

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0026-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 22-08-2013

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. Ilegal /

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

Problemas jurídicos

Dentro de un proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Director Ejecutivo de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras ABT y Ministra de Medio Ambiente y Agua, impugnando la Resolución Administrativa del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras MDRYT/RJ/ N° 002/2009 de fecha 02 de octubre de 2009, así como contra la Resolución Administrativa de la Superintendencia Agraria N° 234-2007 de 09 de noviembre de 2007, en la cual se determina sancionar a José Roca Rodríguez, representante del Plan de Ordenamiento Predial del predio denominado "El Naranja" con una multa progresiva y acumulativa. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Que, dentro del proceso administrativo, el auto de apertura del proceso sancionatorio de 12 de octubre de 2007, habría aplicado el art. 33-VI de la L. N° 2341, al disponer la notificación mediante edictos a los posibles infractores de las quemas no autorizadas, de esa manera habría actuado indebidamente la Superintendencia Agraria, debiendo más bien aplicar las reglas de la notificación por edictos establecidas por los arts. 70 y 73 del D.S. N° 29215;

2.- Que, los D.S. N° 26389 y 27171, que establecían el procedimiento administrativo del SIRENARE, en cuanto a plazos, presentación y resolución de recursos, fueron derogados en fecha 02 de agosto de 2007 por el D.S. N° 29215, es decir antes del inicio de presente proceso administrativo; y que, al ser utilizadas estas normas derogadas, por la Superintendencia Agraria en sus respectivas resoluciones o autos administrativos dentro del presente proceso, carecerían de validez legal;

3.- Finalmente indica que la resolución administrativa emitida por el Ministerio de Desarrollo Rural y

Tierras, reconoce expresamente que la norma vigente al momento de iniciarse el proceso administrativo contra José Roca Rodríguez, era el D.S. N° 29215, y por lo tanto al enmarcarse la ex Superintendencia Agraria en otros artículos derogados para iniciar el procedimiento y emitir sus resoluciones sancionatorias, vulneró el debido proceso.

Solicitó se declare probada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) Que se constata en el caso presente, que el Auto de Apertura de Proceso Sancionatorio de fecha 12 de octubre de 2007, dictado por la Superintendente Agrario a.i., que cita y emplaza a los infractores por quema de pastizales sin autorización, disponiendo que la notificación de los mismos sea mediante la publicación de un edicto, amparándose en el art. 33-VI de la L. N° 2341; fue realizado de manera incorrecta y vulnerando la misma norma invocada, puesto que tal disposición establece que se notificaran mediante edictos cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore su domicilio o intentada la notificación (se entiende por otro medio, como el caso de cédula reglamentado por el art. 43 del D.S. N° 27113) ésta no hubiera podido ser practicada ; en el caso presente se constata que José Roca Rodríguez no era una persona desconocida para la Superintendencia Agraria puesto que se conocía su nombre, así como que era titular del POP LP-07-11-00070-B correspondiente al predio "El Naranjal", tal como lo muestran las diferentes resoluciones administrativas publicadas mediante edicto en las cuales se especifican estos datos; asimismo, no se desconocía el domicilio del interesado o titular del predio, puesto que la misma Superintendencia Agraria, al momento de fundamentar la Resolución Administrativa N° 234-2007, a fs. 17, del expediente administrativo, declara que el predio en cuestión, del presentante del POP, José Roca Rodríguez, se encuentra en el Municipio de San Ramón, cantón Santa Rosa de la Mina y San Pedro, Provincia Ñuflo de Chávez del Departamento de Santa Cruz; dato reconocido por el mismo ente regulatorio cuando a fs. 91, afirma que el domicilio señalado en el POP es indeterminado; extremo que hace ver que, sí se tenía conocimiento de dicho domicilio, indeterminado o no"

