

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0021-2021

FECHA DE RESOLUCIÓN: 07-06-2021

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

El proceso Contencioso Administrativo interpuesto contra la Ministra de Medio Ambiente y Agua y el Director General de Asuntos Jurídicos del Ministerio del Medio Ambiente y Agua, impugnando la Resolución Ministerial-FOR No 22 de 23 de julio de 2020, emitida dentro del proceso administrativo sancionador por la comisión de la infracción forestal de Almacenamiento Ilegal que siguió la Unidad Operativa de Bosque y Tierra, San Ignacio de Velasco, bajo los siguientes fundamentos:

- 1.- Que el responsable de la UOBT-SIV, omitió notificarle con el Acta de Decomiso, eludiendo las diligencias preliminares, como una etapa del proceso administrativo sancionador;
- 2.- acusa que el Acta de Decomiso no cumple con las condiciones legales establecidas en el art. 96.IV del Reglamento General a la Ley Forestal, ya que no identificó a Andrés Ribera Gutiérrez como presunto infractor, cuando es el titular del "Aserradero Agroforestal San Andrés" siendo la misma justificada a partir de la culpa "ineligendo o invigilando" que regula la responsabilidad civil y no así la responsabilidad administrativa;
- 3.- que el Informe técnico de 23 de enero de 2007 y el Dictamen Técnico complementario de 10 de junio de 2008 no fueron valorados técnica ni jurídicamente por el Responsable de la UOBT-SIV y que fue impugnado en el recurso de revocatoria;
- 4.- la multa de (US\$46.817,60) por el doble del valor comercial del producto decomisado que le aplicó el Responsable de la UOB-SIV y que fue respaldada por el Director de la ABT, esta sanción no se encuentra contemplada en el art. 95º IV del Reglamento General de la Ley No 1700;
- 5.- que la supuesta infracción se cometió el 13 de noviembre de 2006, sin embargo, después de casi 6 años, se le declaró responsable de Almacenamiento Ilegal, sancionándolo con multas totalmente arbitrarias e ilegales, cuando la supuesta infracción se encuentra prescrita, conforme lo dispuesto en el art. 79 de la Ley No 2341.

Solicito se declare probada la demanda y se revoque la Resolución impugnada.

La codemandada Ministra de Medio Ambiente y Agua, responde a la demanda manifestando: que desde la emisión del Auto Administrativo de inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta la

Resolución del recurso de revocatoria, existieron actos administrativos resueltos fuera del plazo legal establecido y se notificaron en forma extemporánea, sin embargo, no suponen la nulidad de dichos actos, pero si la responsabilidad de los servidores públicos de la ABT, conforme con lo establecido en los arts. 21 de la Ley No. 2341 y 73 de su Reglamento, aprobado por D.S. No. 27113, de 23 de julio de 2003, los argumentos del recurrente, Andrés Ribera Gutiérrez, propietario del Aserradero Agroforestal "San Andrés" fueron desvirtuados por el ente regulador. Es decir, la resolución jerárquica no fue arbitraria, ni lesionó los derechos al debido proceso, a la defensa, ni se desconoció el principio de congruencia, sino que se protegieron los derechos de los administrados, solicito se declare improbadada la demanda.

El tercer interesado Director Ejecutivo de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras "ABT", se apersono manifestando: que la ABT, en calidad de parte afectada, a través de la Unidad Operativa de Bosques y Tierra en San Ignacio de Velasco, inició el proceso administrativo sancionador contra el "Aserradero Agroforestal San Andrés" con registro SCZ-1400 de propiedad de Andrés Ribera Gutiérrez, por la presunta comisión de la contravención forestal de Almacenamiento Ilegal de producto forestal, que se abstiene de emitir nuevos criterios a los ya expuestos en la Resolución Administrativa ABT No 091/2019 de 19 de marzo de 2019.

"II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS"

"En el presente proceso contencioso administrativo se resolverán los siguientes problemas jurídicos, considerando los argumentos de la demanda, de la contestación, del tercero interesado y los antecedentes del procedimiento administrativo sancionador, referidos a: 1) Si el Acta Provisional de Decomiso no le fue notificado al propietario del "Aserradero Agroforestal San Andrés", ahora demandante, ni cumplió con las condiciones legales; así como si hubo falta de pronunciamiento sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos que incurrieron en esas omisiones; 2) Si la infracción forestal de Almacenamiento ilegal de producto forestal y la sanción de multa por el doble del valor comercial del producto forestal decomisado se encuentra previsto en la Ley Forestal y su Decreto Reglamentario su vinculación con la denuncia de inobservancia de los principios de legalidad, tipicidad y de irretroactividad, último principio previsto en el art. 123 de la CPE; 3) Si el origen legal del producto forestal intervenido estaba amparado por los Certificados Forestales de Origen (CFO's) y si en el proceso administrativo sancionador se valoraron todas las pruebas aportadas; y 4) Si procede la excepción de prescripción por infracciones forestales, así como se resolverá la denuncia de duración del proceso administrativo sancionador por más de 13 años y su vinculación con la figura de la extinción del proceso sancionador por duración máxima del proceso."

