

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S1-0045-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 02-12-2013

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 /

Problemas jurídicos

En la tramitación de un proceso Contencioso Administrativo, interpuesto por Anabel Salazar López en representación legal de Milvio Eduardo Illescas Montes, contra la RESOLUCIÓN/FORESTAL/N°057/2012 de 07 de septiembre de 2012, emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, dentro del Recurso Jerárquico interpuesto contra la Resolución Administrativa ABT N° 23/2012, pronunciada por el Director Ejecutivo de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), constituyéndose los problemas jurídicos a resolver:

1. Que, hace varios años Milvio Eduardo Illescas realiza actividades de ganadería sustentable en la zona del chaco Boliviano, implementando prácticas productivas responsables con el medio ambiente, sin afectar arboles maderables, especies nativas ni matorrales compuestos por especies de diámetro mínimo que pueda configurar infracción forestal.

2. Que, los informes técnicos elaborados para el caso hacen referencia a la supuesta existencia de retiro de caraguatas y matorrales con pequeños arbustos cuyo diámetro de espesor o grosor no alcanzan a los 20 cm, que según la normativa forestal no constituyen intervención forestal o infracción punible, sin embargo al margen de la legalidad se apertura un proceso administrativo sancionador en contra de su persona.

3. Que, en el recurso de revocatoria como en el jerárquico se ha reclamado la indebida tipificación de la infracción forestal acusada, violando así el derecho a la defensa, debido proceso y los principios de legalidad, seguridad jurídica y petición que no ha merecido ningún análisis legal ni motivación, limitándose la autoridad administrativa a declarar la anulación del proceso sancionador por otro motivo.

4. Que, en la anulación simplemente se realiza una relación o resumen de hechos ejecutados en el proceso administrativo y se cita algunas normas legales sin indicar con precisión ni motivar correctamente el acto concreto que ha viciado de nulidad el proceso y tampoco en su parte resolutive manda puntualmente a repararlo.

5. Que, el art. 41 de la L. 1700 establece la imposición de sanciones según la gravedad del daño forestal y la conducta de reincidencia, en el caso en cuestión no se explicaría aquellas condiciones en el auto de apertura de proceso, es decir que no se evalúa el grado de afectación al bien tutelado.

6. Por los aspectos descritos concluye demandando la anulación de la Resolución Forestal N° 057/2012 de 7 de septiembre de 2012, emitida dentro del proceso sancionador por chaqueo ilegal en el predio "La Sotalera ", y se emita sentencia declarando PROBADA la demanda anulando la Resolución Recurrída.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"Es evidente que en la inspección de campo realizada el 25 de noviembre de 2008 en la localidad Machereti, se identifica a la propiedad que supuestamente se denominaría "La Sotalera" cuyo propietario sería Milvio E. Eduardo Illescas Montes, verificándose en el lugar actividad forestal realizada manualmente. En esa oportunidad también se notifica al señor Illescas que se instaurará un Sumario en su contra por Desmonte Ilegal, dejándole una citación de Comparendo, para que presente sus descargos así como sus documentos de propiedad del predio inspeccionado. A fs. 16 de obrados cursa el Auto Administrativo de 10 de febrero de 2009, el cual determina aperturar en contra de Milvio E. Illescas Montes procedimiento administrativo sancionador por la presunta comisión de la infracción administrativa de Desmonte Ilegal de conformidad con lo dispuesto en el art. 96-I del D.S. N° 24453 y lo establecido en el Reglamento Especial de Desmonte y Quemadas Controladas".

*"(...) el proceso administrativo sancionador es instaurado en la creencia de que es sobre el predio denominado "La Sotalera" cuyo titular sería el señor Milvio Eduardo Illescas, consecuentemente, el Informe Técnico ABT-DDCH N° 121/2009 de 6 de noviembre de 2009 señala que, habiéndose realizado el desmonte de 89,1 ha, la patente por superficie del desmonte de 89,1 has, en aplicación del art. 37°-III de la L. 1700, haría un total de 1.336,50 \$us. A fs. 31 se identifica el Informe Técnico ABT-DDCH N° 160/2009 de 24 de diciembre de 2009, el cual señala que en mérito a la sobreposición de los polígonos desmontados sin autorización, con polígonos del INRA el predio donde se desmontó correspondería a la **"Sociedad Agrícola Ganadera Machareti"**, además señala el Informe que el cálculo de la patente y de la multa se habría realizado al margen del instructivo SF-IJU-011-2008, es decir sin haber consignado la superficie total del predio, misma que es calificada en 3.135.9677; téngase presente que para el establecimiento de la superficie referida no existe antecedente o documento que refrende tal situación sin identificarse de donde habría salido la misma. Con éstos datos el informe concluye señalado que la multa asciende ahora a \$us 3.032,89".*

