

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S1-0065-2022

FECHA DE RESOLUCIÓN: 29-11-2022

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AMBIENTAL / 3. Derecho Ambiental procesal /

1. ARBOL / 2. DERECHO AMBIENTAL / 3. Derecho Ambiental procesal /

Problemas jurídicos

Dentro del proceso Contencioso Administrativo Ambiental, interpuesto por la Empresa Hotelera ICON S.A contra el Ministro de Medio Ambiente y Agua, impugnando la Resolución Ministerial-AMB N° 38 de 28 de junio de 2021, que resolvió el Recurso Jerárquico, mediante el cual se confirmó la Resolución Administrativa RA-SDSyMA-AL-RABQ-RR-038-2020 de 07 de abril de 2021 (Recurso de revocatoria) y la Resolución Administrativa de Primera Instancia RA SDSyMA-AL-RABQ-PI-038-2020 de 01 de marzo de 2021, resoluciones que fueron emitidas dentro del proceso administrativo que declaró probado el cargo administrativo contra el representante legal de la Actividad, Obra o Proyecto "Hotel Marriot", por haber incurrido en la infracción meramente administrativa, señalada en el art. 17.I inc. c) del D.S. N° 28592; la demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Que las resoluciones emitidas dentro del proceso administrativo, vulneran el debido proceso en su vertiente de falta de fundamentación y motivación, el derecho a la defensa y los principios contemplados en la Ley de Procedimiento Administrativo, en especial, los principios de sometimiento a la ley, buena fe, legítima defensa y proporcionalidad

2.- Que en todas las instancias administrativas, no se respetó el principio de proporcionalidad inmerso en el D.S. N° 26705, que establece una gradación de sanciones, correspondiendo en el caso específico, la amonestación escrita, al ser una infracción cometida por primera vez, al no haberse causado un impacto severo sobre el medio ambiente y;

3.- Que no correspondería la aplicación de la base imponible del 3x1000, contemplada en el art. 1 inc. b) del D.S. N° 26705, en tanto no se emita la tabla de multas por la AANC, siendo lo correcto aplicar integralmente lo dispuesto por la señalada norma y no únicamente la alícuota señalada en el art. 1 inc. b).

Solicitó se declare probada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"(...) Conforme a lo señalado precedentemente, queda claro que el representante legal de la AOP- "Hotel Marriot", tenía la obligación de presentar el Informe de Monitoreo Anual, el 18 de septiembre de 2020, incumpliendo esta obligación, al haber presentado su informe a destiempo, el 14 de octubre de 2020, es decir, dieciocho (18) días después de vencido el plazo legal, no obstante, conforme a la norma antes señalada, tenía la posibilidad de haber solicitado la ampliación del plazo por otros 30 días hábiles; sin embargo, no ejerció este derecho."

"(...) Ahora bien, con relación al argumento de la fuerza mayor y caso fortuito por motivo de la pandemia surgida por el COVID-19, se debe traer a consideración el contenido del Informe Técnico Legal SDSyMA/TEC-AL-N° 038/2020 de 04 de febrero de 2021 (I.4.4.), el cual señala que en la gestión 2020, existieron consideraciones especiales con relación a los plazos para la presentación de los Informes de Monitoreo Anual (IMA), debido a que la actividad laboral fue suspendida el 23 de marzo y reiniciada el 06 de julio de 2020, razón por la cual, la Autoridad Ambiental Competente Departamental, emitió la Circular SDSyMA/DICAM N° 005/2020 de 06 de julio de 2020, disponiéndose la habilitación de igual número de días hábiles a los suspendidos desde el 23 de marzo al 03 de julio de 2020, para la presentación de los IMA, que tenían como fecha límite de presentación este periodo."