" (...) Que, para notificar y hacer saber el inicio de un procedimiento sancionatorio administrativo contra un interesado identificado, que tiene aprobado su POP, obviamente se tiene conocimiento de datos del mismo y dónde está ubicado su predio; para lo cual el procedimiento administrativo ha previsto una serie de medios de notificación expeditos como ser la cédula, la correspondencia postal certificada con aviso de entrega, facsímil y correo electrónico, tal como lo prevén los arts. 37 y siguientes del D.S. N° 27113; para lograr de esa manera un efectivo cumplimiento de la norma por parte de los administrados; y con mucha más razón si se considera que la celeridad de los procesos administrativos sancionadores imponen multas que tienen la posibilidad de incrementarse de manera progresiva y acumulativa, como es el caso de las "astreintes" ... Es decir que su objetivo es presionar al cumplimiento al infractor recalcitrante, que tiene conocimiento de la multa que se le impone, para que haga efectivo el pago. Aspecto que hace concluir que en la aplicación de este tipo de sanciones, por parte del procedimiento administrativo, se debe resguardar aun más el debido proceso y el no vulnerar el derecho a la defensa de los administrados, tomándose todos los recaudos necesarios para establecer fehacientemente que el condenado al pago de multas por astreintes, haya efectivamente tenido conocimiento de la conminatoria y la sanción impuesta, dando cumplimiento de esta manera al procedimiento administrativo que dispone taxativamente el Principio de Sometimiento Pleno a la Ley y el Principio de Buena Fe entre los servidores públicos y los ciudadanos, previstos en el art. 4 de la L. N° 2341 y que son resguardados también por la actual CPE en su art. 115-II.

Que, al haber procedido la autoridad administrativa a notificar al interesado José Roca Rodríguez, de manera irregular mediante edictos, teniendo conocimiento de su identidad y domicilio, sin haber hecho uso de un medio de notificación adecuado, ha violentado el derecho a la defensa de este particular, el debido proceso y las normas del procedimiento administrativo previstas al efecto, extremo que ha invalidado sus actuaciones, viciándolas de nulidad conforme a lo previsto en los incisos c) y d) de la L. N° 2341, en concordancia con el art. 37 de su Reglamento, que dispone que los actos administrativos que no hayan sido notificados o publicados legalmente carecen de efecto y no corren los términos para interponer los recursos contra ellos."

" (...) en cuanto a lo expresado por el demandante, respecto a la Disposición Primera del D.S. N° 27113, reglamentario de la L. N° 2341... régimen agrario; régimen que en la fecha de publicación de dicho reglamento (23 de julio de 2003) se encontraba normado por el D.S. N° 25763 y no así por el D.S. N° 29215; siendo evidente en todo caso, que el régimen agrario no incluye al sistema regulatorio de los recursos naturales, cuyo ámbito normativo es más transversal al regular el uso y acceso del conjunto de los recursos naturales renovables, previendo la racionalidad en su aprovechamiento, y no de forma aislada sobre un sólo recurso, como lo es el recurso tierra.

Que, en cuanto a lo acusado por el demandante respecto a la parte considerativa de la Resolución Administrativa MDRyT/RJ/N° 002/2009 de fecha 02 de octubre de 2009, emitida por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, se puede advertir que la misma incurre en contradicciones aplicando confusamente tanto normas administrativas regulatorias, como las establecidas por el D.S. N° 29215 referidas a las autoridades del Sistema Nacional de Reforma Agraria; extremo que se evidencia cuando -entre otros aspectos- desestima el recurso jerárquico planteado en aplicación del art. 89 del D.S. N° 29215, sin considerar que debería aplicar más bien, las normas relativas al procedimiento administrativo previsto para sus atribuciones de tipo regulatorio, heredadas del SIRENARE."

" (...) Que, con tales irregularidades procesales respecto al procedimiento administrativo sancionador seguido contra José Roca Rodríguez representante del POP del predio denominado "El Naranjal"; en que incurrieron las autoridades administrativas regulatorias, así como el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras en su actuación como sucesor del Superintendente General del SIRENARE; han provocado que no se lleve correctamente el trámite, sustrayéndose del debido proceso, al no aplicar adecuadamente u omitir la norma legal administrativa correcta, que incluso provocó que no llegue a pronunciarse en el fondo la autoridad, sobre lo alegado por el interesado en reiteradas oportunidades; vulnerando así los derechos fundamentales de defensa y la garantía del debido proceso, reconocidos al administrado José Roca Rodríguez; correspondiendo al Tribunal Agroambiental, en pleno ejercicio del control jurisdiccional sobre las actuaciones de la administración pública y en vía del proceso contencioso administrativo, disponer la nulidad del procedimiento acusado hasta el vicio más antiguo; a efectos de restaurar la legalidad y el debido proceso, en las actuaciones de la administración pública."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **PROBADA** la demanda contenciosa administrativa, en su mérito se declaró NULA, la Resolución Administrativa del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras MDRYT/RJ/ N° 002/2009 de fecha 02 de octubre de 2009, en consecuencia nulo el auto de rechazo del recurso administrativo de revocatoria de 16 de marzo de 2009, dictado por la ex Superintendencia Agraria, así como nula la Resolución Administrativa de la Superintendencia Agraria N° 234-2007 de 09 de junio de 2007, debiendo anularse obrados hasta el auto de apertura del proceso sancionatorio de fecha 12 de octubre de 2007, mediante el cual se dispone la notificación mediante edicto al interesado