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) que, desde esa fecha (20 de octubre de 2006), el ahora demandante tenía pleno conocimiento de las diligencias preliminares y la inspección a su aserradero que dieron inicio al proceso administrativo sancionador en su contra, por lo que, cuando no firmó el Acta Provisional de Decomiso No. 009986 de 13 de noviembre de 2006, ni bien le fue notificado este acto administrativo, estas omisiones fueron debido a que voluntariamente no se encontraba presente al momento del decomiso provisional, extremo que ciertamente demuestra que teniendo pleno conocimiento de las diligencias preliminares y de control (inspección) en la cual intervino, luego, no intervino voluntariamente en decomiso provisional del producto forestal, pese a que era de su conocimiento todas las actividades de control y de

inspección a su aserradero, que como se tiene explicado son diligencias preliminares que derivan en la adopción de medidas precautorias como el decomiso provisional de los productos forestales, provocando así, su indefensión voluntaria. En cuyo mérito, es plenamente aplicable la uniforme jurisprudencia constitucional contenida en la SC 0287/2003-R, de 11 de marzo, reiterada por las SSCC 0843/2003-R, 1180/2003-R, 1281/2003-R, 1393/2003-R, 0527/2004-R, 865/2010-R, 1243/2014, entre otras, que señala que: "...que no puede alegarse indefensión cuando la misma ha sido provocada deliberadamente, esto es, cuando la persona, con pleno conocimiento de la acción iniciada en su contra no interviene en el proceso, o ha dejado de intervenir en él por un acto de su propia voluntad, provocando su propia indefensión" (SC 0974/2004-R de 22 de junio)."

"(...) no se identificó a Andrés Ribera Gutierrez como presunto infractor, porque como se tiene explicado anteriormente, no estaba presente de manera voluntaria en el momento del decomiso y en su lugar se identificó a Any Rodríguez Dorado, su representante legal; esta situación fue corregida en el Auto de Inicio del proceso administrativo sancionador de 15 de diciembre de 2006 (fs. 81 a 82), Auto que le fue notificado en forma personal conforme consta la diligencia de fs. 83, aplicándose correctamente, por la autoridad jerárquica el 2020 (en la Resolución Ministerial -FOR No. 22 de 23 de julio de 2020) lo dispuesto en el art. 35.1 del Reglamento de Procesos Administrativos Sancionadores y Aplicación de Tolerancias, aprobado por Resolución Administrativa ABT No 042/2016 de 19 de abril de 2016, que señala: " Si durante la tramitación del procedimiento se constataran errores materiales en la identidad de las personas o datos técnicos, el auto de inicio deberá ser corregido", concordante con el art. 26.III de la misma norma que señala: "Los errores del acta de decomiso provisional, podrá dar lugar a su anulación o rectificación mediante informe circunstanciado elaborado por el servidor público que realizó la intervención, hasta antes de emitirse la resolución administrativa en primera instancia"; lo que significa que no procedía ni procede nulidad procesal alguna en el proceso administrativo sancionador ni en el presente proceso contencioso administrativo."