"(...) Queda claro que la AOP "Hotel Marriot", no se encontraba o no se benefició de esta excepción, porque la fecha de presentación de su IMA, vencía el 18 de septiembre de 2020, período en el que ya se encontraban reiniciadas las actividades, es decir, no se tenía dispuesta o declarada la cuarentena rígida o total por la emergencia sanitaria nacional, sino que conforme disponía el Decreto Supremo N° 4276, de 26 de junio de 2020 y siguientes (DS. N° 4302 de 30/07/2020), se tenía dispuesta la cuarentena condicionada y dinámica y posteriormente sus respectivas modificaciones, disminuyendo otras restricciones. En las circunstancias señaladas, no corresponde aplicar la fuerza mayor y caso fortuito como eximentes de responsabilidad administrativa emergente o por motivos de la emergencia sanitaria nacional por la pandemia del conavirus (COVID-19), toda vez que, la documentación de descargo que se presentó en la sede administrativa, consistentes en: reportes del flujo de hospedaje, registros de parte diario, balances generales de activo corriente y reportes de periódicos, no demuestran el impedimento absoluto para el cumplimiento de su obligación; máxime, si de existir la fuerza mayor o caso fortuito invocado, el representante legal de la AOP "Hotel Marriot", debió solicitar oportunamente a la Autoridad Ambiental Competente Departamental, la ampliación del plazo de presentación del IMA, conforme lo prevé la norma -D.S. N° 3549 de 02 de mayo de 2018- y al no haber solicitado la prórroga correspondiente, deja en evidencia su negligencia, previsión y falta de cuidado que provocaron se incurra en la infracción administrativa antes señalada."

"(...) Entiéndase que la aplicación del principio de proporcionalidad, obliga al servidor público en el ejercicio de sus facultades y responsabilidades a garantizar el respeto y vigencia de los derechos fundamentales, evitando la arbitrariedad a momento de tomar sus decisiones y la aplicación de criterios abstractos o ambiguos y discrecionales, optando, por la conservación y aplicación de la norma; bajo este entendimiento, se considera que la Autoridad Ambiental Competente Departamental, en oportunidad de establecer la sanción por la infracción meramente administrativa establecida en el art. 17.I inc. c) del D.S. N° 28592 y que fue ratificada posteriormente, confirmando el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, la Resolución Administrativa RR N° 038/2020 de 07 de abril de 2021, pronunciada por la Secretaría Departamental, de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, a tiempo de resolverse el Recurso Jerárquico, sin vulnerar el principio de proporcionalidad, porque no corresponde a una actuación administrativa discrecional, sino que dicha"

actuación está sometida estrictamente a la norma, en la medida de que la infracción cometida se adecua a las previsiones del art. 17.I inc. c) del D.S. N° 28592 de 17 de enero de 2006."

"(...) Considerando más aún con relación a las responsabilidades de la AACD y los Servidores Públicos, previsto por el art. 39 del DS. N° 28592, el cual determina que: "...serán responsables en el marco de la Ley N° 1178 y sus decretos reglamentarios sobre responsabilidad por la función pública por el incumplimiento de procedimientos y plazos establecidos en la presente norma complementaria."; en consecuencia, no se evidencia vulneración del principio de proporcionalidad, como acusa la parte actora."

*"(...) Conforme a la norma señalada, se evidencia que la Autoridad Ambiental Competente Departamental, de acuerdo a la infracción cometida por el Representante Legal de la AOP "Hotel Marriot", aplicó correctamente la sanción que corresponde a una "multa", determinando la base imponible conforme a lo establecido en la norma de referencia, que señala: **"La base imponible aplicable a las infracciones meramente administrativas, será reglamentada por la AACN en un plazo de ciento ochenta (180) días computables a partir de la publicación del presente decreto supremo, aplicándose entre tanto lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 26705 de 10 de julio de 2002"** (Sic.); es decir, correspondió aplicar lo establecido en el art. 1 inc. b) del D.S. N° 26705, del tres por mil (3x1000) sobre el monto total del patrimonio o activo declarado por la AOP."*

