

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0040-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 21-12-2013

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. Recursos /**

**Problemas jurídicos**

Dentro del proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, la parte actora ha impugnado la RESOLUCIÓN JERARQUICA FORESTAL/N° 039/2012 de 23 de julio de 2012, emitida dentro del Recurso Jerárquico interpuesto contra la Resolución Administrativa ABT N° 66/2012 de 24 de febrero de 2012, pronunciada por el Director Ejecutivo de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) en proceso administrativo por contravención forestal de almacenamiento ilegal. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Que la Resolución Administrativa de 24 de febrero de 2012 (ratificada por la resolución objeto de impugnación), que anuló el proceso sancionatorio argumentando erróneamente que no se aplicó el art. 96 I y V del D.S. N° 24453, agravó su situación original al pretender imponer una sanción mayor a la dispuesta en la Resolución Administrativa N° ABT-GRY-PAS-027/2010 porque ordenó realizar el cálculo de la multa conforme dispone el señalado art. 96-I y V del D.S. N° 24453 y la resolución impugnada emitida por el ministerio , no compulso de manera correcta los argumentos expuestos en franca violación al derecho a la legítima defensa y debido proceso:

2.- Que la actuación del responsable de la Unidad Operativa de Bosques y Tierras de Guarayos habría sido en representación de la ABT, suponiendo en consecuencia que todos sus actos están enmarcados en la ley;

3.- Que, de acuerdo a la jerarquía normativa, no es posible aplicar un decreto reglamentario por encima de una ley especial, respecto de lo dispuesto en el art. 41 de la L. N° 1700 con relación al art. 96 del D.S. N° 24453, y que en el presente caso la Unidad Operativa de Bosques de Guarayos ha aplicado el 30% como multa y además ha ordenado el decomiso del productos forestal;

4.- Que el art. 63° (Alcance de la Resolución) de la L. N° 2341, establece que la resolución se debe referir siempre a las pretensiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial como consecuencia exclusiva de su propio recurso, como se pretende

hacer en el presente caso;

5.- El demandante cuestiona el tratamiento que se dio a las especies de fácil deterioro y que fueron otorgadas en custodia al propio infractor, sin que la ABT hubiera aplicado los recaudos pertinentes que la ley le faculta al efecto y;

6.- Que la Resolución Ministerial N° 39/2012 objeto de la demanda contencioso administrativa, al confirmar la Resolución Administrativa N° 66/2012 emitida por la ABT hizo una valoración subjetiva de los hechos denegándole el derecho a ser sancionado en juicio justo, permitiendo la aplicación de varias sanciones por un mismo hecho e imponer una sanción del 200% del valor de la madera respecto al valor comercial.

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada respondió de forma negativa manifestando, que al haberse verificado que no existe el producto forestal intervenido, Simón Huanca Machaca se constituye en depositario alzado, incurriendo de ésta manera su conducta en lo previsto en el art. 96 parágrafo I y V del D.S. N° 24453, y que resultando su conducta lesiva al interés público, en aplicación del art. 55 del Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo D.S. N° 27113, sugiere anular el proceso administrativo por Almacenamiento Ilegal hasta el Dictamen Técnico DICT-ABT-GRY-015-2010, debiendo realizarse el cálculo de la multa conforme lo dispuesto por el art. 96 parágrafo I y V del D.S. N° 24453. Señala también la autoridad demandada que la proporcionalidad implica el correcto equilibrio entre la sanción impuesta y el daño ocasionado, en esa realidad el cálculo impuesto como multa no fue aplicado de manera discrecional como lo manifiesta el demandante sino en estricta aplicación de lo que establece la Ley Forestal y su Reglamento, por lo que solicitó se declare improbada la demanda.

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

*"Se tiene que la misma norma adjetiva en varias de sus disposiciones legales establece puntualmente los aspectos que serán sujetos de reglamentación, así el art. 41 de la L. N° 1700 determina en su parágrafo II que "el reglamento establecerá los criterios y procedimientos para la aplicación de las sanciones administrativas". Ahora bien el D.S. N° 24453 que reglamenta a la citada Ley, en su art. 97 establece que para efectos del art. 41 rigen las disposiciones señaladas en el referido artículo, por lo que no existe contradicción entre lo determinado en el art. 41 y el art. 96, dado que su reglamentación para la aplicación del art. 41 se encuentra referida en el art. 97, cumpliéndose por consiguiente con el principio de Jerarquía normativa dispuesto por el art. 410 de la C.P.E."*