José Roca Rodríguez, sólo en lo que respecta a esta persona, que es titular del predio denominado "El Naranjal", debiendo en resguardo del debido proceso, aplicarse la normativa regulatoria vigente. Conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a la forma de notificación al demandante, se evidencio que en el proceso sancionador instaurado contra el demandante la entidad administrativa dispuso la notificación de los mismos sea mediante la publicación de un edicto, amparándose en el art. 33-VI de la L. N° 2341, notificación realizada de forma incorrecta ya que dicho artículo se aplica cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore su domicilio o intentada la notificación ésta no hubiera podido ser practicada, y en el caso la entidad administrativa conocía las generales de ley del demandante, ya que el mismo tiene aprobado su POP, por lo que al haber procedido la autoridad administrativa a notificar al demandante, de manera irregular mediante edictos, teniendo conocimiento de su identidad y domicilio, sin haber hecho uso de un medio de notificación adecuado, ha violentado el derecho a la defensa de este particular, el debido proceso y las normas del procedimiento administrativo previstas al efecto;

2.- Respecto a la norma aplicable en el proceso administrativo objeto de impugnación, corresponde precisar que si bien el SIRENARE fue extinguido tal extinción institucional no implicó la supresión en el Estado Plurinacional de un sistema administrativo regulatorio sobre los recursos naturales ya que la ABT asumió todas sus competencias reconocidas en la L. N° 1700 y L. N° 1715 modificada por la L. N° 3545, así tenemos que la L. N° 3545 en sus arts. 1 (disposiciones Abrogatorias) y 2 (disposiciones Derogatorias), no derogan el D.S. N° 26389 de 08 de noviembre de 2001 ni el D.S. N° 27171 de 15 de septiembre de 2003, los mismos que se hallan vigentes, no constatándose norma legal que los derogue expresamente y;

3.- Respecto a que la Resolución impugnada incurre en contradicciones aplicando confusamente tanto normas administrativas regulatorias, como las establecidas por el D.S. N° 29215 referidas a las autoridades del Sistema Nacional de Reforma Agraria, lo argumentado resulta ser evidente ya que la entidad administrativa desestima el recurso jerárquico planteado en aplicación del art. 89 del D.S. N° 29215, sin considerar que debería aplicar más bien, las normas relativas al procedimiento administrativo previsto para sus atribuciones de tipo regulatorio, heredadas del SIRENARE, asimismo se tiene otro error procedimental pues el apoderado del demandante al momento de interponer tanto el recurso de revocatoria como el recurso jerárquico, no contaba con poder suficiente para actuar en su favor, ya que el Testimonio de Poder Notariado N° 157/2009, se limita a conferirle potestades sólo para actuar dentro del trámite de saneamiento de la propiedad "El Naranjal" y propiedad "Israel" e interponer recursos de revocatoria y jerárquico ante el Tribunal Agrario Nacional, y no así para actuar dentro del procedimiento administrativo sancionador por quema ilegal de pastizales.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

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

Falta y/o irregular citación y/o notificación

Con el Auto de Apertura de Proceso Sancionatorio se ha notificado al interesado de manera

irregular, mediante edictos teniendo conocimiento de su identidad y domicilio, sin haber hecho uso de un medio de notificación adecuado, como ser: cédula, correspondencia postal, facsímil y correo electrónico, violentándose el derecho a la defensa y debido proceso

"(...) Que se constata en el caso presente, que el Auto de Apertura de Proceso Sancionatorio de fecha 12 de octubre de 2007, dictado por la Superintendente Agrario a.i., que cita y emplaza a los infractores por quema de pastizales sin autorización, disponiendo que la notificación de los mismos sea mediante la publicación de un edicto, amparándose en el art. 33-VI de la L. N° 2341; fue realizado de manera incorrecta y vulnerando la misma norma invocada, puesto que tal disposición establece que se notificaran mediante edictos cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore su domicilio o intentada la notificación (se entiende por otro medio, como el caso de cédula reglamentado por el art. 43 del D.S. N° 27113) ésta no hubiera podido ser practicada ; en el caso presente se constata que José Roca Rodríguez no era una persona desconocida para la Superintendencia Agraria puesto que se conocía su nombre, así como que era titular del POP LP-07-11-00070-B correspondiente al predio "El Naranjal", tal como lo muestran las diferentes resoluciones administrativas publicadas mediante edicto en las cuales se especifican estos datos; asimismo, no se desconocía el domicilio del interesado o titular del predio, puesto que la misma Superintendencia Agraria, al momento de fundamentar la Resolución Administrativa N° 234-2007, a fs. 17, del expediente administrativo, declara que el predio en cuestión, del presentante del POP, José Roca Rodríguez, se encuentra en el Municipio de San Ramón, cantón Santa Rosa de la Mina y San Pedro, Provincia Ñuflo de Chávez del Departamento de Santa Cruz; dato reconocido por el mismo ente regulatorio cuando a fs. 91, afirma que el domicilio señalado en el POP es indeterminado; extremo que hace ver que, sí se tenía conocimiento de dicho domicilio, indeterminado o no"

