

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0023-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 13-08-2013

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / 4. PROPIEDAD AGRARIA / 5. DERECHO FORESTAL / 6. Concesión forestal / 7. Plan de manejo forestal /

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso Administrativo Sancionador (forestal, aguas y otros) / 6. Procesamiento / 7. Legal /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso Contencioso Administrativo interpuesta por Industria Maderera SUTO LTDA. Contra el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, impugnando la RESOLUCIÓN MINISTERIAL/RJ/FORESTAL/N°22 de 30 de agosto de 2010, emitida dentro del Recurso Jerárquico interpuesto contra la Resolución Administrativa ABT N° 017/2009, pronunciada por el Director Ejecutivo de la Autoridad de Fiscalización y Control de Bosques y Tierra (ABT), la que a su vez resuelve el Recurso de Revocatoria contra la Resolución Administrativa RO-DDSC-CTR-072/2008. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.-Indico el demandante que la Resolución impugnada carece de motivación o fundamentación, habiéndose incurrido en error y violación de las garantías del debido proceso y de la defensa, pues se emitió dicha resolución sin un análisis previo del expediente ni la compulsión de las pruebas arrojadas a obrados;

2.- Que, la resolución impugnada no realiza una subsunción de los hechos en los preceptos legales supuestamente contravenidos, sin explicar con "taxatividad" las razones que impulsaron a tomar la decisión de imponer una sanción;

3.- Que, en la etapa probatoria se habrían presentado pruebas de descargo, que al margen de demostrar que no se incurrió en contravención forestal de aprovechamiento ilegal, evidenció que los informes de la UMIF que motivaron el proceso contenía errores;

4.- Que, sería errónea la conclusión del Ministerio respecto a que los árboles denominados escapados no son susceptibles de aprovechamiento por contravenir lo dispuesto en el capítulo 4 numeral 14 de la

Norma Técnica 248/98;

5.- Argumento el demandante que la RESOLUCIÓN de 30 de agosto de 2010 habría incurrido en los errores de las resoluciones de primera y segunda instancia al aplicar de manera errónea como sanción el doble del valor comercial del producto ilegalmente aprovechado, sobre la base del art. 96 del D.S. N° 24453;

6.- Que, sin admitir la comisión de una infracción, lo que correspondía es la aplicación del régimen de sanciones de falta leves, resultando en consecuencia que el sistema de multas que rige para las infracciones en concesiones forestales que sean faltas leves es el establecido en el art. 41.II de la L. N° 1700 en relación a los art. 43-VI y 97-II del Reglamento de la L. N° 1700 y no así el art. 96.I de la referida reglamentación;

7.- Finalmente indicó el demandante que la Resolución Ministerial impugnada ha omitido pronunciarse sobre todos los puntos del Recurso Jerárquico, lo que viola el principio de "taxatividad.

Solicitó se declare probada la demanda.

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

*"(...) en tal sentido, y al ser evidente el incumplimiento de un instrumento de gestión forestal, debidamente aprobado por autoridad competente, correspondía a la ex Superintendencia Forestal, actual Autoridad de Fiscalización y Control Social de Tierras y Bosques, aplicar la sanción establecida en el art. 96 del D.S. N°24453, así lo ha identificado y fundamentado adecuadamente el Ministerio de Medio Ambiente y Agua en la RESOLUCIÓN MINISTERIAL/RJ/FORESTAL/N°22 de 30 de agosto de 2010, por lo tanto, no existe en el punto analizado falta alguna de motivación que provoque la violación al debido proceso como arguye el demandante, más aún cuando se ha garantizado en el desarrollo de todo el proceso administrativo sancionador el derecho irrestricto a la defensa del actual recurrente."*

