

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0048-2013

FECHA DE RESOLUCIÓN: 11-10-2013

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. Desmonte /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, la parte actora ha impugnado la Resolución/Forestal/N° 003/2011 de 6 de enero de 2011 que en recurso jerárquico, ratificó la Resolución Administrativa ABT N° 022/2010 de 20 de enero de 2010, misma que a su vez revocó en parte la Resolución Administrativa RD-ABT-DDPA-PAS-119/2009 de 31 de julio de 2009, que entre otros, declaró al demandante responsable de la contravención de desmonte ilegal e impuso la obligación del pago de una multa. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

- 1.- Que la Resolución Forestal N° 003/2011 de 6 de enero de 2011 habría sido emitida sin que se haya hecho un verdadero análisis del contenido y de lo obrado en el expediente N° 52/2008 en el que únicamente cursa la información generada por la entidad administrativa y no la prueba aportada por el administrado;
- 2.- Denunció que el proceso administrativo sancionador se basó en información satelital obtenida de la página web de Google cuyo uso no se encuentra autorizado, por lo que el mismo no se constituye en un medio legal de prueba a más de no haber sido verificada ni validada en campo vulnerándose el principio de verdad material;
- 3.- Que las sanciones fueron impuestas sobre la base de la DIRECTRIZ-ITE-003/2003 y el Instructivo Jurídico SF-IJU-011/2008, aplicando normas que no se encontraban en vigencia a momento de ocurridos los hechos vulnerándose el principio de irretroactividad de la ley;
- 4.- Que los desmontes fueron realizados por personas distintas a la parte actora (brasileros y titulares de las concesiones BOLITAL y COLANZI);
- 5.- Que la interpolación con el PGMF de la concesión forestal Forestal Ltda. no sería aplicable al caso de San Francisco y;

6.- Que las resoluciones impugnadas habrían sido emitidas sin la debida motivación vulnerándose el art. 29 del D.S. N° 27113.

Solicitó se declare probada la demanda.

La autoridad demandada, respondió de forma negativa, manifestando que las herramientas por si solas no constituyen la verdad material, pero son los medios empleados para investigar la misma y cuando se dispone trabajar con imágenes satelitales éstas deben ser ubicadas geográficamente y es por ello que las imágenes satelitales presentadas en el expediente tienen coordenadas geográficas, guardando un margen mínimo de error y no por ello inexacto, asimismo señala que existen diferentes sistemas y que el más preciso y usado actualmente es el sistema WGS 84 y que todas estas particularidades otorgan a los mapas o imágenes satelitales la calidad y precisión para el cálculo de las superficies, que la teledetección de desmontes ilegales a partir de imágenes de satélite es usada para detectar desmontes no autorizados y se emplea a través del satélite Landsadt de alta resolución y que la utilización de sensores ubicados en los satélites constituyen una herramienta importante por lo que diversos países como el IMPE de Brasil han liberado las imágenes satelitales para su uso gratuito y que esta característica de gratuidad no desvirtúa la calidad y precisión del uso de las mismas, quedando totalmente desvirtuado el extremo señalado por el demandante, por lo que solicitó se declare improbadamente la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

*"(...) Pese a su notificación, **no cursa en antecedentes documentación a través de la cual se acredite que José Alberto Velasco Barboza se haya apersonado al procedimiento administrativo de reposición de expediente** dispuesto por Auto Administrativo AD-ABT-DDPA-PAS-006/2009 de 22 de junio de 2009 **o hubiese presentado recursos** contra la precitada resolución administrativa y/o contra el Auto Administrativo AD-ABT-DDPA-PAS-020/2009 que declara repuesto el expediente N° 52/2008, habiendo omitido el administrado ejercer los derechos reconocidos por el art. 16, incs. a), c) y e) de la Ley de Procedimiento Administrativo (L. N° 2341 de 23 de abril de 2002) y art. 51 del mismo cuerpo legal (...) concordante con el art. 56 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo (...), comportamiento pasivo que, dio curso a que los actos administrativos, aún haberse desarrollado con menoscabo de los derechos e intereses legítimos del administrado, adquirieran fuerza ejecutiva conforme al art. 55 de la L. N° 2341, por convalidación del acto y/o preclusión del derecho a impugnar el acto considerado atentatorio, debiendo entenderse que el extravío de la documentación de descargo, fue considerado en el procedimiento administrativo de reposición del expediente 052/2008 que dio lugar a la emisión de los Autos Administrativos AD-ABT-DDPA-PAS-006/2009 de 22 de junio de 2009 y AD-ABT-DDPA-PAS-020/2009 de 24 de julio de 2009 contra los que, el administrado, no interpuso los recursos que le franquea la ley, omisión que no puede ser subsanada por el ente administrativo quien, como se tiene anotado, en resguardo de los derechos del administrado diligencio las respectivas notificaciones que, de otro lado tampoco fueron observadas."*

