FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0078-2021

FECHA DE RESOLUCIÓN: 06-12-2021

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. Legal /

Problemas jurídicos

Interpone demanda contenciosa administrativa dentro del proceso administrativo accionado por la comisión de la infracción forestal de Alteración de datos y Daños al Manejo Sustentable del bosque que siguió la Dirección Departamental del Beni de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), impugnando la Resolución Ministerial-FOR N° 60 de 09 de septiembre de 2019 emitida por el Ministerio del Medio Ambiente y Agua, con base en los siguientes argumentos:

1. Por lo antecedentes del proceso administrativo, se tiene que a raíz del Informe Técnico RU-RRQ-150-2011 de 09 diciembre de 2011, se informa que el 10 de diciembre de 2010, se efectuó una inspección pos aprovechamiento al MDMp aprobado con Resolución RU-RRQ-PDMp-319-2010 en el predio de Aiber Mayo Medina, realizado por el ahora demandante, que en conclusiones determina que no existió aprovechamiento toda vez que los arboles se encontraban de pie, por esta razón el 2012, la Dirección Departamental de la ABT- Beni mediante auto administrativo AD-ABT-DDBE-PAS-131-2012 de 29 de marzo, inicia un proceso administrativo en contra de Gualberto Choque Sipe, en su condición de Agente Auxiliar con Registro ABT RAA-01027, por la infracción establecida en la Directriz ABT-001/2011 en su art. 18 inciso d) parágrafo I referido a la "Falta de seguimiento a los instrumentos citados en el art. 4 y actividades de campo que generen alteración de datos y daño al manejo sustentable del bosque", emitiendo la Resolución Administrativa RD-ABT- DDBE-PAS-205-2012 de 26 de julio, que fue recurrida en recurso revocatorio, que el mismo fue resuelto, el 15 de febrero de 2019, habiendo transcurrido más de 8 años desde la supuesta comisión de la infracción sin que se haya agotado la vía administrativa conforme lo establece el art. 69 de la Ley N° 2341, planteando el Recurso Jerárquico respectivo, invocando la prescripción de la infracción administrativa obteniendo como respuesta la Resolución Ministerial - FOR N° 60 de 09 de septiembre de 2019, que de manera enunciativa se pronuncia en el tercer considerando, refiriendo que las contravenciones al medio ambiente y a la naturaleza no se extinguen por el tiempo transcurrido, en aplicación a lo dispuesto en el art. 132 numeral 9 de la Ley N° 025.

2. Refiere que si bien la Directriz Técnica ITE 003/2001, establece las infracciones y sanciones, en ella no existe el procedimiento para su iniciación, razón por la cual por analogía se aplica el procedimiento sancionador establecido en la Directriz IJU N° 01/2006, que en su art. 26 establece: "El Recurso de Revocatoria deberá ser resuelto en un plazo de 15 días hábiles administrativos, que corre a partir de la notificación a los recurrentes con el auto de admisión o en su caso, con el cierre de plazo probatorio". Por otro lado el art. 34 del Decreto Supremo N° 17171 de 15 de septiembre de 2003, Reglamento de Recursos Naturales Renovables-SIRENARE modificado por el Decreto Supremo N° 26389 de 8 de noviembre de 2001 indica que: "Contra las resoluciones administrativas emitidas por el Superintendente Forestal se interpondrá Recurso de Revocatoria en un plazo de 30 días hábiles administrativos, de haberse notificado al personero con la resolución recurrida, conforme al artículo 43° de la Ley Forestal N° 1700". Concluyendo que dentro del proceso administrativo seguido en su contra se habría vulnerado el debido proceso, al resolver el Recurso de Revocatoria interpuesto, la ABT demoró más de 7 años.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"*(...) a la luz del art. 79 de la Ley N° 2341 que señala: "(Prescripción de Infracciones y Sanciones).- Las infracciones prescribirán en el término de dos (2) años. Las sanciones impuestas se extinguirán en el término de un (1) año. La prescripción de las sanciones quedará interrumpida mediante la iniciación del procedimiento de cobro , conforme a reglamentación especial para los órganos de la Administración Pública, comprendidos en el Artículo 2º de la presente Ley", (las negrillas y cursivas son nuestras) por lo que se evidencia con absoluta claridad que la norma en examen hace referencia a la prescripción de la acción por el transcurso del tiempo, aspecto que debe ser considerado en base a dos elementos a saber: 1) El momento de la infracción y 2) El inicio del proceso; sin embargo el actor hace mención a una figura sui géneris prescripción de la acción y de la infracción por el tiempo que ha durado el proceso, aspecto que no se encuentra reconocido en nuestro ordenamiento jurídico (...)*".