"En razón a la Certificación del INRA que fue remitida a solicitud del Director Departamental de Chuquisaca D.D.CH de la ABT, se establece con claridad que la propiedad corresponde a LA SOCIEDAD AGRÍCOLA GANADERA MACHARETI, la cual contaría ya con Resolución Final de Saneamiento, siendo los beneficiarios (titulares) de la referida propiedad como persona jurídica La Sociedad Agrícola Ganadera Machareti, también se certifica que la extensión de la propiedad citada asciende a 24750.6826 has., la ABT Regional Chuquisaca emite un nuevo informe técnico ABT-DDCH N° 391/2010, denominado informe complementario, que en el establecimiento de la multa sobre las 24750.6826 has que corresponderían a la Sociedad Agrícola Ganadera Machareti, se identifica a Milvio E. Illescas Montes como el "Infractor" que debe cancelar la suma de \$us 7355.84 dólares americanos".

"De los aspectos descritos se establece que la ABT ha calificado erróneamente la condición de Milvio Eduardo Illescas Montes en el proceso administrativo sancionador y más aún ha generado una manifiesta contradicción al determinar la sanción sobre la totalidad del predio "Sociedad Agrícola

Ganadera Machareti", sin que consigne al titular o beneficiario del citado predio. Esta falta de precisión tanto en titular del predio así como respecto a la propiedad ha desembocado también en una serie de imprecisiones que se dieron en la calificación de la multa, dado que, de acuerdo a la fórmula de establecimiento de la misma la superficie del predio constituye un factor multiplicador de la multa, para este caso, se ha tomado en cuenta la superficie total del predio "Sociedad Agrícola Ganadera Machareti" con 24750.6826 has, y no así la superficie de la propiedad denominada "La Sotalera", de la cual supuestamente sería propietario Milvio Eduardo Illescas. Resulta aún peor que habiendo tenido conocimiento la ABT Regional Chuquisaca que el titular del predio Sociedad Agrícola Ganadera era la persona jurídica del mismo nombre, no haya oportunamente consignado dentro del proceso administrativo sancionador a éste beneficiario reconocido ya por el Instituto Nacional de Reforma Agraria a objeto del establecimiento de la responsabilidad correspondiente".

"Es también importante referirse a la relevancia jurídica que tiene la identificación del verdadero titular de un derecho de propiedad en el área rural para el establecimiento del cobro de patentes y establecimiento de multas, así tenemos que el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración está configurada y limitada por los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad o responsabilidad, entre otros, los cuales sostienen al acto administrativo que produce efectos jurídicos individuales, en coherencia con lo señalado, de acuerdo a lo previsto por el artículo 27 de la Ley de Procedimiento Administrativo "Se considera acto administrativo a toda declaración, disposición o decisión de la Administración Pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, que produce efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo". De lo señalado se tiene que, la importancia de la identificación plena del titular de un derecho, es fundamental por una parte para el tratamiento jurídico que la Ley N° 1700 le otorgará a momento del reconocimiento de un derecho o en su defecto para la imposición de una sanción por incumplimiento de la misma. No debe desconocerse que la citada ley realiza una diferencia sustancial en los particulares que pretenden realizar el aprovechamiento de recursos forestales, discerniendo entre propietarios y no propietarios, art. 28, 29 y 32 de la L. 1700, para los primeros existe un régimen normativo diferenciado a través de "autorizaciones" y para los segundos rige el sistema de concesiones, actualmente modificado por la disposición transitoria octava de la CPE. Así como para la otorgación de derechos, también existe la diferencia para la imposición de sanciones así lo establece el art. 43-IV del D.S. N° 24453 que establece que el propietario es siempre civilmente responsable de los daños ocasionados en su propiedad. En consecuencia, la ABT no ha establecido adecuadamente el grado de responsabilidad por una parte de Milvio Eduardo Illescas Montes y de la persona jurídica reconocida como Sociedad Agrícola Ganadera Machareti, actual beneficiario del predio donde se habría identificado el desmonte ilegal".