*" (...) **La legalidad de las imágenes satelitales**, aún así hubiesen sido obtenidas de la página web de Google como señala la parte actora, **no fue cuestionada** en el recurso de revocatoria de fs. 129 a 134 "consintiéndose y/o convalidándose el acto" conforme lo desarrollado por la Sentencia Constitucional Plurinacional 0234/2013 de 6 de marzo de 2013 (...) Asimismo cabe señalar que el Auto Administrativo A0-DDP N° 001/2009 de inicio del sumario administrativo, señala que el mismo se basa en los informes técnicos **Caso_pd_2** apoyado en el uso de información satelital y **TC-DDP-485-2008** de verificación de desmonte, habiéndose determinado la existencia de indicios de la comisión de la contravención forestal*

de desmonte por lo que dispone iniciar sumario administrativo contra **JOSÉ ALBERTO VELASCO BARBOZA** por evidenciarse indicios de la presunta comisión de la infracción forestal de **desmonte sin autorización de una superficie total de 7864,95 ha**, resolución notificada el 5 de febrero de 2009 como se reconoce en el memorial que cursa de fs. 25 a 31 de antecedentes, por lo que el interesado, conforme a lo dispuesto por la citada resolución tuvo el plazo de 15 días hábiles administrativos para presentar prueba, alegatos, documentos e información en pro de sus intereses, no evidenciándose en actuados la constancia de haberse presentado prueba tendiente a desacreditar los supuestos que se consideraron en el Auto Administrativo A0-DDP N° 001/2009 y/o en los informes que le sirvieron de antecedente concluyéndose que en el precitado plazo probatorio el ahora demandante, presentó en calidad de prueba de descargo, únicamente documentación que acreditaría que entre 1988 y 2007 se pago a distintas personas (extranjeras conforme lo afirmado por la parte actora) por mejoras realizadas al interior de la propiedad San Francisco, quienes, conforme al razonamiento del actor, habrían realizado los desmontes ilegales cuya autoría se le pretende atribuir (aspecto que será analizado de forma posterior), resultando de ello que el interesado en ningún momento desvirtuó ni negó la existencia de los desmontes realizados en el predio San Francisco ni presentó prueba tendiente a destruir los fundamentos que sustentan las resoluciones emitidas por la entidad administrativa durante el desarrollo del proceso administrativo sancionador, concluyéndose en tal sentido que las imágenes satelitales y los informes emitidos por la entidad administrativa (prueba preconstituida aportada por el ente administrativo) forman parte de una cadena probatoria que derivó en el convencimiento de la autoridad administrativa respecto de la existencia de los desmontes realizados en el predio "San Francisco", desmontes que durante el desarrollo del proceso administrativo sancionador no fueron desvirtuados por la parte demandante, no siendo evidente que se haya vulnerado el principio de verdad material como acusa la parte actora."