"(...) Conforme a la revisión de la Resolución Ministerial-ABM N° 38 de 28 de junio de 2021 (I.4.7.), se tiene que la Resolución Administrativa RA SDSyMA-AL-RABQ-RR-038-2020 de 07 de abril de 2021, emitida por la Secretaría Departamental, de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, resuelve en su artículo primero, numeral II, sancionar al representante legal de la AOP "Hotel Marriot", John Alberto Carrasco Blacutt, con la imposición de una multa de \$us.-45,000.00 (Cuarenta y Cinco Mil 00/100 Dólares Americanos) o su equivalente en moneda nacional, por corresponder al tres por mil (3x1000) del patrimonio declarado por el representante legal en su documento con el cual obtuvo su Licencia Ambiental, fue determinada correctamente, así como el cargo administrativo, señalado en el art. 17.I inc. c) del D.S. N° 28592."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda contenciosa administrativa, declarando subsistente y con todo valor legal la Resolución Ministerial-AMB N° 38 de 28 de junio de 2021, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Sobre la falta de fundamentación y motivación por falta de pronunciamiento respecto a la fuerza mayor y caso fortuito como eximentes de responsabilidad administrativa, al haberse interpuesto una sanción a la parte demandante por el incumplimiento del plazo para la presentación del Informe de Monitoreo Anual, el representante legal de la AOP- "Hotel Marriot", tenía la obligación de presentar el Informe de Monitoreo Anual, el 18 de septiembre de 2020, incumpliendo esta obligación, al haber presentado su informe a destiempo, el 14 de octubre de 2020, sin embargo la parte demandante conforme al art. 9 del Decreto Supremo N° 24176 tenía la posibilidad solicitar una ampliación, ampliación que no fue solicitada, ahora el argumento de la fuerza mayor y caso fortuito por motivo de la pandemia surgida por el COVID-19, la Autoridad Ambiental Competente Departamental, dispuso la habilitación de igual número de días hábiles a los suspendidos desde el 23 de marzo al 03 de julio de 2020, para la presentación de los IMA, que tenían como fecha límite de presentación este periodo, siendo que la parte demandante no se encontraba o no se benefició de esta excepción, porque la fecha

de presentación de su IMA, vencía el 18 de septiembre de 2020, por lo que no correspondía aplicar la fuerza mayor y caso fortuito como eximentes de responsabilidad administrativa emergente o por motivos de la emergencia sanitaria nacional por la pandemia del coronavirus (COVID-19);

2.- Respecto a que no se aplicó el principio de proporcionalidad en la determinación de la sanción que correspondía imponerse por una infracción meramente administrativa, la Autoridad Ambiental Competente Departamental, en oportunidad de establecer la sanción por la infracción meramente administrativa establecida en el art. 17.I inc. c) del D.S. N° 28592, lo hizo sin vulnerar el principio de proporcionalidad, porque no corresponde a una actuación administrativa discrecional, sino que dicha actuación está sometida estrictamente a la norma, en la medida de que la infracción cometida se adecua a las previsiones del art. 17.I inc. c) del D.S. N° 28592 de 17 de enero de 2006, no siendo evidente lo acusado por la parte demandante y;

3.- Respecto a que la imposición de la multa y la base imponible serían contrarias al ordenamiento jurídico, como se dijo anteriormente la parte demandante incurrió en la infracción administrativa, establecida en el art. 17.I inc. c) del D.S. N° 28592, correspondiendo en consecuencia, aplicar la sanción establecida en el art. 18 de la misma norma que determina como sanción la multa o la suspensión de actividades, por lo que al imponerle una multa de \$us.-45,000.00 (Cuarenta y Cinco Mil 00/100 Dólares Americanos) por corresponder al tres por mil (3x1000) del patrimonio declarado por el representante legal en su documento con el cual obtuvo su Licencia Ambiental, fue determinada correctamente.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

DERECHO AMBIENTAL / DERECHO AMBIENTAL PROCESAL

No hay suspensión de plazo de informe

El administrado que ha iniciado una AOP (Actividad, Obra o Proyecto), tiene la obligación de presentar en plazo legal ante la Secretaría de Medio Ambiente de la Gobernación, el Informe de Monitoreo Anual (IMA), no encontrándose beneficiado con la suspensión de plazo por el COVID-19 cuando su vencimiento se dió en un período en el que se encontraban reiniciadas las actividades, menos solicitó oportunamente una prórroga

" (...) Conforme a lo señalado precedentemente, queda claro que el representante legal de la AOP- "Hotel Marriot", tenía la obligación de presentar el Informe de Monitoreo Anual, el 18 de septiembre de 2020, incumpliendo esta obligación, al haber presentado su informe a destiempo, el 14 de octubre de 2020, es decir, dieciocho (18) días después de vencido el plazo legal, no obstante, conforme a la norma antes señalada, tenía la posibilidad de haber solicitado la ampliación del plazo por otros 30 días hábiles; sin embargo, no ejerció este derecho.