"Otro de los presupuestos importantes para la clara identificación del titular constituye la ejecución de la sanción impuesta, teniendo en cuenta que la sanción administrativa es el evento dañoso (menoscabo) impuesto por un órgano estatal, actuando en función administrativa, como consecuencia de la violación de un deber impuesto por una norma, de lo que se extrae que de acuerdo a la doctrina internacional del derecho administrativo el Tribunal Supremo Español en su sentencia de 5 junio de 1989, sostuvo "Dado el carácter cuasi penal de la actividad sancionadora, uno de los elementos esenciales para la existencia de sanción es la culpabilidad del sancionado, culpabilidad apreciable en toda la extensión de sus diversas gradaciones, de dolo y clases de culpa". En el caso en cuestión esa responsabilidad ha sido solamente atribuida a Milvio Eduardo Illescas Montes, quien también de acuerdo a la información del INRA que cursa a fs. 105 de obrados, no existiría ninguna propiedad a nombre del señor Milvio Eduardo Illescas Montes, así como tampoco existiría ninguna denominación como "La Sotalera", en consecuencia, esta situación pone en riesgo la ejecución de la sanción impuesta originalmente en la

Resolución Administrativa RD-ABT-DDCH-PAS-0626-2010 de diciembre de 2010 donde erróneamente se consigna a Milvio Eduardo Illescas Montes responsable del Desmonte Ilegal dentro de la propiedad "La Sotalera" estableciéndole un concepto de multa de \$us 7355,84 que es el resultado de haber considerado la superficie total del predio "Sociedad Agrícola Ganadera Machareti", dado que Milvio Eduardo Illescas no es titular del predio sobre el cual se califico la multa, así como tampoco se estableció el grado de participación del demandante en la sociedad de referencia".

"En merito a los aspectos descritos no queda duda alguna que al haberse iniciado erróneamente el proceso y no haberse constatado en la tramitación del mismo los datos exactos y no tomarse los recaudos pertinentes antes de la emisión de la Resolución Administrativa Sancionadora que cursa de fs. 62 a 66 se ha vulnerado las disposiciones legales que hacen al debido proceso y en consecuencia afectan al interés público, situación que motiva la determinación de nulidad de obrados en el referido proceso, así lo habría entendido la ABT Nacional al emitir la Resolución Administrativa ABT N°023/2012 de 18 de enero de 2012, la cual es considerada en cuanto a los aspectos anteriormente descritos, y no así por los otros aspectos en los cuales se hubiera identificado, la falta de inspección a los otros polígonos del predio, mala calificación de la multa etc., esto en razón que no se puede desconocer que estos nuevos hechos fueron recién valorados por la ABT Nacional como producto del recurso de revocatoria interpuesto por el ahora demandante, debiendo considerar la ABT el art. 63 de la L. N°2341. Consecuentemente, al haber el Ministerio de Medio Ambiente y Agua establecido también la vulneración del debido proceso, así como el derecho a la defensa del titular del predio "Sociedad Agrícola Ganadera Machareti" en el presente proceso ha determinado en estricta aplicación del art. 35 de la L. N° 2341 la nulidad de obrados de oficio hasta la emisión del Auto de Inicio del Proceso de Administrativo Sancionador, con la única finalidad de restablecer el ordenamiento jurídico y que se tramite el proceso sancionador sin vicios que afecten la validez del mismo".

