

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0046-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 02-09-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Naturaleza Jurídica /

Problemas jurídicos

Interpone demanda Contenciosa Administrativa, impugnando la Resolución Ministerial-FOR N° 013/2021 de 08 de abril, emitida por el Ministerio del Medio Ambiente y Agua, dentro del proceso administrativo sancionador por la infracción administrativa forestal de Almacenamiento Ilegal que siguió la Dirección Departamental del Santa Cruz de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), con base en los siguientes argumentos:

1. Este Tribunal Agroambiental en su Sala Segunda, resuelve la presente demanda Contenciosa Administrativa de fs. 19 a 26 vta. y memorial de subsanación de demanda fs. 49 a 55 vta. de obrados, interpuesta por Jorge Burgos Mogro, impugnando la Resolución Ministerial-FOR N° 013/2021 de 08 de abril, emitida por el Ministerio del Medio Ambiente y Agua, dentro del proceso administrativo sancionador por la infracción administrativa forestal de Almacenamiento Ilegal que siguió la Dirección Departamental del Santa Cruz de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT).

2. También entre los agravios denunciados ante el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, había mencionado los vicios de nulidad insubsanables que se cometieron en primera instancia en la tramitación del proceso administrativo que concluyó con la Resolución Administrativa RU-ABT-CON PAS-0478/2014, emitida por el Responsable de Unidad Operativa de Bosques y Tierra de Concepción y que fueron denunciados como agravios en el Recurso de Revocatoria, sin que fueran subsanados a momento de emitirse la Resolución Administrativa ABT N° 280/2020 por el Director Ejecutivo de la ABT, pero tampoco fueron respondidos o resueltos por el Ministerio a momento de Resolver el Recurso Jerárquico, como se desglosa a continuación:

3. Señala que, tanto en el Recurso Jerárquico como el de Revocatoria la UOBT Concepción de la ABT, estableció un precio de los 56 machones en Bs. 10.080,00 (Diez mil ochenta 00/100 bolivianos) señalando que sería el precio referencial de la zona, sin siquiera establecer cuál es la fuente de este precio referencial y tampoco adjunta documentos (pro-formas) que hubieran servido de base para establecer ese precio, que conforme a lo señalado por el art. 20 inc. b) de la Ley Forestal es el

Ministerio de Medio Ambiente, quien debe establecer los precios referenciales.

4. Por otra parte, señala que también denunció la violación al debido proceso en su vertiente de que toda resolución judicial o administrativa debe estar debidamente fundamentada y la Resolución Administrativa sancionadora del presente caso, mediante la cual multan y disponen la clausura de su empresa, no se encuentra fundamentada constituyéndose simplemente en una transcripción del informe técnico de intervención y de algunos preceptos jurídicos, pero sin realizar un análisis de los hechos contrastarlos con los derechos presuntamente vulnerados .

5. Señala que también fue objeto del recurso, la falta de notificación con la providencia de cierre de término probatorio, cursante a fs. 21 de los antecedentes, vulnerando lo dispuesto en el art. 33 de la Ley N° 2341, pues todo acto administrativo debe ser notificado, caso contrario no surte efectos jurídicos conforme establece el art. 32 de la Ley N° 2341 y art. 37 del Reglamento de la Ley (D.S. 27113) y dicho cierre de término de prueba no fue notificado a ninguna de las partes del presente proceso y con ello se restringió a los alegatos de las partes establecido por el art. 49 de la Ley N° 2341, vulnerando el derecho a la defensa y del debido proceso, enmarcándose en las causales del art. 35 inc. d) de la Ley N°2341 como vicio de nulidad .

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"El proceso contencioso administrativo, en general, tiene como finalidad ejercer control jurisdiccional de los actos administrativos emanados de los órganos públicos competentes. Verifica la legalidad de los actos que realiza el Estado a través de sus funcionarios administrativos, con el propósito de precautelar la correcta actuación de la administración pública, la cual debe enmarcarse en la Ley y de ésta conforme a la Constitución Política del Estado, precautelando el interés común, así como los intereses y derechos legítimos de los administrados, cuando éstos son lesionados o perjudicados"

"El proceso contencioso administrativo en materia agroambiental, procede agotada la vía administrativa, cuando las resoluciones de la administración defina derechos o impidan definitivamente la prosecución del trámite, en los casos previstos por el numeral 3 del artículo 189 de la Constitución Política del Estado (CPE) y las normas legales vigentes y con la competencia que le otorga al Tribunal Agroambiental el art. 186 de la CPE".

"El art. 30 de la Ley N° 1715 modificado por el art. 17 de la Ley N° 3545, señala: "La judicatura agraria es el órgano de administración de justicia agraria; tiene jurisdicción y competencia para la resolución de los conflictos emergentes de la posesión, derecho de propiedad y actividad agraria, así como de la actividad forestal y de uso y aprovechamiento de aguas y, otros que le señala la ley."; Asimismo, el art. 36.3 de la Ley N° 1715, modificado por el art. 21 de la Ley N° 3545, dispone que: "3. Conocer procesos contencioso-administrativos, en materias agraria, forestal y de aguas." Finalmente, el art. único de las Disposiciones abrogatorias y derogatorias de la Ley N° 3545 determina: "Se deroga la parte final del Artículo 45 de la Ley N° 1700 de 12 de Julio de 1996 - Ley Forestal, relativa a la competencia de la Corte Suprema de Justicia".

"Respecto a la denuncia en sentido que, el origen legal del producto forestal intervenido estaba amparado por los Certificados Forestales de Origen (CFO's); de la revisión de los antecedentes de proceso administrativo sancionador, se tiene que el demandante no presentó prueba que demuestre lo aseverado, toda vez, que la Autoridad Administrativa, inició el proceso debido al incumplimiento del art. 95.IV y art. 96 del D.S. N° 24453, producto de la inspección realizada en el "Aserradero Rospilloso", se encontró un camión con carga, que contaba con el Certificado Forestal de Origen N° 100723, tomando

en cuenta que, el mismo constituye una declaración jurada, que certifica la procedencia del producto, siendo de carácter intransferible y únicamente emitido por la ABT, que respalda el transporte, almacenamiento, procesamiento y comercialización de productos forestales en todo el territorio nacional; que si bien, el CFOB1 N° 100723, indicaba que se trataría de la misma especie "Postes de alambrado de Cuchi" y "Machones de Cuchi", el producto es distinto al encontrarse con distinto estado de procesamiento, por lo que, la empresa no cuenta con respaldo de la procedencia del producto forestal decomisado, que además denote que efectivamente se trataría de un error técnico, más aún, si consideramos que la empresa, debe garantizar que todos los productos forestales que lleguen a los centros de procesamiento provengan de bosques manejados o, en su caso, de desmontes debidamente autorizados, y que el procesamiento primario se efectúe mediante las tecnologías ambientalmente más recomendables que estén disponibles en el mercado y sean económicamente accesibles, tomando en cuenta lo dispuesto en los arts. 9 num. 6 y 348.II de la CPE, que señala: "Promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras."; y "Que los recursos naturales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país."; consiguientemente, lo denunciando respecto a que se trar por el demandante carece de veracidad".

"(...) en relación a la falta de pronunciamiento respecto a este punto, en la Resolución Ministerial, tampoco es evidente, toda vez que, de la revisión del mismo, se tiene que, en el Considerando III 1, de fs. 115 a 118 de los antecedentes, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, realizó un desarrollo del punto denunciado por el ahora demandante: "Que, a fs. (7-10), se establece el Informe Técnico COM-TEC-783-2011, donde se informa que se procedió a la verificación del producto en instancias del aserradero y barraca ROSPILLOSO, donde se evidencio que existía Producto Camuflado de Machones de Cuchi y que los mismos ya se encontraban cargados en un camión, adjunta como anexo imágenes fotográficas del producto decomisado. Que el recurrente en su Recurso Jerárquico expone que el producto almacenado, proviene de una fuente autorizada y por tanto es totalmente legal razón por la que se le habría emitido el CFO COM-B1100723 y que solo se estaba cambiando este CFO mal llenado, como ya se explicó líneas arriba, la solicitud de cambio de CFO se solicitó para corregir la firma y no así los Datos del CFO que estuvieran supuestamente mal llenados, el recurrente tenía la autorización legal para 911 POSTES DE ALAMBRADO y NO así para 56 MACHONES, además que el mismo ya se encontraba cargado e iba ser transportado según Informe COM-TEC-783-2011 en un vehículo Camión, marca Volvo, color Rojo, con Placa 655-SKG." (sic); en consecuencia, tampoco sería evidente lo manifestado por la parte".

"de la revisión de los antecedentes, se tiene que, respecto al supuesto error en el llenado del CFO y por ende no se habría tipificado de manera precisa y clara la naturaleza de la presunta infracción, dentro de los actuados correspondientes al proceso administrativo sancionador seguido por la ABT en contra de Jorge Raúl Burgos Mogro, por la presunta comisión de la infracción de "Almacenamiento ilegal" de producto forestal; corresponde señalar que de la revisión de la Resolución Ministerial FOR N° 13 de 08 de abril de 2021, en lo referente a lo cuestionado, ésta se pronuncia expresamente en el Considerando III 1.-, señalando que " y que solo se estaba cambiando este CFO mal llenado, como ya se explicó líneas arriba, la solicitud de cambio de CFO se solicitó para corregir la firma y no así los Datos del CFO que estuvieran supuestamente mal llenados, el recurrente tenía la autorización legal para 911 POSTES DE ALAMBRADO y NO así para 56 MACHONES, además que el mismo ya se encontraba cargado e iba ser transportado según Informe COM-TEC-783-2011 en un vehículo Camión, marca Volvo, color Rojo, con Placa 655-SKG." (sic); por consiguiente, no podría alegarse vicios de nulidad por un supuesto error

técnico, más aún, si el imperante durante la tramitación del procedimiento, ni en la etapa recursiva, no aportó pruebas de lo aseverado, como ser inventario de su almacén".

"(...) respecto a la falta de congruencia de la Resolución impugnada, de la revisión de la misma, se tiene que, en su Considerando III, contiene la relación circunstanciada de los hechos y del proceso sancionador, mencionado la tanto la normativa, como la jurisprudencia que sería aplicable para el caso concreto, precisando que la Autoridad Administrativa, al momento de sancionar al infractor, debe tener en cuenta la conducta omitida o incumplida, reprochable de sanción, previamente tipificada en la norma de manera clara y precisa, para que los sujetos de sanción sepan de manera cierta, sobre la conducta objeto de reproche, determinando que estos aspectos fueron considerados por la ABT a momento de emitir la Resolución Administrativa ABT N° 280/2020 de 08 de octubre, cumpliendo en consecuencia con la necesaria fundamentación y motivación de su decisión y contiene además los requisitos esenciales, por lo tanto, éste Tribunal no advierte la falta de congruencia denunciada".

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, declara **IMPROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa; en consecuencia, se mantiene **firme y subsistente** la Resolución Ministerial - FOR N° 13, de 08 de abril de 2021, con base en los siguientes argumetos:

1. Respecto a la denuncia en sentido que, el origen legal del producto forestal intervenido estaba amparado por los Certificados Forestales de Origen (CFO's); de la revisión de los antecedentes de proceso administrativo sancionador, se tiene que el demandante no presentó prueba que demuestre lo aseverado, toda vez, que la Autoridad Administrativa, inició el proceso debido al incumplimiento del art. 95.IV y art. 96 del D.S. N° 24453.

2. En relación a la falta de pronunciamiento respecto a este punto, en la Resolución Ministerial, tampoco es evidente, toda vez que, de la revisión del mismo, se tiene que, en el Considerando III 1, de fs. 115 a 118 de los antecedentes, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, realizó un desarrollo del punto denunciado por el ahora demandante: "Que, a fs. (7-10), se establece el Informe Técnico COM-TEC-783-2011, donde se informa que se procedió a la verificación del producto en instancias del aserradero y barraca ROSPILLOSO, donde se evidencio que existía Producto Camuflado de Machones de Cuchi y que los mismos ya se encontraban cargados en un camión, adjunta como anexo imágenes fotográficas del producto decomisado. Que el recurrente en su Recurso Jerárquico expone que el producto almacenado, proviene de una fuente autorizada y por tanto es totalmente legal razón por la que se le habría emitido el CFO COM-B1100723 y que solo se estaba cambiando este CFO mal llenado, como ya se explicó líneas arriba, la solicitud de cambio de CFO se solicitó para corregir la firma y no así los Datos del CFO que estuvieran supuestamente mal llenados, el recurrente tenía la autorización legal para 911 POSTES DE ALAMBRADO y NO así para 56 MACHONES, además que el mismo ya se encontraba cargado e iba ser transportado según Informe COM-TEC-783-2011 en un vehículo Camión, marca Volvo, color Rojo, con Placa 655-SKG." (sic); en consecuencia, tampoco sería evidente lo manifestado por la parte.

3. De la revisión de los antecedentes, se tiene que, respecto al supuesto error en el llenado del CFO y por ende no se habría tipificado de manera precisa y clara la naturaleza de la presunta infracción, dentro de los actuados correspondientes al proceso administrativo sancionador seguido por la ABT en contra de Jorge Raúl Burgos Mogro, por la presunta comisión de la infracción de "Almacenamiento ilegal" de producto forestal; corresponde señalar que de la revisión de la Resolución Ministerial FOR N°

13 de 08 de abril de 2021, en lo referente a lo cuestionado, ésta se pronuncia expresamente en el Considerando III 1.-, señalando que " y que solo se estaba cambiando este CFO mal llenado, como ya se explicó líneas arriba, la solicitud de cambio de CFO se solicitó para corregir la firma y no así los Datos del CFO que estuvieran supuestamente mal llenados, el recurrente tenía la autorización legal para 911 POSTES DE ALAMBRADO y NO así para 56 MACHONES, además que el mismo ya se encontraba cargado e iba ser transportado según Informe COM-TEC-783-2011 en un vehículo Camión, marca Volvo, color Rojo, con Placa 655-SKG." (sic); por consiguiente, no podría alegarse vicios de nulidad por un supuesto error técnico, más aún, si el imperante durante la tramitación del procedimiento, ni en la etapa recursiva, no aportó pruebas de lo aseverado, como ser inventario de su almacén.

4. Respecto a la falta de congruencia de la Resolución impugnada, de la revisión de la misma, se tiene que, en su Considerando III, contiene la relación circunstanciada de los hechos y del proceso sancionador, mencionado la tanto la normativa, como la jurisprudencia que sería aplicable para el caso concreto, precisando que la Autoridad Administrativa, al momento de sancionar al infractor, debe tener en cuenta la conducta omitida o incumplida, reprochable de sanción, previamente tipificada en la norma de manera clara y precisa, para que los sujetos de sanción sepan de manera cierta, sobre la conducta objeto de reproche, determinando que estos aspectos fueron considerados por la ABT a momento de emitir la Resolución Administrativa ABT N° 280/2020 de 08 de octubre, cumpliendo en consecuencia con la necesaria fundamentación y motivación de su decisión y contiene además los requisitos esenciales, por lo tanto, éste Tribunal no advierte la falta de congruencia denunciada.

5. Si bien en la Resolución Ministerial-FOR N° 13 de 08 de abril de 2021, en el acápite "2. Agravios respecto a los vicios de Nulidad", la autoridad jerárquica, reviso los actuados procesales, a efectos de desvirtuar el argumento del ahora demandante respecto a la falta de notificación con el cierre de término probatorio, señalando que, al haber sido notificado al representante legal con el citado actuado, la Autoridad Administrativa hubiera actuado en el marco del debido proceso. Por lo que, lo expuesto por el recurrente carece de fundamento legal, no advirtiéndose de esta manera, que lo analizado y resuelto por la autoridad jerárquica carezca de fundamento legal o sea contraria a derecho.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / Naturaleza Jurídica

El proceso contencioso administrativo, en general, tiene como finalidad ejercer control jurisdiccional de los actos administrativos emanados de los órganos públicos competentes. Verifica la legalidad de los actos que realiza el Estado a través de sus funcionarios administrativos, con el propósito de precautelar la correcta actuación de la administración pública, la cual debe enmarcarse en la Ley y de ésta conforme a la Constitución Política del Estado, precautelando el interés común, así como los intereses y derechos legítimos de los administrados, cuando éstos son lesionados o perjudicados.

"El proceso contencioso administrativo en materia agroambiental, procede agotada la vía administrativa, cuando las resoluciones de la administración defina derechos o impidan definitivamente la prosecución del trámite, en los casos previstos por el numeral 3 del artículo 189 de la Constitución Política del Estado (CPE) y las normas legales vigentes y con la competencia que le otorga al Tribunal Agroambiental el art. 186 de la CPE". "El art. 30 de la Ley N° 1715 modificado por el art. 17 de la Ley N° 3545, señala: "La judicatura agraria es el órgano de administración de justicia agraria; tiene jurisdicción y competencia para la resolución de los conflictos emergentes de la posesión, derecho de

propiedad y actividad agraria, así como de la actividad forestal y de uso y aprovechamiento de aguas y, otros que le señala la ley."; Asimismo, el art. 36.3 de la Ley N° 1715, modificado por el art. 21 de la Ley N° 3545, dispone que: "3. Conocer procesos contencioso-administrativos, en materias agraria, forestal y de aguas." Finalmente, el art. único de las Disposiciones abrogatorias y derogatorias de la Ley N° 3545 determina: "Se deroga la parte final del Artículo 45 de la Ley N° 1700 de 12 de Julio de 1996 - Ley Forestal, relativa a la competencia de la Corte Suprema de Justicia".

Contextualización de la línea jurisprudencial

Al respecto la Sentencia Constitucional (SC) 0211/2010-R de 24 de mayo, estableció que: "El art. 115.II de la CPE, establece que el Estado garantiza el derecho al debido proceso. Como garantía en el ámbito penal y sancionatorio administrativo-disciplinario, halla su consagración en el art. 117.I de la CPE, al señalar que ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso. En este sentido, el debido proceso, es entendido como el derecho de toda persona a un proceso justo, oportuno, gratuito, sin dilaciones y equitativo, en el que entre otros aspectos, se garantice al justiciable el conocimiento o notificación oportuna de la sindicación para que pueda estructurar eficazmente su defensa, el derecho a ser escuchado, presentar pruebas, impugnar, el derecho a la doble instancia, en suma, se le dé la posibilidad de defenderse adecuadamente de cualquier tipo de acto emanado del Estado, donde se encuentren en riesgo sus derechos, por cuanto esta garantía no sólo es aplicable en el ámbito judicial, sino a todos los procesos según la naturaleza de los mismos y las normas que lo regulan. En el ámbito administrativo, el debido proceso debe ser entendido como el derecho de toda persona a un proceso justo y equitativo, en el que mínimamente se garantice al administrado infractor, el conocimiento oportuno de la sindicación que se le atribuye, con relación a una falta o contravención que presuntamente hubiese cometido y que esté previamente tipificada como tal en norma expresa, para que pueda estructurar adecuadamente su defensa, ser debidamente escuchado, presentar pruebas y alegatos, desvirtuar e impugnar en su caso las de contrario, la posibilidad de ser juzgado en doble instancia, y cumplido todo lo cual, recién imponerle la sanción que se encuentre prevista para la falta, quedando así a salvo del arbitrio del funcionario o autoridad".

Al respecto, la SC 0042/2004 de 22 de abril, también señaló que: "...toda actividad sancionadora del Estado, sea en el ámbito jurisdiccional o administrativo, debe ser impuesta previo proceso, en el que se respeten todos los derechos inherentes a la garantía del debido proceso, entre los cuales se encuentra el derecho a la defensa, que implica a su vez, entre otros elementos, la notificación legal con el hecho que se le imputa al afectado, y con todas las actuaciones y resoluciones posteriores, la contradicción y presentación de pruebas tendientes a desvirtuar la acusación, la asistencia de un defensor, el derecho pro actione ó a la impugnación; asimismo, el derecho a la defensa, se relaciona directamente con los derechos a la igualdad de las partes ante la ley y ante su juzgador, al juez natural y a la seguridad".

En el mismo sentido, corresponde hacer cita de la SCP 0142/2012 de 14 de mayo, que estableció: "en virtud a nuestro modelo de Estado, tanto el razonamiento de las juezas y los jueces, como de las servidoras y los servidores públicos del Estado del nivel central y de las entidades territoriales autónomas, cuando ejerzan potestades administrativas, entre ellas, las potestades sancionadoras de la administración pública del nivel central y de las entidades territoriales autónomas, ...debe partir de la Constitución, de sus normas constitucionales principios atendiendo las características del nuevo modelo de Estado que los sustentan..."