"*La Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0334/2019-S4, de 5 de junio, refiere: "...Por disposición del art. 28 de la Ley N° 1178 (LACG-Ley de Administración y Control Gubernamental de 20 de julio de 1990-, existen cuatro tipos de responsabilidad en los que puede incurrir todo servidor público, a saber: La administrativa, la civil, la ejecutiva y la penal. En cuanto a la primera, los arts. 29 LACG; y, 13 Decreto Supremo (DS) 23318-A de 3 de noviembre de 1991- Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública- establecen que hay responsabilidad cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Cabe destacar que su naturaleza es exclusivamente disciplinaria, conforme se infiere del tipo de sanciones previstas en el art. 29 de la LACG, ya citada...*".

"*Por lo anteriormente expuesto, se entiende que no se puede aplicar la imprescriptibilidad prevista por el art. 347 de la Constitución Política del Estado, concordante con lo dispuesto en el art. 132.9 de Ley N° 025, toda vez que la naturaleza de este proceso administrativo es netamente disciplinario, siendo incorrecta la interpretación del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, plasmada en el Considerando III de la RESOLUCION MINISTERIAL- FOR N°60 de 09 de septiembre de 2019*".

"*(...) de la revisión de los antecedentes, resulta evidente que no se cumplieron los plazos legales ni reglamentarios en el proceso administrativo sancionador; iniciado el 2012 mediante Auto Administrativo AD-ABT-DDBE-PAS-131-2012 de 29 de marzo de 2012 y que la Resolución Administrativa ABT N° 054/2019 de 14 de febrero que resuelve el Recurso de Revocatoria fue emitida el 2019 y finalmente la Resolución Ministerial-FOR N° 60 de 09 de septiembre de 2019 resuelve el*

Recurso Jerárquico; sin embargo, esta situación no puede dar lugar a la extinción del proceso sancionador por duración máxima del proceso, en aplicación del principio de legalidad contemplado en los arts. 4, 71 de la Ley N°. 2341, y lo dispuesto por el art. 36.III de la normativa antes referida, que determina: "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" (las cursivas son nuestras); máxime si conforme a los arts. 84 y 17.III de la Ley de Procedimiento Administrativo establece que 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, tuvo la facultad de interponer el recurso de revocatoria por haber operado el silencio administrativo negativo e inclusive solicitar paralelamente a la Autoridad Administrativa el inicio de 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 administrativa".

"(...) las autoridades administrativas a su turno, cuando emitieron las resoluciones sancionatorias, de revocatoria y jerárquico, no perdieron competencia, ni puede operar la extinción del proceso sancionador por duración máxima del proceso, por el contrario, dichas resoluciones son plenamente válidas, por cuanto una vez operado el silencio administrativo negativo, el ahora demandante, procesado dentro del proceso administrativo sancionador no impugnó, a través del recurso de revocatoria, la presunción desestimatoria de la resolución sancionatoria, al cabo del plazo de 10 días previsto en el art. 84 de la Ley N° 2341. Esto significa que el hecho de que la primera instancia hubiera durado casi 8 años, también es responsabilidad del administrado, por cuanto, se reitera, una vez operado el silencio administrativo negativo, no interpuso revocatoria, entendimiento también aplicable a los plazos para la emisión de las resoluciones que resuelvan los recursos de revocatoria y jerárquico y los funcionarios responsables por las resoluciones administrativas tardías o con mora procesal, son pasibles de responsabilidad por la función pública, por tanto no ha operado la prescripción de la sanción pretendida por el recurrente, en cuyo caso no existe vulneración del art. 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, toda vez que precisamente la Resolución impugnada emergió de un recurso jerárquico interpuesto por el apoderado del demandante".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa, por tanto, **SUBSISTENTE** y con todo valor legal la Resolución Ministerial-FOR N° 60 de 09 de septiembre de 2019 emitida por el Ministerio del Medio Ambiente y Agua, con base en los siguientes argmentos:

1. Resulta evidente que no se cumplieron los plazos legales ni reglamentarios en el proceso administrativo sancionador; iniciado el 2012 mediante Auto Administrativo AD-ABT-DDBE-PAS-131-2012 de 29 de marzo de 2012 y que la Resolución Administrativa ABT N° 054/2019 de 14 de febrero que resuelve el Recurso de Revocatoria fue emitida el 2019 y finalmente la Resolución Ministerial-FOR N° 60 de 09 de septiembre de 2019 resuelve el Recurso Jerárquico, máxime si conforme a los arts. 84 y 17.III de la Ley de Procedimiento Administrativo establece que 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, tuvo la facultad de interponer el recurso de revocatoria por haber operado el silencio administrativo negativo e inclusive solicitar paralelamente a la Autoridad Administrativa el inicio de 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 administrativa.

2. Las autoridades administrativas a su turno, cuando emitieron las resoluciones sancionatorias, de revocatoria y jerárquico, no perdieron competencia, ni puede operar la extinción del proceso sancionador por duración máxima del proceso, por el contrario, dichas resoluciones son plenamente válidas, por cuanto una vez operado el silencio administrativo negativo, el ahora demandante, procesado dentro del proceso administrativo sancionador no impugnó, a través del recurso de revocatoria, la presunción desestimatoria de la resolución sancionatoria, al cabo del plazo de 10 días previsto en el art. 84 de la Ley N° 2341.