*"(...) De lo descrito precedentemente se tiene que: el Plan General de Manejo Forestal al ser de carácter General no puede suplir de ninguna manera al Plan Operativo Anual Forestal, en consecuencia, a objeto del seguimiento y control de las operaciones forestales de aprovechamiento se constituye el POAF como uno de los instrumentos específicos de evaluación, en tal circunstancia, al haberse identificado en el presente caso, recursos forestales aprovechados al margen de lo consignado en el POAF de la AAA inspeccionada, se ha contravenido el régimen forestal por incumplimiento del instrumento anteriormente citado, no siendo eximente de la responsabilidad el hecho de que Industria Maderera SUTO LTDA, tenga una PGMF debidamente aprobado en el cual según el recurrente se consignó en la canasta inventariada los arboles que hubieran sido aprovechados y que no estuvieren en el POAF correspondiente, por ser el PGMF un instrumento de carácter forestal que no se sobrepone al POAF."*

*"(...)Finalmente, corresponde también evaluar los argumentos del recurrente con relación a la falta de pronunciamiento en cuanto a estos puntos por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Agua se tiene que si bien no se identifica en la Resolución impugnada el pronunciamiento expreso en la forma requerida por el recurrente, la citada resolución ha realizado una interpretación y fundamentación integral del caso en cuestión, refiriéndose de manera fundamental al aspecto central que hace a la comisión del hecho, manteniéndose la calificación de la contravención y la aplicación de la sanción, revisando y pronunciándose sobre el accionar de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras, realizando una adecuada compulsas de las pruebas de cargo y descargo presentadas al efecto, garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa reconocido en el art. 115 de la CPE,*

*al haberle reconocido tres derechos fundamentales que garantizan la defensa del administrado durante el transcurso del procedimiento a saber: a) derecho a ser oído que implica el exponer las razones de su pretensión y defensa, interponer recursos, reclamaciones y denuncias, revisar las actuaciones, entre otros; b) derecho a ofrecer y producir pruebas, este derecho se rige por regla de la pertinencia, controlando las pruebas producidas tanto las que ha ofrecido el mismo como las que produzca la Administración en forma instructoria; y c) derecho a una decisión fundada, referido a que la decisión administrativa haga mención de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas en la medida en que fueron conducentes a la solución del caso, pronunciándose la Resolución Ministerial dentro de las contenidas en el art. 52 de L. de 2341 reconociendo el derecho del administrado establecido en el art. 16-h) del mismo cuerpo normativo.”*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa, en consecuencia, subsistente la Resolución Ministerial /RJ/FORESTAL/N°22 de 30 de agosto de 2010. Conforme los fundamentos siguientes:

1.- Sobre la falta de fundamentación y motivación de la Resolución impugnada, al ser evidente el incumplimiento de un instrumento de gestión forestal, correspondía a la ex Superintendencia Forestal, actual Autoridad de Fiscalización y Control Social de Tierras y Bosques, aplicar la sanción establecida en el art. 96 del D.S. N°24453, así lo ha identificado y fundamentado adecuadamente el Ministerio de Medio Ambiente y Agua en la Resolución impugnada, por lo tanto, no existe falta alguna de motivación, como argumenta el demandante, más aún cuando se ha garantizado en el desarrollo de todo el proceso administrativo sancionador el derecho irrestricto a la defensa del actual recurrente;

2.- Sobre la falta de subsunción, los hechos que motivaron la investigación del proceso disciplinario fue la identificación de "aprovechamiento ilegal" de recursos forestales en el área de concesión de la empresa demandante, por lo que la sanción impuesta que al haber sido confirmada en su fase de revocatoria y posteriormente en la vía jerárquica ha merecido el análisis de los hechos con relación a los preceptos legales establecidos no sólo en el régimen forestal sino también en el régimen administrativo, no siendo evidente que no existiría una subsunción de los hechos en los preceptos legales, como infundadamente sostiene el recurrente;

3.- Sobre la prueba de descargo presentada, al haberse evidenciado y quedado establecido la contravención forestal de aprovechamiento ilegal, no habiendo el recurrente demostrado lo contrario, que si bien también se ha evidenciado errores en los informes de inspección, éstos corresponden a la cuantificación y volumen del producto forestal, aspecto que fue posteriormente analizado por los técnicos y profesionales, por lo que los "errores" a los que hace mención el recurrente no resultan trascendentes para la determinación del fallo que se emitió como resultado del proceso administrativo sancionador;