*" (...) Situación que no es la del presente caso, en razón a que la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y de Tierras identifica los supuestos vicios de nulidad en la Resolución Administrativa N° ABT-GRY-PAS-027/2010 en el momento que el administrado Simón Huanca Machaca propietario del "Aserradero del Rey del Ochoo" impugna vía recurso de revocatoria la decisión asumida por la instancia inferior. Por lo tanto, no podía en esta instancia la ABT, haber invocado como causal de nulidad el hecho de que la autoridad jerárquicamente inferior no aplicó el art. 96 parágrafo V del D.S. N° 24453 con lo que a criterio de la ABT se estuviera lesionando el interés público, lo que motivaría la aplicación del art. 55 del D.S. N° 27113, cuando en realidad lo que se pretende es suplir una torpeza de la administración identificada en la fase de impugnación y no por que la propia administración se hubiera dado cuenta oportunamente de los hechos que actualmente pretende revocar."*

*"En el presente caso se tiene claro que la ABT determina la nulidad de la Resolución Administrativa N°*

*ABT-GRY-PAS-027/2010 en la fase impugnatoria del recurso de revocatoria presentando por Simón Huanca Machaca, identificándose en la Resolución Administrativa ABT N° 66/2012 los siguientes aspectos a tener presente: 1) Que Simón Huanca Machaca se ha constituido en depositario alzado por lo que corresponde aplicarle el decuplo de la multa; 2) Que la Resolución Administrativa N° ABT-GRY-PAS-027/2010 no aplicó el art. 96 parágrafo V del D. S. N° 24453, debiendo realizarse el cálculo de la multa conforme lo dispuesto en el art. 96 -I y V del D.S. N° 24453."*

*"Estos dos aspectos precedentemente citados constituyen agravante a la Resolución Administrativa N° ABT-GRY-PAS-027/2010, la cual originalmente establece a Simón Huanca Machaca responsable de la comisión de la contravención forestal de Almacenamiento Ilegal, conforme lo establecido en el art. 41 de la L. N° 1700 concordante con el art. 95 del D.S. N° 24453, intimándole al infractor a cancelar la multa de Bs. 68035,5 (Sesenta y Ocho mil treinta y Cinto 5/100 Bolivianos) equivalente al 30% del valor comercial de la madera decomisada, esto frente a la intención definida en la Resolución Administrativa ABT N° 66/2012 que instruye la aplicación del art. 96-I y V, del D.S. N° 24453 donde se establece entre otros aspectos " en el caso de los productos se aplicará, además una multa por el doble de su valor comercial..." De igual forma determina constituir en depositario alzado a Simón Huanca Machaca para el establecimiento del decuplo de la multa."*

*"Este incremento de la sanción se encuentra claramente prohibida por la normativa nacional en su L. N° 2341 cuando determina el alcance de las Resoluciones emitidas por la Administración Pública al señalar en el art. 63 - "II. La resolución se referirá siempre a las pretensiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial como consecuencia exclusiva de su propio recurso.", garantía jurídica que es coherente con la doctrina internacional que prohíbe tal circunstancia."*

*"El citado recurso revocatorio es admitido por la ABT en fecha 21 de abril de 2010, instruyendo la emisión de un informe detallado respecto a los argumentos técnicos planteados en el recurso. El informe requerido es remitido a la ABT en fecha 17 de diciembre de 2010 es decir a más de 7 meses de la solicitud del mismo sin que exista en los antecedentes remitidos acto administrativo que justifique la demora en la tramitación del recurso de revocatoria interpuesto, vulnerando de esta forma las disposiciones normativas de la L. N° 1700, el D.S. N° 26389 y la L. N° 2341 que determinan en primera instancia que los Recursos de Revocatoria deben ser resueltos en el plazo de 15 días hábiles administrativos y en el peor de los casos de acuerdo a la L. N° 2341 en plazo máximo de 6 meses. Sin duda el accionar de la ABT al haber dilatado injustificadamente la resolución del recurso de revocatoria y no haber dado cumplimiento a lo que inicialmente se determinó en la Resolución Administrativa N° ABT-GRY-PAS-027/2010 respecto al remate de la madera y correspondiente monetización del producto intervenido ha actuado en contravención de las disposiciones legales que le faculta la ley para precautelarse los intereses del Estado actuando de manera oportuna y eficiente sin dilaciones indebidas."*

*"Una Resolución carente de motivación y fundamentación es una vulneración clara al debido proceso, garantizado particularmente por la Constitución Política del Estado en su art. 115-II y así lo ha reconocido de manera uniforme el Tribunal Constitucional Plurinacional en diferentes fallos emitidos a la fecha, con lo que se garantiza que el administrado reciba por parte de la Administración Pública la contestación a todas sus pretensiones, esto de manera fundamentada y motivada con lo cual se cumple el principio de congruencia que debe existir en los recursos de impugnación, para el presente caso, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua no resolvió de manera fundamentada respecto a la aplicación del art. 63 de la L. N° 2341, así como tampoco en cuanto al discernimiento de la aplicación del art. 96 -I y V del D.S. N° 24453 con relación al art. 41 de la L. N° 1700, limitándose su decisión al hecho de la*