"(...) la autoridad jerárquica no hubiera aplicado las normas contenidas en los arts. 26.III y 35 del Reglamento de Procesos Administrativos Sancionadores y Aplicación de Tolerancias, aprobado por Resolución Administrativa ABT No 042/2016 de 19 de abril de 2016, debe tenerse en cuenta que las nulidades procesales en la vía judicial o administrativa únicamente proceden y son trascendentes cuando se evidencia lesión a derechos fundamentales y garantías constitucionales, conforme lo entendió la SCP 1357/2013 de 16 de agosto, reiterada por la SCP 0202/2019-S3 de 30 abril. SCP 0427/2013 de 3 de abril, entre muchas otras, última sentencia que señala que: "...en el Estado Constitucional de Derecho, la procedencia de las nulidades de actos procesales, está condicionada únicamente si el procedimiento está o no viciado, por no haber hecho efectivo un derecho fundamental o garantía constitucional, es decir, las nulidades procesales tienen relevancia constitucional". En el caso concreto, la falta de identificación de Andrés Ribera Gutiérrez como presunto infractor, propietario del Aserradero Agroforestal San Andrés en el Acta Provisional de Decomiso UOBT-SIV No 009986 de 13/11/2006 no puede dar lugar a la nulidad procesal en este proceso contencioso administrativo ni haber tenido efecto anulatorio en el proceso administrativo sancionador, toda vez que el infractor nunca estuvo en indefensión. Todo lo contrario, desde el Auto de Inicio del proceso, en la etapa sancionatoria y en la vía recursiva (revocatoria y jerárquico), asumió amplia defensa, produjo pruebas y ejerció su derecho a la impugnación administrativa, razón por la cual no tiene relevancia constitucional ni legal declarar nulidad procesal alguna y mucho menos hasta el Acta Provisional de Decomiso, como pretende el ahora demandante. Un razonamiento jurídico distinto, esto es, entender que las nulidades procesales pueden hacer ineficaces e inválidos los actos administrativos o procesales con la mera constatación de la vulneración de los requisitos y formas que expresa la ley procesal o reglamentaria sin ninguna conexitud con la lesión o no a derechos fundamentales o garantías constitucionales, es retornar a la

concepción del modelo Estado legislativo de Derecho ya sepultado, conforme enfatizó la jurisprudencia constitucional citada."

"(...) del análisis del instituto jurídico que establece la infracción administrativa de Almacenamiento Ilegal y del análisis de los antecedentes que cursan en el proceso administrativo sancionador seguido en contra de Andrés Ribera Gutiérrez, propietario del "Aserradero Agroforestal San Andrés" con el número expediente UOBT-SIV-048/2006. Así, desde el Informe Técnico UOB-SIV-147-2006 de 13 de noviembre de 2006, que fue la base para el inicio al proceso administrativo sancionador por la infracción forestal de Almacenamiento Ilegal, se hizo un correcta calificación de la conducta del propietario del referido aserradero, por cuanto después de la inspección realizada al Centro de Procesamiento de Materia Prima se encontraron y evidenciaron hechos irregulares porque los volúmenes de madera por especie encontrados no estaban autorizados para su aprovechamiento porque no contaban con los CFO's respectivos; calificación que también fue realizada de manera correcta en la resolución sancionatoria por la ABT (Resolución Administrativa RU-ABT-SIV-PAS-048-2012 de 30 de enero de 2012), que fue ratificada con modificaciones en las resoluciones pronunciadas en grado revocatoria (Resolución Administrativa ABT No. 091/2019 de 18 de marzo) y jerárquico (Resolución Ministerial-FOR No. 22 de 23 de julio de 2020), en base a la valoración técnico-legal de los antecedentes y datos del proceso y en aplicación de la normativa aplicable a la materia como es la Ley Forestal N° 1700 y su Reglamento General aprobado por D.S. N° 24453, que son normas especiales que determinan la calificación de la infracción como Almacenamiento Ilegal y prevén la imposición de la sanción cuando una persona es responsable por tal contravención al régimen forestal, de acuerdo a lo establecido en las normas señaladas, lo que en efecto ocurrió en el caso presente, cuya calificación de la infracción forestal prevista en dichas normas, se subsumió a la valoración de los elementos de prueba acumulados durante el proceso administrativo sancionador."

"(...) carece de veracidad lo denunciado por el ahora demandante, toda vez que: **1) La Resolución Administrativa Sancionatoria pronunciada por el Responsable de la Unidad Operativa de Bosques y Tierras San Ignacio de Velasco-ABT RU-ABT SIV-PAS-048-2012, de 30 de enero de 2012 (fs. 134 a 140) sí consideró y valoró las pruebas técnico legales producidas en ambos informes** y después de su análisis argumentó que los descargos presentados por el auxiliar no eran pruebas suficientes (Formulario 4), **por cuanto, el único descargo considerable era el Certificado Forestal de Origen de acuerdo a lo dispuesto por el art. 95.IV del Reglamento a la Ley Forestal No. 1700** . Así, sobre el **Dictamen Técnico UOBT-SIV-002-2007 de 23 de enero (fs. 104 a 105 y fs 111 a 113)**, esta resolución señala: (...) **2) La Resolución Administrativa ABT No. 091/2019 de 18 de marzo (fs.183 a 194), pronunciada en revocatoria, si bien revocó parcialmente la resolución sancionatoria modificando los puntos primero, segundo y tercero, únicamente respecto a los volúmenes identificados como producto forestal almacenado ilegalmente, el monto de la multa y los volúmenes de decomiso definitivo, también se basó en la prueba valorada en la resolución sancionatoria y tomó en cuenta la sugerencia realizada en el Dictamen Técnico Legal DD-DGMBT No. 152/2019 de 18 de marzo de 2019;** y **3) La Resolución Ministerial-FOR No. 22 de 23 de julio de 2020, pronunciada en recurso jerárquico, consideró correcta la valoración probatoria técnico-legal que realizó la ABT.**"