" (...) Que, para notificar y hacer saber el inicio de un procedimiento sancionatorio administrativo contra un interesado identificado, que tiene aprobado su POP, obviamente se tiene conocimiento de datos del mismo y dónde está ubicado su predio; para lo cual el procedimiento administrativo ha previsto una serie de medios de notificación expeditos como ser la cédula, la correspondencia postal certificada con aviso de entrega, facsímil y correo electrónico, tal como lo prevén los arts. 37 y siguientes del D.S. N° 27113; para lograr de esa manera un efectivo cumplimiento de la norma por parte de los administrados; y con mucha más razón si se considera que la celeridad de los procesos administrativos sancionadores imponen multas que tienen la posibilidad de incrementarse de manera progresiva y acumulativa, como es el caso de las "astreintes" ... Es decir que su objetivo es presionar al cumplimiento al infractor recalcitrante, que tiene conocimiento de la multa que se le impone, para que haga efectivo el pago. Aspecto que hace concluir que en la aplicación de este tipo de sanciones, por parte del procedimiento administrativo, se debe resguardar aun más el debido proceso y el no vulnerar el derecho a la defensa de los administrados, tomándose todos los recaudos necesarios para establecer fehacientemente que el condenado al pago de multas por astreintes, haya efectivamente tenido conocimiento de la conminatoria y la sanción impuesta, dando cumplimiento de esta manera al procedimiento administrativo que dispone taxativamente el Principio de Sometimiento Pleno a la Ley y el Principio de Buena Fe entre los servidores públicos y los ciudadanos, previstos en el art. 4 de la L. N° 2341 y que son resguardados también por la actual CPE en su art. 115-II.

Que, al haber procedido la autoridad administrativa a notificar al interesado José Roca Rodríguez, de manera irregular mediante edictos, teniendo conocimiento de su identidad y domicilio, sin haber hecho uso de un medio de notificación adecuado, ha violentado el derecho a la defensa de este particular, el debido proceso y las normas del procedimiento administrativo previstas al efecto, extremo que ha invalidado sus actuaciones, viciándolas de nulidad conforme a lo previsto en los incisos c) y d) de la L.

Nº 2341, en concordancia con el art. 37 de su Reglamento, que dispone que los actos administrativos que no hayan sido notificados o publicados legalmente carecen de efecto y no corren los términos para interponer los recursos contra ellos."

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

Aplicación de norma agraria

La resolución impugnada que aplica norma regulatorias como las agrarias, provoca lesión al debido proceso y defensa, sino aplica adecuadamente la norma legal administrativa correcta, pues el el régimen agrario no incluye al sistema regulatorio de los recursos naturales

" (...) en cuanto a lo expresado por el demandante, respecto a la Disposición Primera del D.S. Nº 27113, reglamentario de la L. Nº 2341... régimen agrario; régimen que en la fecha de publicación de dicho reglamento (23 de julio de 2003) se encontraba normado por el D.S. Nº 25763 y no así por el D.S. Nº 29215; siendo evidente en todo caso, que el régimen agrario no incluye al sistema regulatorio de los recursos naturales, cuyo ámbito normativo es más transversal al regular el uso y acceso del conjunto de los recursos naturales renovables, previendo la racionalidad en su aprovechamiento, y no de forma aislada sobre un sólo recurso, como lo es el recurso tierra.

Que, en cuanto a lo acusado por el demandante respecto a la parte considerativa de la Resolución Administrativa MDRyT/RJ/Nº 002/2009 de fecha 02 de octubre de 2009, emitida por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, se puede advertir que la misma incurre en contradicciones aplicando confusamente tanto normas administrativas regulatorias, como las establecidas por el D.S. Nº 29215 referidas a las autoridades del Sistema Nacional de Reforma Agraria; extremo que se evidencia cuando -entre otros aspectos- desestima el recurso jerárquico planteado en aplicación del art. 89 del D.S. Nº 29215, sin considerar que debería aplicar más bien, las normas relativas al procedimiento administrativo previsto para sus atribuciones de tipo regulatorio, heredadas del SIRENARE."

