omisiones antes detalladas llevando a cabo de esa manera el proceso administrativo sancionador del cual MARIO FRANCISCO VACCARI, no tuvo conocimiento cierto sino hasta el momento de la notificación con la resolución administrativa RU-CON-CTR-562-2008 de 4 de diciembre de 2008, realizada a MARIO BACARDDI conforme se evidencia de la notificación cursante a fs. 58 de antecedentes, situación esta que ha provocado que el trámite no se lleve

correctamente, sustrayéndose del debido proceso, al no haber identificado de forma correcta a las personas individuales presuntamente responsables; vulnerando así derechos y garantías constitucionales como son el derecho a la defensa y la garantía del debido proceso, consagrados por la C.P.E. y reconocidos al administrado Mario Francisco Vaccari; correspondiendo en consecuencia a este Tribunal, en ejercicio del control jurisdiccional sobre las actuaciones de la administración pública, disponer la nulidad del procedimiento acusado hasta el vicio más antiguo, es decir, hasta fojas 1, debiendo la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, iniciar nuevamente el Proceso Administrativo Sancionatorio contra el supuesto infractor por desmonte ilegal de área desmontada en el predio "La Habana", identificando correctamente al presunto responsable para que el mismo pueda asumir plena defensa dentro del Proceso Administrativo Sancionador, haciendo uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que franquea la ley a objeto de hacer valer sus derechos.

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

#### PRECEDENTE 1

##### ELEMENTOS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO / NULIDADES Y/O ANULACIÓN PROCESALES

**Toda nulidad debe ser reclamada oportunamente a través de los recursos e incidentes que la ley procesal establece como medios idóneos y validos para dejar sin efecto el acto procesal afectado de nulidad, dicho de otro modo, un acto procesal es susceptible de nulidad solo cuando es reclamado oportunamente o cuando el litigante no tuvo conocimiento de la existencia del proceso, hecho que le causo indefensión, afectando su derecho a la defensa.**

*"(...) toda nulidad debe ser reclamada oportunamente a través de los recursos e incidentes que la ley procesal establece como medios idóneos y validos para dejar sin efecto el acto procesal afectado de nulidad, dicho de otro modo, un acto procesal es susceptible de nulidad solo cuando es reclamado oportunamente o cuando el litigante no tuvo conocimiento de la existencia del proceso, hecho que le causo indefensión, afectando su derecho a la defensa. "Asimismo, el D.S. N° 27113 de 23 de julio de 2003, reglamento de la L.N° 2341, en su art. 55 dispone: (Nulidad de procedimientos). Será procedente la revocación de un acto anulable por vicios de procedimiento, únicamente cuando el vicio ocasione indefensión de los administrados o lesione el interés público (las negrillas nos corresponden). Por cuanto la autoridad administrativa, para evitar nulidades de actos administrativos definitivos o actos equivalentes, de oficio o a petición de parte, en cualquier estado del procedimiento, dispondrá la nulidad de obrados hasta el vicio más antiguo o adoptará las medidas más convenientes para corregir los defectos u omisiones observadas".*

#### PRECEDENTE 2

##### DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES / Derecho a la Defensa

**En las actuaciones de carácter particular y concreto que adelanten las autoridades administrativas, antes de imponer la sanción, éstas tienen la obligación de garantizar al administrado el derecho fundamental al debido proceso, el cual se concreta: en la posibilidad de ser oído durante toda la actuación y permitir su participación desde el inicio hasta su culminación; en que le sean notificadas todas y cada una de las decisiones que allí se adoptan; en que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias del juicio; en que se asegure su derecho de defensa y contradicción, incluyendo la opción de impugnar las decisiones que resulten contrarias a sus intereses.**