3. No ha operado la prescripción de la sanción pretendida por el recurrente, en cuyo caso no existe vulneración del art. 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, toda vez que precisamente la Resolución impugnada emergió de un recurso jerárquico interpuesto por el apoderado del demandante.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

Proceso Administrativo Sancionador (forestal, aguas y otros)

No se puede aplicar la imprescriptibilidad prevista por el art. 347 de la Constitución Política del Estado, concordante con lo dispuesto en el art. 132.9 de Ley N° 025, toda vez que la naturaleza de este proceso administrativo es netamente disciplinario.

"*La Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0334/2019-S4, de 5 de junio, refiere: "...Por disposición del art. 28 de la Ley N° 1178 (LACG-Ley de Administración y Control Gubernamental de 20 de julio de 1990-, existen cuatro tipos de responsabilidad en los que puede incurrir todo servidor público, a saber: La administrativa, la civil, la ejecutiva y la penal. En cuanto a la primera, los arts. 29 LACG; y, 13 Decreto Supremo (DS) 23318-A de 3 de noviembre de 1991- Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública- establecen que hay responsabilidad cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Cabe destacar que su naturaleza es exclusivamente disciplinaria, conforme se infiere del tipo de sanciones previstas en el art. 29 de la LACG, ya citada…". "Por lo anteriormente expuesto, se entiende que no se puede aplicar la imprescriptibilidad prevista por el art. 347 de la Constitución Política del Estado, concordante con lo dispuesto en el art. 132.9 de Ley N° 025, toda vez que la naturaleza de este proceso administrativo es netamente disciplinario, siendo incorrecta la interpretación del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, plasmada en el Considerando III de la RESOLUCION MINISTERIAL- FOR N°60 de 09 de septiembre de 2019*".

Contextualización de la línea jurisprudencial

Sentencia Constitucional 0242/2011-R de 16 de marzo de 2011: "*...los presupuestos o antecedentes necesarios para que opere la nulidad procesal son: a) PRINCIPIO DE ESPECIFICIDAD O LEGALIDAD, referida a que el acto procesal se haya realizado en violación de prescripciones legales, sancionadas con nulidad, es decir, que no basta que la ley prescriba una determina formalidad para que su omisión o defecto origine la nulidad del acto o procedimiento, por cuanto ella debe ser expresa y específica, porque ningún trámite o acto judicial será declarado nulo si la nulidad no está expresamente determinada por la ley, en otros términos 'No hay nulidad, sin ley específica que la establezca' (Eduardo Couture, 'Fundamentos de Derecho Procesal Civil', p. 386); b) PRINCIPIO DE FINALIDAD DEL ACTO, 'la finalidad del acto no debe interpretarse desde un punto de vista subjetivo, referido al cumplimiento del acto, sino en su aspecto objetivo, o sea, apuntando a la función del acto' (Palacio, Lino Enrique,*

'Derecho Procesal Civil' T. IV p. 145), dando a entender que no basta la sanción legal específica para declarar la nulidad de un acto, ya que ésta no se podrá declarar, si el acto, no obstante su irregularidad, ha logrado la finalidad a la que estaba destinada; c) PRINCIPIO DE TRASCENDENCIA , este presupuesto nos indica que no puede admitirse el pronunciamiento de la nulidad por la nulidad misma, o para satisfacer puritos formales, como señala Couture (op. Cit. P. 390), esto significa que quien solicita nulidad debe probar que la misma le ocasionó perjuicio cierto e irreparable, que sólo puede subsanarse mediante la declaración de nulidad, es decir, demostrar cuál es el agravio que le causa el acto irregularmente cumplido y si éste es cierto e irreparable y d) PRINCIPIO DE CONVALIDACIÓN (...)" .

Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0334/2019-S4, de 5 de junio: "*...Por disposición del art. 28 de la Ley N° 1178 (LACG-Ley de Administración y Control Gubernamental de 20 de julio de 1990-, existen cuatro tipos de responsabilidad en los que puede incurrir todo servidor público, a saber: La administrativa, la civil, la ejecutiva y la penal. En cuanto a la primera, los arts. 29 LACG; y, 13 Decreto Supremo (DS) 23318-A de 3 de noviembre de 1991- Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública- establecen que hay responsabilidad cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico-administrativo y las normas que regulan la conducta funcionaria del servidor público. Cabe destacar que su naturaleza es exclusivamente disciplinaria, conforme se infiere del tipo de sanciones previstas en el art. 29 de la LACG, ya citada...*" .

SC 0032/2010 de 20 de septiembre, reiterada por la SCP 2542/202 de 21 de diciembre: "*...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...* " .