" (...) Que, con tales irregularidades procesales respecto al procedimiento administrativo sancionador seguido contra José Roca Rodríguez presentante del POP del predio denominado "El Naranjal"; en que incurrieron las autoridades administrativas regulatorias, así como el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras en su actuación como sucesor del Superintendente General del SIRENARE; han provocado que no se lleve correctamente el trámite, sustrayéndose del debido proceso, al no aplicar adecuadamente u omitir la norma legal administrativa correcta, que incluso provocó que no llegue a pronunciarse en el fondo la autoridad, sobre lo alegado por el interesado en reiteradas oportunidades; vulnerando así los derechos fundamentales de defensa y la garantía del debido proceso, reconocidos al administrado José Roca Rodríguez; correspondiendo al Tribunal Agroambiental, en pleno ejercicio del control jurisdiccional sobre las actuaciones de la administración pública y en vía del proceso contencioso administrativo, disponer la nulidad del procedimiento acusado hasta el vicio más antiguo; a efectos de restaurar la legalidad y el debido proceso, en las actuaciones de la administración pública."

Jurisprudencia conceptual o indicativa

" (...) al respecto, el tratadista uruguayo Gamarra define "Las astreintes constituyen una medida compulsiva o una sanción tendiente a ejercitar una presión psicológica respecto al titular de un

incumplimiento (conminado) para que lleve a cabo el cumplimiento de una sentencia, mediante el dictado y eventual ejecución de una multa que lo afectará en su patrimonio hasta que asuma el comportamiento debido". "

Contextualización de la línea jurisprudencial

En la línea de proceso administrativo sancionador, con procesamiento ilegal:

SAP-S-2-0016-2019

*" (...) conforme se desprende del **Dictámen** Técnico-Legal ABT-DDCB-DTL-148-2013 de 20 de diciembre de 2013, cursante de fs. 64 a 70 del legajo del proceso sancionador, a más de identificar simple y llanamente que el nombrado Agente Auxiliar presentó el descargo anteriormente descrito, se limita en el numeral 1, parágrafo segundo de las Conclusiones a expresar, en lo pertinente, que "no se sustenta la legalidad de la actividad del transporte al no encontrarse respaldadas por el CFO de ley", **sin que exista análisis alguno fundamentado y motivado de la valoración que se hubiere efectuado respecto de dicho descargo**, esto es, cual el valor probatorio que se asigna a dicho medio, cuales son las circunstancias y razonamientos jurídico legales por las que se desestimaría en su caso la prueba de referencia, o que el mismo fuera insuficiente y/o estuviera fuera del marco legal para acreditar un hecho determinado, más aún, cuando el referido descargo es expreso y puntual extremo que prácticamente se reiteró en los mismos términos ... Resolución Administrativa ABT N°293/2014 vigente en dicha oportunidad, que para su validez legal debe estar necesaria e imprescindible respaldada en argumentos y fundamentos jurídicos, que por su importancia y los efectos que produce amerita efectuarse con profundidad, precisión, claridad, debidamente fundada y motivada, lo que implica la obligatoriedad de la autoridad administrativa de analizar, evaluar y valorar la prueba, para con su resultado asumir la determinación administrativa que corresponda en derecho, al ser ésta una actividad propia e inherente a su función, que por su trascendencia debe ineludiblemente efectuarse de manera clara, precisa, **fundamentada y motivada** que avale la determinación a asumirse, garantizando de esta manera que el procedimiento se desarrolle dentro de las normas que hacen al debido proceso, lo cual impone la búsqueda de la **verdad material** conforme el art. 180-I de la C.P.E. como principio procesal para asumir una definición administrativa que se halle ajustada a derecho, a fin de que el administrado conozca los razonamientos y fundamentos legales que llevó al ente administrativo a adoptar determinada valoración de la prueba, puesto que no basta simple y llanamente señalar que no se sustenta la legalidad de la actividad de transporte, sin antes valorar conforme a derecho el medio probatorio precedentemente descrito, **afectando con ello el derecho al debido proceso en su vertiente de fundamentación y motivación y valoración probatoria que deben contener las actuaciones, informes y/o resoluciones administrativas**, cuyo incumplimiento implica que dicha actividad administrativa se halla viciada de nulidad, siendo por tal evidente lo acusado por la parte actora en su demanda contencioso administrativa sobre el particular, lo que amerita reponer en aras de una correcta, justa y legal determinación administrativa, el derecho vulnerado."*