*"(...) en las actuaciones de carácter particular y concreto que adelanten las autoridades administrativas, antes de imponer la sanción, éstas tienen la obligación de garantizar al administrado el derecho fundamental al debido proceso, el cual se concreta: en la posibilidad de ser oído durante toda la actuación y permitir su participación desde el inicio hasta su culminación; en que le sean notificadas todas y cada una de las decisiones que allí se adoptan; en que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias del juicio; en que se asegure su derecho de defensa y contradicción, incluyendo la opción de impugnar las decisiones que resulten contrarias a sus intereses. "Siendo ello así, no es posible que se sancione al administrado, si previamente no se le ha garantizado un debido proceso, y se ha establecido plenamente su culpabilidad en la comisión de la falta o contravención". "Consecuentemente, se tiene que el ente administrador al incurrir en las omisiones antes detalladas llevando a cabo de esa manera el proceso administrativo sancionador del cual MARIO FRANCISCO VACCARI, no tuvo conocimiento cierto sino hasta el momento de la notificación con la resolución administrativa RU-CON-CTR-562-2008 de 4 de diciembre de 2008, realizada a MARIO BACARDDI conforme se evidencia de la notificación cursante a fs. 58 de antecedentes, situación esta que ha provocado que el trámite no se lleve correctamente, sustrayéndose del debido proceso, al no haber identificado de forma correcta a las personas individuales presuntamente responsables; vulnerando así derechos y garantías constitucionales como son el derecho a la defensa y la garantía del debido proceso, consagrados por la C.P.E. y reconocidos al administrado Mario Francisco Vaccari; correspondiendo en consecuencia a este Tribunal, en ejercicio del control jurisdiccional sobre las actuaciones de la administración pública, disponer la nulidad del procedimiento acusado hasta el vicio más antiguo, es decir, hasta fojas 1, debiendo la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, iniciar nuevamente el Proceso Administrativo Sancionatorio contra el supuesto infractor por desmonte ilegal de área desmontada en el predio "La Habana", identificando correctamente al presunto responsable para que el mismo pueda asumir plena defensa dentro del Proceso Administrativo Sancionador, haciendo uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que franquea la ley a objeto de hacer valer sus derechos".*

### **Contextualización de la línea jurisprudencial**

*El Tribunal Constitucional, a través de la SC 0731/2010-R de 26 de julio, estableció el siguiente entendimiento, "...la ineficacia de los actos procesales que se han realizado con violación de los requisitos, formas o procedimientos que la Ley procesal ha previsto para la validez de los mismos; a través de la nulidad se controla la regularidad de la actuación procesal y se asegura a las partes el derecho constitucional al debido proceso. Por regla general la nulidad procesal retrotrae el proceso al momento anterior al que se genera el vicio de procedimiento, es decir, la inobservancia de los requisitos, formas o procedimientos previstos por la Ley procesal, a esa regla se impone la excepción para los casos en los que al sustanciarse un incidente o trámite ajeno al asunto principal se produzca el vicio, o cuando una actuación procesal posterior no dependa del acto viciado, casos en los que el Juez puede disponer la anulación de algún acto procesal específico; empero, para ello el auto que declare la nulidad de obrados debe señalar con precisión la o las actuaciones que deben renovarse, de no especificarse se aplica la regla general de retrotraer el proceso al momento anterior al que se originó el vicio". Es decir, la autoridad jurisdiccional debe observar y está obligada a cumplir las reglas que el legislador ha establecido para la tramitación de los procesos, asegurando el derecho al debido proceso y el principio de la seguridad jurídica (SC 0687/2005-R de 20 de junio).*

*La SCP 1372/2014 de 7 de julio de 2014, que respecto al debido proceso señala: " ..."5.5. Como ya se anotó, la Constitución extiende la garantía del debido proceso no solo a los juicios y procedimientos judiciales, sino también a todas las actuaciones administrativas. Ello significa, que el debido proceso se*

*mueve también "dentro del contexto de garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y por ello extiende su cobertura a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales, es decir, cobija a todas sus manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses ".*

**Voto Disidente**

*El Magistrado Javier Peñafiel Bravo, fue de voto disidente.*