Ahora bien, con relación al argumento de la fuerza mayor y caso fortuito por motivo de la pandemia surgida por el COVID-19, se debe traer a consideración el contenido del Informe Técnico Legal SDSyMA/TEC-AL-N° 038/2020 de 04 de febrero de 2021 (I.4.4.), el cual señala que en la gestión 2020, existieron consideraciones especiales con relación a los plazos para la presentación de los Informes de Monitoreo Anual (IMA), debido a que la actividad laboral fue suspendida el 23 de marzo y reiniciada el 06 de julio de 2020, razón por la cual, la Autoridad Ambiental Competente Departamental, emitió la

Circular SDSyMA/DICAM N° 005/2020 de 06 de julio de 2020, disponiéndose la habilitación de igual número de días hábiles a los suspendidos desde el 23 de marzo al 03 de julio de 2020, para la presentación de los IMA, que tenían como fecha límite de presentación este periodo."

" (...) Queda claro que la AOP "Hotel Marriot", no se encontraba o no se benefició de esta excepción, porque la fecha de presentación de su IMA, vencía el 18 de septiembre de 2020, período en el que ya se encontraban reiniciadas las actividades, es decir, no se tenía dispuesta o declarada la cuarentena rígida o total por la emergencia sanitaria nacional, sino que conforme disponía el Decreto Supremo N° 4276, de 26 de junio de 2020 y siguientes (DS. N° 4302 de 30/07/2020), se tenía dispuesta la cuarentena condicionada y dinámica y posteriormente sus respectivas modificaciones, disminuyendo otras restricciones. En las circunstancias señaladas, no corresponde aplicar la fuerza mayor y caso fortuito como eximentes de responsabilidad administrativa emergente o por motivos de la emergencia sanitaria nacional por la pandemia del conavirus (COVID-19), toda vez que, la documentación de descargo que se presentó en la sede administrativa, consistentes en: reportes del flujo de hospedaje, registros de parte diario, balances generales de activo corriente y reportes de periódicos, no demuestran el impedimento absoluto para el cumplimiento de su obligación; máxime, si de existir la fuerza mayor o caso fortuito invocado, el representante legal de la AOP "Hotel Marriot", debió solicitar oportunamente a la Autoridad Ambiental Competente Departamental, la ampliación del plazo de presentación del IMA, conforme lo prevé la norma -D.S. N° 3549 de 02 de mayo de 2018- y al no haber solicitado la prórroga correspondiente, deja en evidencia su negligencia, previsión y falta de cuidado que provocaron se incurra en la infracción administrativa antes señalada."

PRECEDENTE 2

DERECHO AMBIENTAL / DERECHO AMBIENTAL PROCESAL

Correcta aplicación de multa

En la tramitación de un proceso administrativo por obra o proyecto, si hay infracción administrativa que cause impacto al medio ambiente, la administración no comete ilegalidad ni lesiona el principio de proporcionalidad, si determina correctamente la aplicación de una multa del (3x1000) patrimonio declarado, al estar establecida en norma administrativa

" (...) En estas circunstancias, la Secretaría de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente del Gobierno Autónomo de Santa Cruz, emite la Resolución Administrativa AP N° 038/2020 de 15 de diciembre de 2020, de Apertura de Proceso Administrativo contra de la Actividad, Obra o Proyecto - AOP "Hotel Marriot" (I.4.2.), por el cargo de haber incurrido en la infracción meramente administrativa, cual es: "No enviar los informes o reportes solicitados por la Autoridad Ambiental Competente, o aprobados en sus Licencias Ambientales en los plazos establecidos", misma que se encuentra prevista en el art. 17.I inc. c) del citado D.S. N° 28592, disponiéndose además la notificación al representante legal, para que asuma defensa y presente los descargos correspondientes."