"(...) corresponde señalar que las contravenciones o infracciones administrativas al Régimen Forestal del Estado Plurinacional, sean leves o graves, según la gravedad o reincidencia de la conducta del administrado como son: desmonte ilegal, aprovechamiento ilegal, almacenamiento ilegal, transporte ilegal, comercialización ilegal, quema ilegal, entre otras, **son imprescriptibles, al estar vinculados a daños causados a la naturaleza y al medio ambiente y a los recursos estratégicos renovables del Estado**, conforme lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, en los arts. 348, 349, 386, 346

y 347, última norma que refiere a la imprescriptibilidad de los delitos ambientales, aplicable al ámbito administrativo sancionador en materia ambiental y forestal, concordante con lo dispuesto en el art. 132.9 de Ley No 025."

"(...) En efecto, al igual que la potestad punitiva, **la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental no puede estar sujeta a términos de prescripción, dado que los daños ambientales, muchas veces se manifiestan después de largos plazos, incidiendo en el ecosistema directamente afectado u otros** . Un entendimiento en contrario, esto es, establecer un plazo de prescripción por daño ambiental, conllevaría a dejar sin sanción las infracciones ambientales. Razones por las cuales, el plazo de prescripción previsto en el art. 79 de la Ley No. 2341, no es aplicable."

"(...) se advierte que no se cumplieron los plazos legales ni reglamentarios en el proceso administrativo sancionador, por cuanto este se inició el 2006 (Auto Administrativo de 15 de 2006, fs. 81 a 82) y la resolución sancionatoria administrativa fue pronunciada 6 años después, es decir, el 2012, por el Responsable de la Unidad Operativa de Bosques y Tierras San Ignacio de Velasco-ABT RU-ABT SIV-PAS-048-2012 de 30 de enero de 2012. Asimismo, la resolución revocatoria fue emitida el 2019 (Resolución Administrativa ABT No. 091/2019 de 18 de marzo) y finalmente, la resolución jerárquica el 2020 (Resolución Ministerial-FOR No. 22 de 23 de julio de 2020), **esta situación -demora o mora procesal en el pronunciamiento - no puede dar lugar a la extinción del proceso sancionador por duración máxima del proceso** , al no estar prevista esta figura en la Ley de Procedimiento Administrativo ni en las normas específicas aplicables al procedimiento sancionador del régimen forestal, determinar lo contrario, inobservaría el principio de legalidad (arts. 4, 71 de la Ley No. 2341). Tampoco procede la nulidad del proceso administrativo sancionador ni su anulabilidad, por cuanto el art. 36.III de la Ley No. 2341, determina que: "La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas, solo dará lugar a la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo" ni puede declararse la nulidad de todo el proceso administrativo sancionador, conforme pretende el ahora demandante en aplicación de lo dispuesto en el art. 35 incs. c) y d) de la Ley 2341; máxime si conforme a los arts. 84 y 17.III de la Ley de Procedimiento Administrativo, si la autoridad administrativa en el plazo de 10 días de vencido el término de prueba no pronunció la resolución sancionatoria, el administrado, ahora demandante, debió haber interpuesto el recurso de revocatoria por haber operado el silencio administrativo negativo y, asimismo, pudo solicitar paralelamente se siga un proceso por responsabilidad por la función pública por ese incumplimiento conforme lo dispuesto en el parágrafo IV del art. 17 referido, responsabilidad por la función pública que se determinará a los funcionarios de la ABT, por la mora procesal, en el marco de lo dispuesto en el segundo punto de la Resolución Ministerial -FOR No. 22 de 23 de julio de 2020, ahora impugnada en observancia de lo dispuesto en el art. 21 de la Ley No. 2341 y art. 73 de su Reglamento, aprobado por D.S. 27113."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLÓ** declarando **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa y declaró, subsistente y con todo valor legal la Resolución Ministerial-FOR No 22 de 23 de julio de 2020 emitida por el Ministerio del Medio Ambiente y Agua, conforme los argumentos siguientes:

1.- Respecto a la falta de notificación, si bien es evidente que la notificación con el Acta Provisional de Decomiso, se la hizo al representante legal del demandante, el mismo al momento de tomar conocimiento del acta provisional de decomiso no realizó objeción alguna a la falta de notificación, convalidando y aceptando esa omisión, asimismo se observa la participación del demandante en el

proceso sancionador pues el mismo presento pruebas de descargo que hacen ver que la notificación que ahora impugnada ha cumplido con su finalidad, por lo que no se evidencia la vulneración del derecho al debido proceso;