"Corresponde también conforme se señalo al inicio de éste punto pronunciarse respecto a los argumentos específicos en contra de la Resolución Ministerial impugnada, siendo éstos: 1) Respecto a que los informes técnicos hacen referencia a la supuesta existencia de retiro de caraguatas y matorrales, la cual de acuerdo a la normativa forestal no constituiría infracción punible; se tiene que habiéndose anulado obrados hasta el auto de inicio, el recurrente podrá ejercer su derecho a la defensa de manera amplia e irrestricta a objeto de probar lo expresado en el presente recurso no siendo pertinente ni oportuno por parte de este Tribunal expresarse sobre la calificación de la infracción que a criterio del recurrente estaría impuesta al margen de la legalidad y de la seguridad jurídica. 2) Respecto a que con la anulación del proceso administrativo no se habría identificado con precisión ni motivación correcta el acto administrativo que ha viciado de nulidad el proceso y tampoco se habría mandado puntualmente a repararlo; se tiene que la Resolución/Forestal/ N° 057 de 7 de septiembre de 2012, ha identificado adecuadamente el acto administrativo que vicia de nulidad todo el proceso, siendo éste el Auto de Inicio de Sumario Sancionador, dado que en este no se consigna adecuadamente al presunto responsable de la infracción forestal, aspecto que es determinante en el proceso administrativo sancionador en el cual se debe delimitar el objeto del proceso, a la par que se debe posibilitar una defensa eficaz y fijar anticipadamente los límites de la decisión. De tales principios nace también el derecho de informar de la acusación al presunto infractor, derecho que opera con carácter previo a la imputación de cargos y por supuesto antes de imponer alguna sanción, frente esto también se tienen los argumentos que hacen a la presente sentencia. 3) Respecto a la falta de motivación y fundamentación de los fallos, particularmente en la decisión de anular obrados; se tiene que son evidentes las contravenciones normativas cometidas en el desarrollo del proceso sancionador, sin que la autoridad administrativa oportunamente hubiera subsanado los vicios entre subsanables y no subsanables, que motivaron a que en la fase de revocatoria la ABT en revisión de los actuados del

inferior jerárquico percatándose de los mismos hubiera determinado la anulación de obrados, así también lo ha entendido el Ministerio de Medio Ambiente y Agua al anular obrados hasta el vicio más antiguo que es el Auto de Inicio de Sumario. Por consiguiente, existe la debida fundamentación y motivación que da lugar a la Resolución Forestal N° 057 actualmente impugnada (...)".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Primera del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia, subsistente la Resolución/Forestal N°057 de 7 de septiembre de 2012, bajo los siguientes fundamentos:

1. La ABT ha calificado erróneamente la condición de Milvio Eduardo Illescas Montes en el proceso administrativo sancionador y más aún ha generado una manifiesta contradicción al determinar la sanción sobre la totalidad del predio "Sociedad Agrícola Ganadera Machareti", sin que consigne al titular o beneficiario del citado predio. Esta falta de precisión tanto en titular del predio así como respecto a la propiedad ha desembocado también en una serie de imprecisiones que se dieron en la calificación de la multa, dado que, de acuerdo a la fórmula de establecimiento de la misma la superficie del predio constituye un factor multiplicador de la multa, para este caso, se ha tomado en cuenta la superficie total del predio "Sociedad Agrícola Ganadera Machareti" con 24750.6826 has, y no así la superficie de la propiedad denominada "La Sotalera", de la cual supuestamente sería propietario Milvio Eduardo Illescas. Resulta aún peor que habiendo tenido conocimiento la ABT Regional Chuquisaca que el titular del predio Sociedad Agrícola Ganadera era la persona jurídica del mismo nombre, no haya oportunamente consignado dentro del proceso administrativo sancionador a éste beneficiario reconocido ya por el Instituto Nacional de Reforma Agraria a objeto del establecimiento de la responsabilidad correspondiente.

2. La importancia de la identificación plena del titular de un derecho, es fundamental por una parte para el tratamiento jurídico que la Ley N° 1700 le otorgará a momento del reconocimiento de un derecho o en su defecto para la imposición de una sanción por incumplimiento de la misma. No debe desconocerse que la citada ley realiza una diferencia sustancial en los particulares que pretenden realizar el aprovechamiento de recursos forestales, discerniendo entre propietarios y no propietarios, art. 28, 29 y 32 de la L. 1700, para los primeros existe un régimen normativo diferenciado a través de "autorizaciones" y para los segundos rige el sistema de concesiones, actualmente modificado por la disposición transitoria octava de la CPE. Así como para la otorgación de derechos, también existe la diferencia para la imposición de sanciones así lo establece el art. 43-IV del D.S. N° 24453 que establece que el propietario es siempre civilmente responsable de los daños ocasionados en su propiedad. En consecuencia, la ABT no ha establecido adecuadamente el grado de responsabilidad por una parte de Milvio Eduardo Illescas Montes y de la persona jurídica reconocida como Sociedad Agrícola Ganadera Machareti, actual beneficiario del predio donde se habría identificado el desmonte ilegal.

3. Otro de los presupuestos importantes para la clara identificación del titular constituye la ejecución de la sanción impuesta, teniendo en cuenta que la sanción administrativa es el evento dañoso (menoscabo) impuesto por un órgano estatal, actuando en función administrativa, como consecuencia de la violación de un deber impuesto por una norma, de lo que se extrae que . En el caso en cuestión esa responsabilidad ha sido solamente atribuida a Milvio Eduardo Illescas Montes, quien también de acuerdo a la información del INRA que cursa a fs. 105 de obrados, no existiría ninguna propiedad a nombre del señor Milvio Eduardo Illescas Montes, así como tampoco existiría ninguna denominación como "La Sotalera", en consecuencia, esta situación pone en riesgo la ejecución de la sanción impuesta

originalmente en la Resolución Administrativa RD-ABT-DDCH-PAS-0626-2010 de diciembre de 2010 donde erróneamente se consigna a Milvio Eduardo Illescas Montes responsable del Desmonte Ilegal dentro de la propiedad "La Sotalera" estableciéndole un concepto de multa de \$us 7355,84 que es el resultado de haber considerado la superficie total del predio "Sociedad Agrícola Ganadera Machareti", dado que Milvio Eduardo Illescas no es titular del predio sobre el cual se calificó la multa, así como tampoco se estableció el grado de participación del demandante en la sociedad de referencia.

4. En merito a los aspectos descritos no queda duda alguna que al haberse iniciado erróneamente el proceso y no haberse constatado en la tramitación del mismo los datos exactos y no tomarse los recaudos pertinentes antes de la emisión de la Resolución Administrativa Sancionadora que cursa de fs. 62 a 66 se ha vulnerado las disposiciones legales que hacen al debido proceso y en consecuencia afectan al interés público, situación que motiva la determinación de nulidad de obrados en el referido proceso, así lo habría entendido la ABT Nacional al emitir la Resolución Administrativa ABT N°023/2012 de 18 de enero de 2012, la cual es considerada en cuanto a los aspectos anteriormente descritos, y no así por los otros aspectos en los cuales se hubiera identificado, la falta de inspección a los otros polígonos del predio, mala calificación de la multa etc., esto en razón que no se puede desconocer que estos nuevos hechos fueron recién valorados por la ABT Nacional como producto del recurso de revocatoria interpuesto por el ahora demandante, debiendo considerar la ABT el art. 63 de la L. N°2341. Consecuentemente, al haber el Ministerio de Medio Ambiente y Agua establecido también la vulneración del debido proceso, así como el derecho a la defensa del titular del predio "Sociedad Agrícola Ganadera Machareti" en el presente proceso ha determinado en estricta aplicación del art. 35 de la L. N° 2341 la nulidad de obrados de oficio hasta la emisión del Auto de Inicio del Proceso de Administrativo Sancionador, con la única finalidad de restablecer el ordenamiento jurídico y que se tramite el proceso sancionador sin vicios que afecten la validez del mismo.

5. Son evidentes las contravenciones normativas cometidas en el desarrollo del proceso sancionador, sin que la autoridad administrativa oportunamente hubiera subsanado los vicios entre subsanables y no subsanables, que motivaron a que en la fase de revocatoria la ABT en revisión de los actuados del inferior jerárquico percatándose de los mismos hubiera determinado la anulación de obrados, así también lo ha entendido el Ministerio de Medio Ambiente y Agua al anular obrados hasta el vicio más antiguo que es el Auto de Inicio de Sumario. Por consiguiente, existe la debida fundamentación y motivación que da lugar a la Resolución Forestal N° 057 actualmente impugnada. Finalmente es importante también considerar que la Doctrina del Derecho Administrativo, expresado por Juan Carlos Cassagne en su obra Derecho Administrativo, señala que, el acto nulo es aquel que adolece de un defecto patente y notorio, cuya nulidad no depende de juzgamiento, por ser manifiesta, por consiguiente, puede ser extinguido de oficio cuando la nulidad sea absoluta. En conclusión señala Cassagne que los actos administrativos que adolecen de vicios manifiestos carecen de presunción de legitimidad, circunstancias que inciden de un modo determinante tanto en la suspensión de la ejecución y efecto del acto en sede administrativa o judicial como respecto a la posibilidad de que la Administración disponga la extinción de un acto que adolece de nulidad absoluta.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Proceso Contencioso Administrativo / Proceso Administrativo Sancionador (forestal, aguas y otros) / Procesamiento

Es importante considerar la relevancia jurídica que tiene la identificación del verdadero titular de un derecho de propiedad en el área rural para el establecimiento del cobro de

patentes y establecimiento de multas, así tenemos que el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración está configurada y limitada por los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad o responsabilidad, entre otros, los cuales sostienen al acto administrativo que produce efectos jurídicos individuales.

"Es también importante referirse a la relevancia jurídica que tiene la identificación del verdadero titular de un derecho de propiedad en el área rural para el establecimiento del cobro de patentes y establecimiento de multas, así tenemos que el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración está configurada y limitada por los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad o responsabilidad, entre otros, los cuales sostienen al acto administrativo que produce efectos jurídicos individuales, en coherencia con lo señalado, de acuerdo a lo previsto por el artículo 27 de la Ley de Procedimiento Administrativo "Se considera acto administrativo a toda declaración, disposición o decisión de la Administración Pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, que produce efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo". De lo señalado se tiene que, la importancia de la identificación plena del titular de un derecho, es fundamental por una parte para el tratamiento jurídico que la Ley N° 1700 le otorgará a momento del reconocimiento de un derecho o en su defecto para la imposición de una sanción por incumplimiento de la misma. No debe desconocerse que la citada ley realiza una diferencia sustancial en los particulares que pretenden realizar el aprovechamiento de recursos forestales, discerniendo entre propietarios y no propietarios, art. 28, 29 y 32 de la L. 1700, para los primeros existe un régimen normativo diferenciado a través de "autorizaciones" y para los segundos rige el sistema de concesiones, actualmente modificado por la disposición transitoria octava de la CPE. Así como para la otorgación de derechos, también existe la diferencia para la imposición de sanciones así lo establece el art. 43-IV del D.S. N° 24453 que establece que el propietario es siempre civilmente responsable de los daños ocasionados en su propiedad. En consecuencia, la ABT no ha establecido adecuadamente el grado de responsabilidad por una parte de Milvio Eduardo Illescas Montes y de la persona jurídica reconocida como Sociedad Agrícola Ganadera Machareti, actual beneficiario del predio donde se habría identificado el desmonte ilegal".

Jurisprudencia conceptual o indicativa

Sobre nulidades: *"la Doctrina del Derecho Administrativo, expresado por Juan Carlos Cassagne en su obra Derecho Administrativo, señala que, el acto nulo es aquel que adolece de un defecto patente y notorio, cuya nulidad no depende de juzgamiento, por ser manifiesta, por consiguiente, puede ser extinguido de oficio cuando la nulidad sea absoluta. En conclusión señala Cassagne que los actos administrativos que adolecen de vicios manifiestos carecen de presunción de legitimidad, circunstancias que inciden de un modo determinante tanto en la suspensión de la ejecución y efecto del acto en sede administrativa o judicial como respecto a la posibilidad de que la Administración disponga la extinción de un acto que adolece de nulidad absoluta".*

Sobre el carácter penal de la actividad sancionadora: *"de acuerdo a la doctrina internacional del derecho administrativo el Tribunal Supremo Español en su sentencia de 5 junio de 1989, sostuvo "Dado el carácter cuasi penal de la actividad sancionadora, uno de los elementos esenciales para la existencia de sanción es la culpabilidad del sancionado, culpabilidad apreciable en toda la extensión de sus diversas gradaciones, de dolo y clases de culpa"..*