"(...) Entiéndase que la aplicación del principio de proporcionalidad, obliga al servidor público en el ejercicio de sus facultades y responsabilidades a garantizar el respeto y vigencia de los derechos fundamentales, evitando la arbitrariedad a momento de tomar sus decisiones y la aplicación de criterios abstractos o ambiguos y discrecionales, optando, por la conservación y aplicación de la norma; bajo este entendimiento, se considera que la Autoridad Ambiental Competente Departamental, en oportunidad de

establecer la sanción por la infracción meramente administrativa establecida en el art. 17.I inc. c) del D.S. N° 28592 y que fue ratificada posteriormente, confirmando el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, la Resolución Administrativa RR N° 038/2020 de 07 de abril de 2021, pronunciada por la Secretaría Departamental, de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, a tiempo de resolverse el Recurso Jerárquico, sin vulnerar el principio de proporcionalidad, porque no corresponde a una actuación administrativa discrecional, sino que dicha actuación está sometida estrictamente a la norma, en la medida de que la infracción cometida se adecua a las previsiones del art. 17.I inc. c) del D.S. N° 28592 de 17 de enero de 2006."

"(...) Considerando más aún con relación a las responsabilidades de la AACD y los Servidores Públicos, previsto por el art. 39 del DS. N° 28592, el cual determina que: "...serán responsables en el marco de la Ley N° 1178 y sus decretos reglamentarios sobre responsabilidad por la función pública por el incumplimiento de procedimientos y plazos establecidos en la presente norma complementaria."; en consecuencia, no se evidencia vulneración del principio de proporcionalidad, como acusa la parte actora."

"(...) Conforme a la norma señalada, se evidencia que la Autoridad Ambiental Competente Departamental, de acuerdo a la infracción cometida por el Representante Legal de la AOP "Hotel Marriot", aplicó correctamente la sanción que corresponde a una "multa", determinando la base imponible conforme a lo establecido en la norma de referencia, que señala: **"La base imponible aplicable a las infracciones meramente administrativas, será reglamentada por la AACN en un plazo de ciento ochenta (180) días computables a partir de la publicación del presente decreto supremo, aplicándose entre tanto lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 26705 de 10 de julio de 2002"** (Sic.); es decir, correspondió aplicar lo establecido en el art. 1 inc. b) del D.S. N° 26705, del tres por mil (3x1000) sobre el monto total del patrimonio o activo declarado por la AOP."

"(...) Conforme a la revisión de la Resolución Ministerial-ABM N° 38 de 28 de junio de 2021 **(I.4.7.)**, se tiene que la Resolución Administrativa RA SDSyMA-AL-RABQ-RR-038-2020 de 07 de abril de 2021, emitida por la Secretaría Departamental, de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, resuelve en su artículo primero, numeral II, sancionar al representante legal de la AOP "Hotel Marriot", John Alberto Carrasco Blacutt, con la imposición de una multa de \$us.-45,000.00 (Cuarenta y Cinco Mil 00/100 Dólares Americanos) o su equivalente en moneda nacional, por corresponder al tres por mil (3x1000) del patrimonio declarado por el representante legal en su documento con el cual obtuvo su Licencia Ambiental, fue determinada correctamente, así como el cargo administrativo, señalado en el art. 17.I inc. c) del D.S. N° 28592."

Jurisprudencia conceptual o indicativa

" (...)