2.- Respecto a que el Acta Provisional de Decomiso, no cumplió con las condiciones legales, se debe manifestar que en la notificación con el acta provisional de decomiso no se identifico al demandante como presunto infractor por que el mismo no se encontraba presente en el momento de la notificación sin embargo este aspecto fue subsanado en el Auto de Inicio del proceso administrativo sancionador, pues en esa oportunidad se le notifico personalmente al demandante, asimismo este aspecto no puede dar lugar a la nulidad, pues el demandante asumió plena defensa durante el proceso sancionador, razón por la cual no tiene relevancia constitucional ni legal declarar nulidad procesal y mucho menos hasta el Acta Provisional de Decomiso;

3.- sobre la inobservancia de los principios de legalidad y tipicidad, se observa que el demandante fue procesado y sancionado por almacenamiento ilegal, conducta que se subsume en una infracción forestal, por lo que se realizo una correcta calificación de la conducta del demandante, pues los volúmenes de madera por especie encontrados no estaban autorizados para su aprovechamiento porque no contaban con los CFO´s respectivos y estos elementos se subsumieron a la valoración de los elementos de prueba acumulados durante el proceso administrativo sancionador;

4.- respecto a que el origen legal del producto forestal intervenido estaba amparado por los Certificados Forestales de Origen (CFO´s), se debe manifestar que este argumento carece de veracidad puesto que el ente administrativo valoro la prueba presentada por el demandante, asimismo la Resolución Administrativa también valoro la prueba presentada por el demandante por lo que no es evidente lo manifestado por el mismo;

5.- sobre la excepción de prescripción de la acción sancionadora ambiental del Estado, corresponde señalar que las infracciones en el régimen forestal son imprescriptibles, puesto que las mismas se encuentran vinculadas a daños causados a la naturaleza, esto debido a que los daños ambientales se manifiestan después de largos plazos, por lo que el plazo de prescripción previsto en el art. 79 de la Ley No. 2341, no es aplicable y;

6.- respecto a que el proceso administrativo sancionador seguido en su contra duró por más de 13 años, corresponde señalar que evidentemente el proceso sancionador, no cumplió con los plazos establecidos en la norma sin embargo al no estar prevista la extinción del proceso sancionador por duración máxima del proceso, determinar lo contrario, inobservaría el principio de legalidad, asimismo si el ente administrativo no se pronuncio dentro del plazo el demandante debió interponer el recurso de revocatoria pues se habría operado el silencio administrativo.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR / PROCESAMIENTO / LEGAL

Imprescriptibilidad por daño al medio ambiente (forestal)

Las contravenciones o infracciones administrativas al Régimen Forestal, son imprescriptibles, al estar vinculados a daños causados a la naturaleza y al medio ambiente y a los recursos

estratégicos renovables del Estado, dado que los daños muchas veces se manifiestan después de largos plazos, incidiendo en el ecosistema afectado

"(...) corresponde señalar que las contravenciones o infracciones administrativas al Régimen Forestal del Estado Plurinacional, sean leves o graves, según la gravedad o reincidencia de la conducta del administrado como son: desmonte ilegal, aprovechamiento ilegal, almacenamiento ilegal, transporte ilegal, comercialización ilegal, quema ilegal, entre otras, **son imprescriptibles, al estar vinculados a daños causados a la naturaleza y al medio ambiente y a los recursos estratégicos renovables del Estado**, conforme lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, en los arts. 348, 349, 386, 346 y 347, última norma que refiere a la imprescriptibilidad de los delitos ambientales, aplicable al ámbito administrativo sancionador en materia ambiental y forestal, concordante con lo dispuesto en el art. 132.9 de Ley No 025."

"(...) En efecto, al igual que la potestad punitiva, **la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental no puede estar sujeta a términos de prescripción, dado que los daños ambientales, muchas veces se manifiestan después de largos plazos, incidiendo en el ecosistema directamente afectado u otros** . Un entendimiento en contrario, esto es, establecer un plazo de prescripción por daño ambiental, conllevaría a dejar sin sanción las infracciones ambientales. Razones por las cuales, el plazo de prescripción previsto en el art. 79 de la Ley No. 2341, no es aplicable."