"En referencia a que las sanciones fueron impuestas sobre la base de la DIRECTRIZ-ITE-003/2003 y el Instructivo Jurídico SF-IJU-011/2008, **aplicando normas que no se encontraban en vigencia a momento de ocurridos los hechos vulnerándose el principio de irretroactividad de la ley** en sentido de que para la aplicación de multas y sanciones fue utilizada una formula aplicable a partir de 2008 cuando los hechos analizados se desarrollaron a partir del 2000, se cita el Instructivo Jurídico SF-IJU-011/2008 que en lo pertinente señala: "Por consiguiente todo desmonte no autorizado en esa clase de tierras deberá sancionarse aplicando la siguiente fórmula: Sanción = A + B + C + D" Donde (...) "El respaldo jurídico a las variables "A y B", está establecido en el parágrafo III, artículo 37° de la Ley Forestal 1700 (...)", "La variable "C" viene respaldada concordantemente con el parágrafo II del artículo 41° de la Ley Forestal 1700 (...)" y "La variable "D" viene respaldada con el parágrafo III, artículo 16° de la Ley Forestal 1700 concordante con el parágrafo I, artículo 43° del reglamento de la misma ley", no siendo evidente que la sanción haya sido impuesta en base a normas que no se encontraban en vigencia al momento de producirse los desmontes que dieron curso al sumario administrativo, toda vez que como expresa el instructivo cuestionado, el procedimiento de cálculo de multas se base en disposiciones contenidas en la L. N° 1700 (Ley Forestal) y en su Decreto Reglamentario vigentes desde 1996, a más de que la norma cuestionada, constituye un instructivo que tiene por objeto plantear (únicamente) **"un procedimiento uniforme (base uniforme de aplicación) de multas y sanciones en procesos sumarios administrativos por concepto de desmontes no autorizados"** que, en sí, no altera y/o vulnera disposiciones contenidas en la Ley Forestal, norma legal citada en la parte considerativa y de conclusiones de la Resolución Administrativa RD-ABT-DDPA-PAS-119/2009 de 31 de julio de 2009, aspecto que se replica respecto a la DIRECTRIZ-ITE-003/2003 que fue emitida en atención a lo normado por los arts. 37 parágrafo III de la L. N° 1700 y 94 parágrafo I del D.S. N° 24453 del 21 de diciembre de 1996 que en lo pertinente señala: "La liquidación del 15% del valor de la madera efectivamente aprovechada y a cargo del titular se efectuará en base a los certificados de origen y a **las listas de**

precios que para este efecto aprobará la Superintendencia Forestal y se distribuirá conforme al artículo 38º de la Ley", de lo que resulta que en momento alguno se vulneró el principio de irretroactividad de la ley,"

"En relación a que **los desmontes fueron realizados por personas distintas a la parte actora (brasileros y titulares de las concesiones BOLITAL y COLANZI)** (...) concluyéndose que el derecho propietario (sobre la totalidad del predio denominado San Francisco) fue reconocido, conforme a la **Resolución Suprema 229675**, a favor del ahora demandante, derecho que se remonta a la década de los sesenta (conforme lo afirmado y reconocido por el actor), habiendo, el interesado, identificado al interior de su propiedad asentamientos ilegales de extranjeros, en éste sentido, el derecho propietario siempre fue ostentando por José Alberto Velasco Barboza, quien en mérito a éste derecho no simplemente tenía reconocidas determinadas facultades, sino también se encontraba reatado al cumplimiento de obligaciones, en ésta línea se cita el art. 43, párrafo IV del D.S. N° 24453 de 21 de diciembre de 1996 que prescribe: "En todos los casos el propietario es civilmente responsable por los daños ambientales ocasionados en su propiedad, sin perjuicio de su derecho de repetición contra el infractor directo", "Los propietarios y concesionarios tienen derecho a administrar y/o cerrar el paso a terceros (...)", concordante con el art. 22 del D.S. N° 24176 de 8 de diciembre de 1995 (Reglamento a la Ley del Medio Ambiente) que expresa: "Según lo establecido en los arts. 21 y 96 de la LEY, es deber de todas las personas naturales y jurídicas informar a las autoridades ambientales competentes cuando sus actividades afecten o puedan afectar al medio ambiente, así como cuando ocurriese cualquier accidente o incidente en materia ambiental" de lo que se concluye que los desmontes, objeto del sumario administrativo se desarrollaron al interior de la propiedad San Francisco de José Alberto Velasco Barboza, quien en calidad de "propietario" se encontraba obligado a velar porque el ejercicio de su derecho se desarrolle en los límites permitidos por la ley, estando facultado para interponer las acciones legales correspondientes contra quienes interfirieren el ejercicio de su derecho y en el deber de denunciar cualesquier acto (desarrollado en su propiedad) delictivo o contrario a normas en vigencia, omisión que lo hace responsable conforme a la normativa previamente anotada, resultando subjetivo, para éste tribunal, el señalarse que los desmontes identificados se deben a la conducta de terceras personas, cuando las mismas debieron ser denunciadas oportunamente, ante las autoridades competentes, resultando de ello que la entidad administrativa, sobre la base de la información recabada, identificó correctamente al propietario del predio en cuyo interior se identificaron desmontes ilegales, no habiéndose aportado los elementos necesarios que permitan ampliar el sumario contra quienes según afirma el actor, cometieron los actos cuestionados por el ente administrativo."