4 - Respecto al aprovechamiento de árboles, se debe aclarar que el Plan General de Manejo Forestal al ser de carácter General no puede suplir de ninguna manera al Plan Operativo Anual Forestal, por lo que al haberse identificado en el caso, recursos forestales aprovechados al margen de lo consignado en el POAF se ha contravenido el régimen forestal por incumplimiento del instrumento anteriormente citado, no siendo eximente de la responsabilidad el hecho de que el aprovechamiento de los árboles no consignados en el POAF pero si en el IAPOAF minimizarían la contravención cometida, pues este último solo es un documento de verificación de actividades;

5.- Sobre la aplicación errónea del art. 96 del D.S. N° 24453, en el caso de aprovechamiento ilegal de productos forestales se aplica el art. 96-I y el art. 41 -II de la L. N° 1700 cuando se trata de desmonte ilegal, siendo estas dos infracciones con tipos diferentes, por lo que habiéndose establecido una multa por aprovechamiento ilegal en cuanto a los alcances establecidos en el art. 96 del referido Reglamento la ex Superintendencia ha obrado correctamente en razón de tratarse el producto forestal identificado un producto ilegal, que ameritó la sanción impuesta para el efecto;

6.- Respecto a que le correspondía una sanción de faltas leves, no puede obviarse que la identificación de la contravención cometida fue producto de la inspección realizada a la concesión, y no así por la declaración voluntaria y oportuna del concesionario, más aún cuando la normativa forestal determina con claridad que sólo pueden ser consideradas faltas leves, aquellas que no tengan calificación expresa de infracción forestal, y en el caso, el aprovechamiento ilegal constituye una infracción claramente tipificada y no se la puede considerar como falta leve y;

7.- Sobre la omisión de hechos en la Resolución impugnada, si bien no se identifica en la Resolución impugnada el pronunciamiento expreso en la forma requerida por el recurrente, la citada resolución ha realizado una interpretación y fundamentación integral del caso en cuestión, refiriéndose de manera fundamental, realizando una adecuada compulsión de las pruebas de cargo y descargo presentadas al efecto, garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa reconocido en el art. 115 de la CPE.

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

#### PRECEDENTE 1

ÁRBOL / DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO SUSTANTIVO / PROPIEDAD AGRARIA / DERECHO FORESTAL / CONCESIÓN FORESTAL / PLAN DE MANEJO FORESTAL

Instrumentos específico y general

**El Plan Operativo Anual Forestal (POAF) se constituye en un instrumentos específico de evaluación, su contravención o incumplimiento no puede dar lugar a que se exima de responsabilidad, por el hecho de que se tenga un Plan General de Manejo Forestal (PGMF) instrumento forestal -que consigna en la canasta inventariada los árboles aprovechados- que no se sobrepone al POA**

*“(…) en tal sentido, y al ser evidente el incumplimiento de un instrumento de gestión forestal, debidamente aprobado por autoridad competente, correspondía a la ex Superintendencia Forestal, actual Autoridad de Fiscalización y Control Social de Tierras y Bosques, aplicar la sanción establecida en el art. 96 del D.S. N°24453, así lo ha identificado y fundamentado adecuadamente el Ministerio de Medio Ambiente y Agua en la RESOLUCIÓN MINISTERIAL/RJ/FORESTAL/N°22 de 30 de agosto de 2010, por lo tanto, no existe en el punto analizado falta alguna de motivación que provoque la violación al debido proceso como arguye el demandante, más aún cuando se ha garantizado en el desarrollo de todo el proceso administrativo sancionador el derecho irrestricto a la defensa del actual recurrente.”*

*“(…) De lo descrito precedentemente se tiene que: el Plan General de Manejo Forestal al ser de carácter General no puede suplir de ninguna manera al Plan Operativo Anual Forestal, en consecuencia, a objeto del seguimiento y control de las operaciones forestales de aprovechamiento se constituye el POAF como*

*uno de los instrumentos específicos de evaluación, en tal circunstancia, al haberse identificado en el presente caso, recursos forestales aprovechados al margen de lo consignado en el POAF de la AAA inspeccionada, se ha contravenido el régimen forestal por incumplimiento del instrumento anteriormente citado, no siendo eximente de la responsabilidad el hecho de que Industria Maderera SUTO LTDA, tenga una PGMF debidamente aprobado en el cual según el recurrente se consignó en la canasta inventariada los arboles que hubieran sido aprovechados y que no estuvieren en el POAF correspondiente, por ser el PGMF un instrumento de carácter forestal que no se sobrepone al POAF."*

## PRECEDENTE 2

ARBOL / DERECHO AGRARIO / DERECHO AGRARIO PROCESAL / PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (FORESTAL, AGUAS Y OTROS) / PROCESAMIENTO / LEGAL

Resolución Administrativa

**En la resolución recurrida se ha realizado una interpretación y fundamentación integral del caso, refiriéndose a la comisión del hecho, la calificación de la contravención y la aplicación de la sanción, revisando y pronunciándose sobre el accionar de las autoridades administrativas, compulsando adecuadamente las pruebas de cargo y descargo, garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa**

*"(...)Finalmente, corresponde también evaluar los argumentos del recurrente con relación a la falta de pronunciamiento en cuanto a estos puntos por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Agua se tiene que si bien no se identifica en la Resolución impugnada el pronunciamiento expreso en la forma requerida por el recurrente, la citada resolución ha realizado una interpretación y fundamentación integral del caso en cuestión, refiriéndose de manera fundamental al aspecto central que hace a la comisión del hecho, manteniéndose la calificación de la contravención y la aplicación de la sanción, revisando y pronunciándose sobre el accionar de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras, realizando una adecuada compulsión de las pruebas de cargo y descargo presentadas al efecto, garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa reconocido en el art. 115 de la CPE, al haberle reconocido tres derechos fundamentales que garantizan la defensa del administrado durante el transcurso del procedimiento a saber: a) derecho a ser oído que implica el exponer las razones de su pretensión y defensa, interponer recursos, reclamaciones y denuncias, revisar las actuaciones, entre otros; b) derecho a ofrecer y producir pruebas, este derecho se rige por regla de la pertinencia, controlando las pruebas producidas tanto las que ha ofrecido el mismo como las que produzca la Administración en forma instructoria; y c) derecho a una decisión fundada, referido a que la decisión administrativa haga mención de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas en la medida en que fueron conducentes a la solución del caso, pronunciándose la Resolución Ministerial dentro de las contenidas en el art. 52 de L. de 2341 reconociendo el derecho del administrado establecido en el art. 16-h) del mismo cuerpo normativo."*

## Jurisprudencia conceptual o indicativa

*" (...) Finalmente, es oportuno también en el punto que nos ocupa hacer referencia a la Sentencia Agraria Nacional S2°N°09/2010 de 13 de mayo de 2010, misma que por la similitud de argumentos expuestos por el recurrente en el presente recurso, así como en los antecedentes que motivaron la citada Sentencia, nos hace concluir que la práctica de incumplimiento a los POAF no constituye un hecho aislado y único que podría haber merecido una gradación más leve de la sanción impuesta, sino*

*que los antecedentes dan cuenta que Industria Maderera SUTO LTDA, ya fue sancionada anteriormente, si bien no por la misma contravención, pero si por la indebida aplicación e interpretación de los instrumentos forestales de gestión que no justificaron el transporte ilegal por el cual fue sancionada, no habiéndose en consecuencia violado la Seguridad Jurídica y el debido proceso en el presente caso."*

**Contextualización de la línea jurisprudencial**

Inexistencia de vulneración por respeto del debido proceso administrativo sancionador

SAP-S1-0023-2018

SAP-S1-0018-2018

SAN-S2-0117-2017