PRECEDENTE 2

PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR / PROCESAMIENTO / RECURSOS / REVOCATORIA

No resolución en plazo (denegación tácita / silencio administrativo negativo)

Si la autoridad no se pronuncia sobre la resolución sancionatoria en plazo legal, el administrado debe interponer recurso de revocatoria por haberse operado el silencio administrativo negativo

" (...) Tampoco procede la nulidad del proceso administrativo sancionador ni su anulabilidad, por cuanto el art. 36.III de la Ley No. 2341, determina que: "La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas, solo dará lugar a la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo" ni puede declararse la nulidad de todo el proceso administrativo sancionador, conforme pretende el ahora demandante en aplicación de lo dispuesto en el art. 35 incs. c) y d) de la Ley 2341; máxime si conforme a los arts. 84 y 17.III de la Ley de Procedimiento Administrativo, si la autoridad administrativa en el plazo de 10 días de vencido el término de prueba no pronunció la resolución sancionatoria, el administrado, ahora demandante, debió haber interpuesto el recurso de revocatoria por haber operado el silencio administrativo negativo y, asimismo, pudo solicitar paralelamente se siga un proceso por responsabilidad por la función pública por ese incumplimiento conforme lo dispuesto en el parágrafo IV del art. 17 referido, responsabilidad por la función pública que se determinará a los funcionarios de la ABT, por la mora procesal, en el marco de lo dispuesto en el segundo punto de la Resolución Ministerial -FOR No. 22 de 23 de julio de 2020, ahora impugnada en observancia de lo dispuesto en el art. 21 de la Ley No. 2341 y art. 73 de su Reglamento, aprobado por D.S. 27113."

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.2

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

Demanda Contencioso Administrativa interpuesta dentro del proceso administrativo sancionador por la comisión de la infracción forestal de Almacenamiento Ilegal que siguió la Unidad Operativa de Bosque y Tierra, San Ignacio de Velasco (UOBT-SIV) de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), impugnando la Resolución Ministerial-FOR No 22 de 23 de julio de 2020, emitida por el Ministerio del Medio Ambiente y Agua, bajo el siguiente argumento:

Que, no obstante que la supuesta infracción se cometió el 13 de noviembre de 2006, sin embargo, después de casi 6 años, se le declaró responsable de Almacenamiento Ilegal, sancionándolo con multas totalmente arbitrarias e ilegales, cuando la infracción ya se encontraría prescrita, conforme lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley N° 2341.

Por lo que solicita se declare probada la demanda contenciosa administrativa y, en consecuencia, se revoque totalmente la Resolución Ministerial-FOR No 22 de 23 de julio de 2020.

La demandada Ministra de Medio Ambiente y Agua, contesta negativamente la demanda con el siguiente argumento:

Respecto a la prescripción de las infracciones y sanciones conforme a lo dispuesto en el art. 79 de la Ley No 2341, señala que no existe un término para el cómputo de la prescripción cuando se trata de contravenciones al medio ambiente y a los recursos estratégicos renovables del Estado. Asimismo, la Ley N° 025, en el artículo 132.9 establece el principio de la imprescriptibilidad para los daños causados a la naturaleza y al medio ambiente, aspecto que habría sido valorado por el ente regulador al momento de emitir la Resolución Administrativa ABT No. 091/2019. Por lo mismo, no puede perderse la facultad sancionadora administrativa por el transcurso del tiempo, al tratarse de un recurso forestal de interés público sujeto a limitaciones en su uso, disfrute y explotación. Por lo que solicita se declare improbada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

“...la resolución sancionatoria y las emitidas en grado de revocatoria y jerárquico, claramente señalaron que tal infracción que motivó la sanción por la ABT y fue ratificada en recurso de revocatoria y jerárquico, se encuentra definida en los arts. 41 de la Ley Forestal No 1700 y 95.IV y 96.I de su Reglamento General aprobado por D.S. 24453. Es decir, la ABT y el Ministerio del Medio Ambiente y Agua argumentaron en base a lo dispuesto en el art. 73 de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002- Ley de Procedimiento Administrativo (...) no queda duda que en el proceso administrativo sancionador que se revisa, la conducta del infractor Andrés Ribera Gutiérrez, propietario del Aserradero Agroforestal San Andrés, se subsume en el tipo de infracción forestal de Almacenamiento Ilegal, descrito por la