" (...) para la **aplicación de multas y sanciones rige una fórmula y no se puede englobar todo lo aparentemente desmontado a normas de reciente creación** (...)" (las negrillas son nuestras), englobándose tres aspectos que inducen a confusión: a) Desmontes realizados en el periodo del 2000 al 2008, b) Interpolación basada en la DIRECTRIZ-ITE-003/2003 y el Instructivo Jurídico SF-IJU-011/2008 y c) Aplicación de multas y sanciones, inexistencia de claridad que impide, a éste tribunal, ingresar en un análisis de fondo, correspondiendo (no obstante lo anotado) aclarar que las observaciones relativas a la aplicación de multas e irretroactividad de la ley fue abordado, de manera previa, líneas arriba."

"Respecto a que las resoluciones impugnadas habrían sido emitidas sin la debida motivación vulnerándose el art. 29 del D.S. N° 27113; considerando la RESOLUCIÓN/FORESTAL/N° 003/2011 de 6 de enero de 2011 cursante de fs. 217 a 225 de antecedentes, se concluye que la misma contiene la consideración de los antecedentes y fundamentos del recurso jerárquico presentado por José Alberto Velasco Barboza que fueron compulsados uno a uno por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua haciéndose la cita de la normativa que consideró aplicable al caso, concluyendo con la parte resolutive

que guarda coherencia lógica con la parte considerativa, a más de contener el lugar, fecha y número de emisión y la individualización y firma del o los servidores públicos que intervienen en la emisión de dicho actuado, resultando inconsistente señalar que se ha vulnerado el art. 29 del D.S. N° 27113."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, en consecuencia, subsistente la Resolución/Forestal/N° 003/2011 de 6 de enero de 2011, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Respecto a que la Resolución impugnada no realizó un verdadero análisis de las pruebas, corresponde precisar que una vez citado el demandante se le otorgó un plazo de 5 días para que pueda aportar las copias de todo escrito, diligencia o documentación que curse en su poder, si embargo el demandante, no se apersonó al procedimiento administrativo de reposición de expediente, comportamiento pasivo que, dio curso a que los actos administrativos, aún haberse desarrollado con menoscabo de los derechos e intereses legítimos del administrado, adquirieran fuerza ejecutiva conforme al art. 55 de la L. N° 2341, por convalidación del acto y/o preclusión del derecho a impugnar;

2.- Respecto a que el proceso administrativo sancionador se basa en información satelital obtenida de la página web de Google, si bien la parte demandante acusa que la información satelital fue sacada de google, la parte demandante en el recurso de revocatoria no observó este aspecto, y al no haber observado consintió y/o convalidado el acto, asimismo se debe precisar que la infracción cometida por el demandante es por desmonte sin autorización de una superficie total de 7864,95 ha, además se observó que el demandante tenía un plazo de 15 días hábiles administrativos para presentar prueba, alegatos, documentos e información en pro de sus intereses, no evidenciándose en actuados la constancia de haberse presentado prueba tendiente a desacreditar los supuestos que se consideraron en el Auto Administrativo en los informes que le sirvieron de antecedente resultando de ello que el interesado en ningún momento desvirtuó ni negó la existencia de los desmontes realizados en el predio San Francisco ni presentó prueba tendiente a destruir los fundamentos que sustentan las resoluciones emitidas por la entidad administrativa durante el desarrollo del proceso administrativo sancionador, concluyéndose en tal sentido que las imágenes satelitales y los informes emitidos por la entidad administrativa forman parte de una cadena probatoria que derivó en la existencia de los desmontes realizados en el predio "San Francisco";

3.- Respecto a que las sanciones fueron impuestas sobre la base de la DIRECTRIZ-ITE-003/2003 y el Instructivo Jurídico SF-IJU-011/2008, se debe precisar que el procedimiento de cálculo de multas se base en disposiciones contenidas en la L. N° 1700 (Ley Forestal) y en su Decreto Reglamentario vigentes desde 1996, a más de que la norma cuestionada, constituye un instructivo que tiene por objeto plantear (únicamente) "un procedimiento uniforme (base uniforme de aplicación) de multas y sanciones en procesos sumarios administrativos por concepto de desmontes no autorizados " que, en sí, no altera y/o vulnera disposiciones contenidas en la Ley Forestal;