*conducta de Simón Huanca Machaca respecto a la disposición del producto forestal que le fue encomendado como depositario, lo que le convierte en depositario alzado, con lo cual habría agravado su situación originaria en el proceso, aún cuando esta circunstancia hubiera sido identificada a casi tres años de haberse realizado la intervención al Aserradero "El Rey del Ochoo" y como producto del recurso de revocatoria interpuesto por Simón Huanca Machaca, sin que la entidad Jerárquica que tiene como finalidad la revisión y control de legalidad de los actos ejecutados por el inferior en grado hubiera observado la tramitación del proceso administrativo sancionador, el plazo para su tramitación y los resultados emergentes de su falta de accionar oportuna, habiéndose en consecuencia vulnerado el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa y a la seguridad jurídica, debido a la mala aplicación de los artículos citados."*

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

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **PROBADA** la demanda contencioso administrativa; en consecuencia, se dejó sin efecto la Resolución Ministerial Jerárquica Forestal/N° 039/2012 de 23 de julio de 2012, así como también se dejó sin efecto la Resolución Administrativa ABT N° 66/2012 de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra de 24 de febrero de 2012, manteniéndose por tal vigente la Resolución Administrativa RU-ABT-GRY-PAS-027-2010 de 17 de febrero de 2009 emitida por la Unidad Operativa de Bosques y Tierra de Guarayo. Conforme los fundamentos siguientes:

1. y 3.- Respecto a que la Resolución Administrativa N° ABT 66/2012 de 24 de febrero de 2012 agravó su situación, la sanción impuesta en la Resolución Administrativa N° ABT-GRY-PAS-027/2010 tuvo que considerar y compulsar las disposiciones normativas con las cuales se instauró el proceso sancionador, identificándose entre éstas al art. 96 del D.S. N° 24453 que reglamenta el art. 41 de la Ley N° 1700 y el citado artículo establece que para efectos del art. 41 rigen las disposiciones señaladas en el referido artículo no existiendo contradicción entre ambas normas.

2.- Respecto a la actuación del responsable de la Unidad Operativa de Bosques y Tierras de Guarayos, dicha unidad al ser parte de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra - ABT, se encuentra debidamente habilitadas para actuar en representación de ésta institución, lo que no significa que la entidad central representada por el Director Ejecutivo de la ABT, no ejerza control y fiscalización del funcionamiento de dichas unidades, ahora bien, este control de legalidad no implica el desconocimiento de los hechos y actos realizados por estas Unidades desconcentradas así como tampoco que todos los actos de estas Unidades se encuentren enmarcados en la ley, presumiéndose que tal circunstancia es así en tanto se pruebe lo contrario;

4. y 5. - Respecto a las causales que motivaron la Nulidad de la Resolución Administrativa N° ABT-GRY-PAS-027/2010 por no haber contemplado la aplicación del art. 96 del D.S. N° 24453, no podía en esta instancia haber invocado como causal de nulidad el hecho de que la autoridad jerárquicamente inferior no aplicara dicha norma a implicar una situación agravante que incrementa la sanción establecida, lo cual estaría prohibido por la Ley N°2341 cuando en los alcances de las resoluciones emitidas por la administración pública en su art. 63.II establece que no puede agravarse la situación inicial como consecuencia exclusiva del planteamiento del recurso, siendo evidente que la Resolución administrativa ABT N° 66/2012 agravo al situación del demandante;

6.- Sobre el tratamiento que se dio a las especies de fácil deterioro y que fueron otorgadas en custodia al propio infractor sin que la ABT hubiera aplicado los recaudos pertinentes que la ley le faculta al

efecto, al haber interpuesto recurso de revocatoria el demandado, recurso que fue admitido por la entidad administrativa instruyendo la emisión de un informe detallado respecto a los argumentos técnicos planteados en el recurso, dicho informe fue remitido después de mas de 7 meses, vulnerando de esta forma las disposiciones normativas de la L. N° 1700, el D.S. N° 26389 y la L. N° 2341 que determinan en primera instancia que los Recursos de Revocatoria deben ser resueltos en el plazo de 15 días hábiles administrativos y en el peor de los casos de acuerdo a la L. N° 2341 en plazo máximo de 6 meses y;

7.- Respecto a que la Resolución impugnada, hizo una valoración subjetiva de los hechos denegándole el derecho a ser sancionado en juicio justo, se ha evidenciado que el Ministerio de Medio Ambiente y Agua no resolvió de manera fundamentada respecto a la aplicación del art. 63 de la N° 2341, así como tampoco en cuanto al discernimiento de la aplicación del art. 96 -I y V del D.S. N° 24453 con relación al art. 41 de la L. N° 1700, limitándose su decisión al hecho de la conducta de Simón Huanca Machaca respecto a la disposición del producto forestal que le fue encomendado como depositario, lo que le convierte en depositario alzado, con lo cual habría agravado su situación originaria en el proceso, asimismo se ha observado el plazo en el que su hubiera tramitado, sin que la entidad Jerárquica que tiene como finalidad la revisión y control de legalidad de los actos ejecutados por el inferior en grado hubiera observado la tramitación del proceso administrativo sancionador, el plazo para su tramitación y los resultados emergentes de su falta de accionar oportuna, habiéndose en consecuencia vulnerado el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa y a la seguridad jurídica.

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

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

Prohibición de agravar la situación del recurrente

**Ante impugnación planteada en proceso administrativo sancionador, la resolución debe referirse a las pretensiones formuladas por la parte recurrente, no pudiendo la autoridad administrativa superior, resolver el recurso agravando su situación del recurrente, incrementando la sanción establecida en primera instancia, al estar prohibida por normativa administrativa nacional además de constituir una garantía jurídica coherente con doctrina internacional (prohibición de la reforma en perjuicio).**

*"En el presente caso se tiene claro que la ABT determina la nulidad de la Resolución Administrativa N° ABT-GRY-PAS-027/2010 en la fase impugnatoria del recurso de revocatoria presentando por Simón Huanca Machaca, identificándose en la Resolución Administrativa ABT N° 66/2012 los siguientes aspectos a tener presente: 1) Que Simón Huanca Machaca se ha constituido en depositario alzado por lo que corresponde aplicarle el decuplo de la multa; 2) Que la Resolución Administrativa N° ABT-GRY-PAS-027/2010 no aplicó el art. 96 parágrafo V del D. S. N° 24453, debiendo realizarse el cálculo de la multa conforme lo dispuesto en el art. 96 -I y V del D.S. N° 24453."*

*"Estos dos aspectos precedentemente citados constituyen agravante a la Resolución Administrativa N° ABT-GRY-PAS-027/2010, la cual originalmente establece a Simón Huanca Machaca responsable de la comisión de la contravención forestal de Almacenamiento Ilegal, conforme lo establecido en el art. 41 de la L. N° 1700 concordante con el art. 95 del D.S. N° 24453, intimándole al infractor a cancelar la multa de Bs. 68035,5 (Sesenta y Ocho mil treinta y Cinto 5/100 Bolivianos) equivalente al 30% del valor*

*comercial de la madera decomisada, esto frente a la intención definida en la Resolución Administrativa ABT N° 66/2012 que instruye la aplicación del art. 96-I y V, del D.S. N° 24453 donde se establece entre otros aspectos " en el caso de los productos se aplicará, además una multa por el doble de su valor comercial..." De igual forma determina constituir en depositario alzado a Simón Huanca Machaca para el establecimiento del decuplo de la multa."*

*"Este incremento de la sanción se encuentra claramente prohibida por la normativa nacional en su L. N° 2341 cuando determina el alcance de las Resoluciones emitidas por la Administración Pública al señalar en el art. 63 - "II. La resolución se referirá siempre a las pretensiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial como consecuencia exclusiva de su propio recurso.", garantía jurídica que es coherente con la doctrina internacional que prohíbe tal circunstancia."*

### **Jurisprudencia conceptual o indicativa**

#### **REFORMA EN PERJUICIO ("REFORMATIO IN PEIUS")**

*" (...) La doctrina del derecho administrativo es uniforme al señalar la prohibición de la "REFORMATIO IN PEIUS", como una garantía del debido proceso, la cual implica que la consecuencia jurídica de una persona no puede ser aumentada por la solicitud de revisión de la sanción que le ha sido impuesta. Así Eduardo J. Couture al respecto dice "La reforma en perjuicio (reformatio in peius) consiste en la prohibición al juez superior de empeorar la situación del apelante, en los casos en que no ha mediado recurso del adversario. El principio de la reforma en perjuicio es, en cierto modo un principio negativo: consiste fundamentalmente en una prohibición. No es posible reformar la sentencia apelada en perjuicio del único apelante"."*

*"Por su parte Juan Monroy Gálvez, en su obra "Medios Impugnatorios", concibe "...si una parte recurre en apelación de una resolución, el superior sólo podrá reformar la resolución a su favor, jamás en su contra"*

*"De igual forma Marco Antonio Cárdenas Ruíz en su obra "Reformatio in peius" Revista Electrónica Jurídica Cajamarca. 2004, dice "...el superior encuentra condicionada su competencia respecto a la materia en grado o la impugnado, debiendo a lo sumo confirmar la sentencia pero no reformarla en contra del procesado (tantum devolutum quantum appellatum- conoce el superior sólo lo que se le apela)"."*