norma sancionadora (arts. 41 de la Ley Forestal No 1700 y 95.IV y 96.I de su Reglamento General aprobado por DS 24453), extremo evidenciado después de la valoración técnico-legal de toda la prueba producida en el proceso, siendo, por tanto, también correcta la sanción de decomiso definitivo del producto forestal y la sanción pecuniaria de la multa impuesta en su contra, que conforme lo dispone el art. 4.IV de la Directriz Jurídica IJU 1/2006 -aplicable- condice con el principio de proporcionalidad, por cuanto: "El establecimiento de sanciones pecuniarias, deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas, no resulten más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas", así como con lo dispuesto en el art. 96.I del Reglamento a la Ley Forestal, que señala que: " En el caso de los productos, se aplicará, además, una multa por el doble de su valor comercial en el estado de procesamiento y lugar de decomiso; importe que se duplicará en cada nuevo acto de reincidencia" (...) Es decir, este Tribunal Agroambiental, llega a la convicción que la resolución sancionatoria, que fue confirmada con modificaciones en revocatoria y confirmada en jerárquico, realizó un correcto juicio de subsunción o calificación jurídica de los hechos probados (en base a las pruebas técnico-jurídicas), con el tipo de infracción forestal de Almacenamiento Ilegal, descrito por la norma sancionadora (arts. 41 de la Ley Forestal No 1700 y 95.IV y 96.I de su Reglamento General aprobado por D.S. 24453). (...) en el caso concreto, Andrés Ribera Gutierrez, propietario del "Aserradero Agroforestal San Andrés", fue procesado y sancionado porque incurrió en la infracción de Almacenamiento Ilegal, conducta que sigue siendo una infracción forestal, con la diferencia que ahora está regulada en otro cuerpo normativo, como es el Reglamento de Procesos Administrativos Sancionadores y Aplicación de Tolerancias, aprobado por Resolución Administrativa ABT No 042/2016 de 19 de abril de 2016 (art. 11 inciso c). Es decir, este nuevo cuerpo normativo, si bien es posterior a los hechos, no hizo desaparecer este tipo de infracción forestal (Almacenamiento Ilegal) ni lo agravó desfavorablemente, única circunstancia que impide su aplicación retroactiva, por cuanto la prohibición constitucional contenida en los arts. 123 y 116.II de la CPE, es la aplicación retroactiva de ley penal o ley o reglamentación sancionadora desfavorable

(...)

las contravenciones o infracciones administrativas al Régimen Forestal del Estado Plurinacional, sean leves o graves, según la gravedad o reincidencia de la conducta del administrado como son: desmonte ilegal, aprovechamiento ilegal, almacenamiento ilegal, transporte ilegal, comercialización ilegal, quema ilegal, entre otras, son imprescriptibles, al estar vinculados a daños causados a la naturaleza y al medio ambiente y a los recursos estratégicos renovables del Estado, conforme lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, en los arts. 348, 349, 386, 346 y 347, última norma que refiere a la imprescriptibilidad de los delitos ambientales, aplicable al ámbito administrativo sancionador en materia ambiental y forestal, concordante con lo dispuesto en el art. 132.9 de Ley No 025. En efecto, al igual que la potestad punitiva, la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental no puede estar sujeta a términos de prescripción, dado que los daños ambientales, muchas veces se manifiestan después de largos plazos, incidiendo en el ecosistema directamente afectado u otros. Un entendimiento en contrario, esto es, establecer un plazo de prescripción por daño ambiental, conllevaría a dejar sin sanción las infracciones ambientales. Razones por las cuales, el plazo de prescripción previsto en el art. 79 de la Ley No. 2341, no es aplicable. La imprescriptibilidad de la infracción y sanción administrativa en temas ambientales y forestales supone que, el solo transcurso del tiempo, no implica que el Estado, a través de sus entidades de regulación, como es en el caso la ABT, pierda la obligación de seguir un proceso administrativo sancionador en defensa y tutela de los recursos forestales maderables y no maderables, al ser recursos estratégicos del Estado y la población que afectan derechos de la colectividad, conforme la concepción constitucional del derecho al medio ambiente previsto en el art. 33 de la CPE (...) de la revisión de los antecedentes se advierte que no se cumplieron los plazos legales ni