Respecto a la potestad administrativa sancionatoria la SCP 0137/2013 de 05 de febrero, ha precisado que la potestad administrativa sancionatoria, se configura como: "...una "potestad reglada", a partir de la cual, encuentra razón de ser el principio de legalidad, el cual, en un Estado Constitucional de Derecho como es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, expande su contenido dogmático para configurar el "principio de constitucionalidad", en virtud del cual, todos los actos de la administración,

incluidos por supuesto aquellos que emanen de la potestad administrativa sancionatoria, se someten no solamente aun bloque de legalidad imperante, si no a la Constitución, entendiendo que en esta nueva visión de Estado, la Constitución tiene un valor normativo, es decir constituye fuente directa de derecho, presupuesto a partir del cual, se concibe la aplicación directa de los derechos fundamentales y la eficacia del fenómeno de constitucionalización del ordenamiento jurídico, es decir, la irradiación de contenidos constitucionales y en particular de lineamientos insertos en la parte dogmática de la Constitución en todos los actos de la vida social y por supuesto en aquellos emergentes de la función administrativa" (Sic.).

Por otra, la jurisprudencia constitucional, como la contenida en la SC 22/2002 de 6 de marzo, ha desarrollado el principio de legalidad, señalando que para su observancia, se debe cumplir con dos condiciones esenciales para su aplicación: "... a) la garantía formal expresada en el resguardo del principio de la reserva legal en la medida en que es la Ley la que contiene las normas que tipifican las conductas como ilícitos o infracciones administrativas así como las sanciones; y b) la garantía material que en resguardo del principio de la seguridad jurídica se expresa en la necesaria tipificación de las conductas y el establecimiento de las sanciones tanto en forma directa , a través de las normas contenidas en la Ley, cuanto por remisión conocida como tipificación indirecta" (Sic.).

La proyección de este principio alcanza al ámbito administrativo sancionador, al determinar que una condición de validez de las sanciones administrativas previstas a través de reglamentos es que sean establecidas en el marco del principio de legalidad y cumplan con los requisitos esenciales exigidos para su aplicación; es decir, observar la garantía material y formal aludida precedentemente, esto es: reserva legal y tipificación expresa de la conducta y la sanción.

Asimismo, la SC 0062/2002, expresó que el principio de legalidad adquiere una vertiente procesal y otra sustantiva. Con relación a la primera puntualizó que: "... el principio de legalidad en su vertiente procesal (garantía jurisdiccional), tiende a garantizar que nadie pueda ser sancionado sino en virtud de un proceso desarrollado conforme a las reglas establecidas en el procedimiento en cuestión, en el que se respetan las garantías establecidas por ley"; en su vertiente sustantiva, el principio de legalidad (...) prohíbe que una conducta, por reprochable que parezca y por mucho que lesione un derecho, puede conceptuarse como falta o delito, si la ley no la describe de manera taxativa como tal..." (Sic.).

FJ.II.3. Características que deben concurrir para invocar la fuerza mayor y el caso fortuito como eximentes de responsabilidad administrativa.

*Al respecto, la SCP 0169/2018-S2 de 14 de mayo, citando la SCP 2608/2012 de 21 de diciembre, precisó jurídicamente que: "... tiene escasa importancia la diferencia que algunos hallan entre el **caso fortuito y la fuerza mayor** ; señalando que el primer caso, guarda mayor relación con los hechos de la naturaleza -por ejemplo el desbordamiento de un río, terremotos, tempestades, pestes, incendios, etc.-; en tanto que el segundo se origina en hechos lícitos o ilícitos del hombre, como la guerra, la coacción material y otros similares; empero, que **en ambos casos se trata de un suceso que no pudo preverse o que previsto no pudo evitarse...**" (Las negrillas son agregadas).*

La jurisprudencia citada, hace referencia a que se ha mantenido invariable el entendimiento que tanto la fuerza mayor como el caso fortuito constituyen acontecimientos imprevisibles o inevitables; ya sea que provenga de un factor externo al hombre o interno a éste.

*De igual forma, el Tribunal Constitucional en la SCP 1346/2012 de 19 de septiembre, precisa que para que exista fuerza mayor o caso fortuito, se deben reunir las siguientes características: **1) Ser***

imprevisible; 2) Inevitable; 3) Ajeno al deudor; 4) Debe ser actual, es decir, un hecho real y vigente; 5) Sobreviniente; y, 6) Configurarse como impedimento absoluto de incumplimiento."