4.- Respecto a que los desmontes fueron realizados por personas distintas, al haberse demostrado que el derecho propietario siempre fue ostentando por el demandante, quien en mérito a éste derecho no simplemente tenía reconocidas determinadas facultades, sino también se encontraba reatado al cumplimiento de obligaciones, de lo que se concluye que los desmontes, objeto del sumario administrativo se desarrollaron al interior de su propiedad, en calidad de "propietario" se encontraba obligado a velar porque el ejercicio de su derecho se desarrolle en los límites permitidos por la ley,

estando facultado para interponer las acciones legales correspondientes contra quienes interfirieren el ejercicio de su derecho y en el deber de denunciar cualesquier acto delictivo o contrario a normas en vigencia, resultando subjetivo, el señalarse que los desmontes identificados se deben a la conducta de terceras personas, cuando las mismas debieron ser denunciadas oportunamente;

5 y 6.- Respecto a que la interpolación con el PGMF de la concesión forestal Forestal Ltda. no sería aplicable al caso de San Francisco, lo argumentado carece de sustento, asimismo sobre el argumento de que las resoluciones impugnadas carecen de motivación, se concluye que las mismas contienen la consideración de los antecedentes y fundamentos del recurso jerárquico, concluyendo con la parte resolutive que guarda coherencia lógica con la parte considerativa, a más de contener el lugar, fecha y número de emisión y la individualización y firma del o los servidores públicos que intervienen en la emisión de dicho actuado, resultando inconsistente señalar que se ha vulnerado el art. 29 del D.S. N° 27113.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

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

Responsabilidad y obligación del propietario del predio

Si dentro de un proceso administrativo sancionador por desmonte ilegal, el propietario demandado, señala que los desmontes identificados se deben a la conducta de terceras personas, sin que exista la respectiva denuncia oportuna ante autoridades competentes, es correcto que de acuerdo a norma se responsabilice al propietario del predio en cuyo interior se identificaron los desmontes.

"En relación a que los desmontes fueron realizados por personas distintas a la parte actora (brasileros y titulares de las concesiones BOLITAL y COLANZI) (...) concluyéndose que el derecho propietario (sobre la totalidad del predio denominado San Francisco) fue reconocido, conforme a la Resolución Suprema 229675, a favor del ahora demandante, derecho que se remonta a la década de los sesenta (conforme lo afirmado y reconocido por el actor), habiendo, el interesado, identificado al interior de su propiedad asentamientos ilegales de extranjeros, en éste sentido, el derecho propietario siempre fue ostentando por José Alberto Velasco Barboza, quien en mérito a éste derecho no simplemente tenía reconocidas determinadas facultades, sino también se encontraba reatado al cumplimiento de obligaciones, en ésta línea se cita el art. 43, parágrafo IV del D.S. N° 24453 de 21 de diciembre de 1996 que prescribe: "En todos los casos el propietario es civilmente responsable por los daños ambientales ocasionados en su propiedad, sin perjuicio de su derecho de repetición contra el infractor directo", "Los propietarios y concesionarios tienen derecho a administrar y/o cerrar el paso a terceros (...)", concordante con el art. 22 del D.S. N° 24176 de 8 de diciembre de 1995 (Reglamento a la Ley del Medio Ambiente) que expresa: "Según lo establecido en los arts. 21 y 96 de la LEY, es deber de todas las personas naturales y jurídicas informar a las autoridades ambientales competentes cuando sus actividades afecten o puedan afectar al medio ambiente, así como cuando ocurriese cualquier accidente o incidente en materia ambiental" de lo que se concluye que los desmontes, objeto del sumario administrativo se desarrollaron al interior de la propiedad San Francisco de José Alberto Velasco Barboza, quien en calidad de "propietario" se encontraba obligado a velar porque el ejercicio de su derecho se desarrolle en los límites permitidos por la ley, estando facultado para interponer las acciones legales correspondientes contra quienes interfirieren el ejercicio de su derecho y en el deber

de denunciar cualesquier acto (desarrollado en su propiedad) delictivo o contrario a normas en vigencia, omisión que lo hace responsable conforme a la normativa previamente anotada, resultando subjetivo, para éste tribunal, el señalarse que los desmontes identificados se deben a la conducta de terceras personas, cuando las mismas debieron ser denunciadas oportunamente, ante las autoridades competentes, resultando de ello que la entidad administrativa, sobre la base de la información recabada, identificó correctamente al propietario del predio en cuyo interior se identificaron desmontes ilegales, no habiéndose aportado los elementos necesarios que permitan ampliar el sumario contra quienes según afirma el actor, cometieron los actos cuestionados por el ente administrativo."