reglamentarios en el proceso administrativo sancionador, por cuanto este se inició el 2006 (Auto Administrativo de 15 de 2006, fs. 81 a 82) y la resolución sancionatoria administrativa fue pronunciada 6 años después, es decir, el 2012, por el Responsable de la Unidad Operativa de Bosques y Tierras San Ignacio de Velasco-ABT RU-ABT SIV-PAS-048-2012 de 30 de enero de 2012. Asimismo, la resolución revocatoria fue emitida el 2019 (Resolución Administrativa ABT No. 091/2019 de 18 de marzo) y finalmente, la resolución jerárquica el 2020 (Resolución Ministerial-FOR No. 22 de 23 de julio de 2020), esta situación -demora o mora procesal en el pronunciamiento - no puede dar lugar a la extinción del proceso sancionador por duración máxima del proceso, al no estar prevista esta figura en la Ley de Procedimiento Administrativo ni en las normas específicas aplicables al procedimiento sancionador del régimen forestal, determinar lo contrario, inobservaría el principio de legalidad (arts. 4, 71 de la Ley No. 2341). Tampoco procede la nulidad del proceso administrativo sancionador ni su anulabilidad, por cuanto el art. 36.III de la Ley No. 2341, determina que: "La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas, solo dará lugar a la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo" ni puede declararse la nulidad de todo el proceso administrativo sancionador, conforme pretende el ahora demandante en aplicación de lo dispuesto en el art. 35 incs. c) y d) de la Ley 2341; máxime si conforme a los arts. 84 y 17.III de la Ley de Procedimiento Administrativo, si la autoridad administrativa en el plazo de 10 días de vencido el término de prueba no pronunció la resolución sancionatoria, el administrado, ahora demandante, debió haber interpuesto el recurso de revocatoria por haber operado el silencio administrativo negativo y, asimismo, pudo solicitar paralelamente se siga un proceso por responsabilidad por la función pública por ese incumplimiento conforme lo dispuesto en el parágrafo IV del art. 17 referido, responsabilidad por la función pública que se determinará a los funcionarios de la ABT, por la mora procesal, en el marco de lo dispuesto en el segundo punto de la Resolución Ministerial -FOR No. 22 de 23 de julio de 2020, ahora impugnada en observancia de lo dispuesto en el art. 21 de la Ley No. 2341 y art. 73 de su Reglamento, aprobado por D.S. 27113".

Síntesis de la razón de la decisión

Se Declara IMPROBADA la demanda contencioso administrativa interpuesta por el "Aserradero Agroforestal San Andrés"; y declara subsistente y con todo valor legal la Resolución Ministerial-FOR No 22 de 23 de julio de 2020, emitida por el Ministerio del Medio Ambiente y Agua, bajo el siguiente argumento:

Evidencia que si bien la autoridad administrativa emitió las resoluciones sancionatorias de revocatoria y jerárquico fuera del plazo previsto por ley, no perdieron competencia ya que la demora o mora procesal en el pronunciamiento no puede dar lugar a la extinción del proceso sancionador por duración máxima del proceso al no estar prevista esta figura en la Ley de Procedimiento Administrativo ni en las normas específicas aplicables al procedimiento sancionador del régimen forestal, determinar lo contrario, inobservaría el principio de legalidad, máxime cuando en materia ambiental y forestal los delitos ambientales son imprescriptibles dado que los daños ambientales, muchas veces se manifiestan después de largos plazos, incidiendo en el ecosistema directamente afectado u otros.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

La potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental y forestal no puede estar sujeta a términos de prescripción, dado que los daños ambientales, muchas veces se manifiestan después de largos plazos, incidiendo en el ecosistema directamente afectados u otros.

Contextualización de la línea jurisprudencial

Silencio Administrativo Negativo:

La jurisprudencia constitucional contenida en la SC 0032/2010 de 20 de septiembre, reiterada por la SCP 2542/202 de 21 de diciembre sobre el silencio administrativo negativo y las resoluciones administrativas tardías , ha señalado que: "...la administración pública -sin perjuicio de la responsabilidad emergente del ejercicio de la función pública -, puede emitir las llamadas resoluciones tardías, sin que este acto implique..." pérdida de competencia por haber pronunciado resoluciones fuera de los plazos previstos por ley. Asimismo, esta jurisprudencia constitucional señala que, el silencio administrativo negativo tiene efectos puramente procesales, es decir, aperturar el control administrativo o jurisdiccional posterior. En razón a ello, el administrado, una vez operado el silencio administrativo negativo, debe impugnar la presunción de desestimación a la petición por mora de la administración y sólo si la autoridad administrativa omite pronunciarse en plazo hábil, ya no podría emitir acto administrativo alguno por haber perdido competencia".

Voto Disidente

Cursa DISIDENCIA, señalando que el proceso contencioso administrativo debió declararse PROBADO, con base en el siguiente argumento:

Que la SAN S1a N° 21/2021, contendría falta de fundamentación respecto a la "imprescriptibilidad de las infracciones forestales" y por qué a este tipo de hecho se aplicaría el razonamiento establecido en la CPE, cuando se refiere a la imprescriptibilidad de "delitos ambientales", y si bien en la redacción de la mayoría del proyecto, se refieren al Almacenamiento Ilegal como una infracción forestal se concluye precisando que es imprescriptible porque se trataría de un delito ambiental; por lo que el Tribunal Agroambiental como última instancia especializada de la materia, debería definir y delimitar las competencias administrativas de las jurisdiccionales, particularmente en lo que corresponde a materia de delitos ambientales.

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.3

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN