

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0017-2023

FECHA DE RESOLUCIÓN: 10-05-2023

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

Problemas jurídicos

Dentro del proceso contencioso administrativo interpuesto por la Terminal de Buses de Cochabamba S.A., contra el Ministro de Medio Ambiente y Aguas, impugnando la Resolución Ministerial - AMB N° 45 de 19 de julio de 2021, por la que se determinó confirmar la *“Resolución Administrativa N° 038/2021 de 26 de enero de 2021”* emitida por la Autoridad Ambiental Competente del Departamento de Cochabamba, pronunciada dentro del proceso administrativo sancionador, por infracción administrativa de impacto Ambiental, establecido en el art. 17.II.a) del D.S. N° 28592, con relación al art. 18; El Tribunal Agroambiental identifica los siguientes problemas jurídicos: **1)** La aplicación indebida de la sanción administrativa por impacto ambiental; **2)** El quebrantamiento del debido proceso administrativo; **3)** la inexistencia de tipicidad en la sanción; y, **4)** La concurrencia de otras Licencias Ambientales sobre las actividades que realiza la empresa demandada, que no fueron consideradas al momento de emitirse la sanción administrativa.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"...De acuerdo a la problemática identificada anteriormente, se pasa a revisar los aspectos denunciados confrontando los mismos con los actuados administrativos remitidos por la autoridad administrativa demandada, en el siguiente orden: 1. La aplicación objetiva de la normativa ambiental; 2. La identificación de los derechos denunciados como vulnerados al haberse aplicado la sanción administrativa.

III.1. En cuanto a las incongruencias observadas en los “Considerandos” de la resolución impugnada.

De la revisión del contenido del *“Considerando I”* de la resolución impugnada, se advierte que en el mismo se transcribe en parte la Comunicación Interna Cite N° UGCA-AL 4387/2018 de 7 de septiembre **(I.4.4)**, así como la descripción de actos administrativos que fueron sustanciados y emitidos en el proceso administrativo sancionador, sin que exista contradicción alguna, por cuanto se advierte una descripción resumida del trámite administrativo, resultando carente de fundamento lo denunciado en esta parte; correspondiendo señalar además, que lo acusado por la parte actora hace referencia a una comunicación interna, que es un acto administrativo interno de la institución, que no define derechos de los administrados, cuando estos no ponen fin a ninguna actuación administrativa; en consecuencia, no resultan ser impugnables o recurribles, siendo los mismos meros actos preparatorios

del proceso administrativo sancionador; al efecto, corresponde citar el art. 56 de la Ley N° 2341, que establece:

*I. Los recursos administrativos **proceden contra toda clase de resolución de carácter definitivo o actos administrativos que tengan carácter equivalente**, siempre que dichos actos administrativos a criterio de los interesados afecten, lesionen o pudieren causar perjuicio a sus derechos subjetivos o intereses legítimos.*

*II. Para efectos de esta Ley, **se entenderán por resoluciones definitivas o actos administrativos, que tengan carácter equivalente a aquellos actos administrativos que pongan fin a una actuación administrativa***"; norma que dispone con absoluta claridad que los actos administrativos recurribles son aquellas resoluciones de carácter definitivo, situación que no acontece con la comunicación interna (I.4.4), por cuanto no es un acto definitivo, sino más bien un acto preparatorio interno que no es recurrible; así también se encuentra previsto en el art. 57 de la Ley N° 2341, que establece: *"No proceden recursos administrativos contra los actos de carácter preparatorio o de mero trámite, salvo que se trate de actos que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión"*; razón suficiente que acredita que lo denunciado en este punto resulta insustancial y carente de sustento jurídico que permita demostrar la existencia de contradicción en un acto administrativo que no define derechos y menos pone fin al proceso motivo de análisis.

Con relación a las observaciones del contenido de los *"Considerandos II y III"* y la acusación de aplicación retroactiva del art. 25 de la Ley N° 1333 de 27 de abril de 1992, dado que su empresa tiene más de 30 años operando; al respecto, de la revisión del proceso administrativo sancionador arrimado al proceso, cursa el "Anexo D" del Manifiesto Ambiental, descrito en el punto **I.4.1** de la presente resolución, en el cual se consigna como fecha de registro en la entonces, Fundación Para el Desarrollo Empresarial (FUNDEMPRESA), de la "Terminal de Buses de Cochabamba" (Empresa Sancionada), el 26 de diciembre de 2001, con un capital de inversión de Bs.- 90.000.000 (noventa millones de bolivianos); prueba que adquiere plena fe probatoria, porque al tratarse de una Declaración Jurada como Manifiesto Ambiental, cobra absoluta relevancia a momento de la valoración probatoria conforme se tiene expresado en el **FJ.II.4** de la presente resolución.

En ese sentido, se evidencia en el "Anexo D Manifiesto Ambiental" (**I.4.1**), que la actividad principal de la Empresa "Terminal de Buses Cochabamba S.A." esta consignada como *"Servicios conexos al transporte"* (sic.), siendo ésta la actividad para la que fue otorgada la Licencia Ambiental, a través de la emisión de la Declaratoria de Adecuación Ambiental (DAA) N° 030101-13/DRNMA-MA-1046 DAA173/2018 (**I.4.5**), por la que se autoriza, desde el punto de vista ambiental, la prosecución del funcionamiento de la Empresa; máxime, tomando en consideración la Declaración Jurada cursante a fs. 215 de obrados, en cuyo contenido establece textualmente: *"Los suscritos: ING. THANIA JOVANNA MINA ARAUCO con carnet de identidad Nro. 2878912 Cbba y con N° RENCA 12922 e ING. TEDDY EDGAR PEREZ UGARTE con Cédula de Identidad C.I. 818642 y N° RENCA 121522 en calidad de responsable técnicos de la elaboración del **MANIFIESTO AMBIENTAL** y el **DR. JAIME VEIZAGA HIDALGO** con carnet de identidad Nro.: 718766 - Cbba. como Representante Legal de la empresa **"TERMINAL DE BUSES COCHABAMBA S.A."**, damos fe de la verdad de la información detallada en el presente documento y asumimos la responsabilidad en caso no ser evidente el tenor de este MANIFIESTO AMBIENTAL"* (sic.); de donde se tiene que esta manifestación voluntaria, tiene por objeto, asegurar la veracidad de lo declarado en la misma; en consecuencia, la autorización para continuar con el funcionamiento de la Empresa expresada en la Declaratoria de Adecuación Ambiental, se encuentra sustentada en tal declaración jurada. En ese sentido, corresponde señalar que de

conformidad a lo previsto en los arts. 56, 59 y 60 del D.S. N° 24176, la Licencia Ambiental constituye el documento jurídico administrativo que avala el cumplimiento de los requisitos previstos por normativa legal vigente, en los términos, condiciones, requisitos y obligaciones, para ejercer actividades que pudieran afectar negativamente al medio ambiente, como es el caso que nos ocupa, los “Servicios conexos al Transporte” declarada como única actividad, por el representante legal de la Empresa.

Por lo expresado, se tiene que al existir el registro público de la Empresa sancionada en la entonces FUNDEMPRESA, es a partir de ese entonces, que corresponde su reconocimiento público y en consecuencia, aplicable a la misma la Ley N° 1333 de 27 de abril de 1992, no existiendo documentación alguna que acredite que la Empresa sancionada tuviera una fecha de creación anterior a la vigencia de la Ley N° 1333; por lo tanto, resulta falso que la autoridad demandada hubiera incurrido en aplicación retroactiva de la Ley de Medio Ambiente y del Reglamento de Prevención y Control Ambiental (D.S. N° 24176 de 8 de diciembre de 1995).

III.2. Respecto a los elementos excluyentes de fijación de la base de la multa, que según el recurrente existirían tres actividades, cada una con su Licencia Ambiental respectiva, que no habría sido considerado por la autoridad administrativa; sobre el particular, se tiene que, luego de revisar los antecedentes del proceso administrativo sancionador, no se advierte ni cursa en antecedentes las tres Licencias Ambientales para cada una de sus actividades, menos que se hubiera acreditado la existencia de tres actividades que realiza la Empresa; por tanto, debido a la inexistencia de prueba que acredite lo mencionado en la demanda contenciosa administrativa, corresponde desestimar lo acusado; no existiendo “incongruencia omisiva” en la resolución impugnada, habiéndose aplicado objetivamente la ley, en atención a la prueba presentada por el Representante Legal (RL) de la Empresa sancionada; habiéndose emitido una resolución congruente, debidamente fundamentada y motivada con base a la prueba cursante en el proceso administrativo sancionador; en particular, la prueba presentada por el representante legal de la empresa.

En virtud a lo expresado y según los datos que cursan en el expediente, se tiene lo siguiente:

III.2.1.- La autoridad administrativa calificó la multa en atención al capital autorizado y declarado como tal por el Representante Legal de la Empresa, según consta en el Manifiesto Ambiental **(I.4.1)** y en el Certificado de Actualización de Matrícula de Comercio **(I.4.2)**, documentos en los cuales se consigna como capital autorizado y como monto de inversión, la suma de Bs.- 90.000.000 (noventa millones de bolivianos), sin que exista una subdivisión dicho capital, en las actividades que señala el recurrente (Terminal actual, nueva Terminal y gasolinera).

Al efecto, debe precisarse que la base imponible para el cálculo de la multa en caso de infracciones administrativas ambientales, se encuentra prevista en el art. 1 del D.S. N° 26705 de 10 de julio de 2002, que al complementar y modificar el art. 97 del Reglamento General de Gestión Ambiental (RGGA), señala que, se aplicará el 3x1000 (tres por mil), sobre el “**monto total del patrimonio o activo declarado por la empresa, proyecto u obra**”; y teniendo presente que, el activo de una empresa, comprende los bienes y derechos que posee la empresa en un momento determinado; es decir, aquellos a partir de los cuales puede generar valor y recursos, que según los documentos adjuntados por el Representante Legal de la Empresa al momento de presentar el Manifiesto Ambiental, tanto el capital autorizado como el monto de inversión guardan absoluta coincidencia; es por ello que la Autoridad Ambiental Competente Nacional, al haber confirmado la Resolución Revocatoria N° 038/2021 de 26 de enero de 2021, consideró correctamente la determinación en la aplicación del porcentaje señalado sobre el monto de inversión, que coincide con el monto del capital autorizado, situación que no fue

desvirtuada por el ahora recurrente durante la sustanciación del proceso administrativo sancionador.

Consiguientemente, por lo expresado precedentemente, resulta no ser cierto ni evidente la vulneración del debido proceso acusado por la parte actora, puesto que, en la tramitación del proceso administrativo sancionatorio, se otorgaron a la “Terminal de Buses Cochabamba S.A.”, todas las garantías en un procedimiento que fue dirigido por autoridades competentes conforme a la normativa ambiental, proceso que fue desarrollado de conformidad a las normas preestablecidas en el ordenamiento jurídico, no resultando evidente que la Resolución impugnada en la presente demanda contenciosa administrativa, fuera emitida en contravención de la normativa especializada en materia ambiental, sino todo lo contrario.

III.2.2.- En relación a la denuncia por **“EVIDENCIA DE LA INEXISTENCIA DE ARGUMENTACION SUFICIENTE RESPECTO DE LOS FUNDAMENTOS ESGRIMIDOS DE LA TERMINAL DE BUSES COCHABAMBA S.A. EN LA RESOLUCION 038/2020 DE 26.01.2021” (sic.)**, al haberse señalado y atribuido a la Empresa sancionada, que se implementó la obra sin Licencia Ambiental y que en la tramitación del proceso administrativo sancionador no se habrían explicado *“los elementos excluyentes de fijación de la base de la multa particularmente identificados en el orden de la existencia de tres actividades”*.

Respecto al primer punto denunciado, relativo al inicio de actividades sin “licencia ambiental”, se tiene que, de la revisión del proceso administrativo sancionador, no se advierte la existencia de “Licencia Ambiental” anterior a la que cursa a fs. 219 de obrados, consistente en la Declaratoria de Adecuación Ambiental (DAA) N° 03010113/DRNMA-MA-1046 DAA-173/2018, descrito en lo sustancial; en ese sentido, por lo expresado en el **FJ.II.4** y en atención a lo previsto en el art. 57 en el Reglamento General de Gestión Ambiental (RGGA), aprobado mediante D.S. N° 24176, respecto a la Declaratoria de Adecuación Ambiental (DAA), establece que: *“La DAA es el documento emitido por la Autoridad Ambiental Competente por el cual se aprueba, desde el punto de vista ambiental, la prosecución de un proyecto, obra o actividad que está en su fase de operación o etapa de abandono, a la puesta en vigencia del presente Reglamento. **La DAA que tiene carácter de licencia ambiental**, se basa en la evaluación del MA, y fija las condiciones ambientales que deben cumplirse de acuerdo con el Plan de Adecuación y Plan de Aplicación y Seguimiento Ambiental propuestos. **La DAA se constituirá, conjuntamente con el MA, en la referencia técnico-legal para los procedimientos de control ambiental.** Este documento tiene carácter de Licencia Ambiental”* (negrilla y subrayado incorporados),

de donde se tiene que la única Licencia Ambiental que se constata en el expediente, es el que cursa a fs. 219 de obrados, siendo otorgada la misma a la AOP **“Terminal de Buses de Cochabamba S.A.”**; sin que tampoco se advierta del contenido de la misma, que hubiera sido otorgada respecto a una de las actividades de la Empresa, como expresa el recurrente, sino sobre la razón social de la empresa; al respecto, corresponde señalar que las actividades a las que hace referencia el recurrente, las mismas son inexistentes, por la propia declaración jurada del mismo, manifestada en el ANEXO 2 del Manifiesto Ambiental, descrito en lo sustancial en el punto **I.4.1** de la presente resolución, donde en el ítem “Actividad Principal”, se consigna “Servicios conexos al transporte”; y en el ítem “Otras Actividades”, se consigna “Ninguna”; razón suficiente que desacredita la manifestado de manera reiterada por el recurrente, respecto a los *“elementos excluyentes de fijación de la base de la multa particularmente identificados en el orden de la existencia de tres actividades”*, por cuanto jamás fueron declaradas otras actividades al margen de la actividad principal; consiguientemente, lo denunciado por el recurrente, resulta alejado de la verdad material, por las pruebas que cursan en el expediente; en particular, la resolución administrativa de inicio del proceso descrita en lo sustancial en el punto **I.4.6** del presente

fallo, en cuya parte considerativa textualmente expresa: “Que, en fecha 03 de agosto de 2018 el Sr. JAIME VEIZAGA HIDALGO Representante Legal de la AOP "TERMINAL DE BUSES COCHABAMBA S.A.", ingresa a la Unidad de Gestión y Control Ambiental el Manifiesto Ambiental DRNMA-MA N° 1046 **para adecuar su actividad a los condicionamientos ambientales y obtener la Licencia Ambiental correspondiente.**

Que, conforme lo establecido por los informes técnico CI/UGCA/3307/2018 y Legal Cite No: UGCA-AL 4387/2018, ambos de fecha 07 de septiembre de 2018 la AOP TERMINAL DE BUSES COCHABAMBA S.A., cumple con lo requerido en el Reglamento de Prevención y Control Ambiental para otorgar la Declaratoria de Adecuación Ambiental DAA **empero inició actividades sin contar con la Licencia Ambiental y no presentó el Manifiesto Ambiental dentro el plazo establecido**, constituyendo las mismas en infracciones de Impacto ambiental como expresa el artículo 17, parágrafo II, incisos a) y c) de las Normas Complementarias al Decreto Supremo No 24176 de 8 de diciembre de 1995, en sus Títulos I, II, V y IX del Reglamento General de Gestión Ambiental - RGGA y Títulos I, IV, V y IX del Reglamento de Prevención y Control Ambiental -RPCA, aprobadas por Decreto Supremo No 28592 de 17 de enero de 2006 y habiendo la Secretaría Departamental de los Derechos de la Madre Tierra en fecha 24 de septiembre de 2018 remitido el citado tramite, para el Inicio del proceso administrativo respectivo” (negrillas y subrayado son incorporados); en efecto, lo precedentemente transcrito condice con las pruebas que cursan en el expediente, en el entendido de que no existe otra Licencia Ambiental, sino simplemente la cursante a fs. 219 de obrados;

en consecuencia, correspondía la aplicación de lo previsto en el art. 17.II.a del D.S. N° 28592 de 17 de enero de 2006, que establece: “Constituyen infracciones administrativas, en el marco del artículo 99 de la Ley del Medio Ambiente, las siguientes: (...) II. Infracciones administrativas de impacto ambiental: a) Iniciar una actividad o implementar una obra o proyecto sin contar con la Licencia Ambiental vigente correspondiente”

Debiendo concluir que la autoridad administrativa de primera instancia, aplicó correctamente la normativa especializada en materia ambiental, bajo un análisis y valoración integral de la prueba que cursa en el expediente, habiéndose garantizado el debido proceso en su componente aplicación objetiva de la ley, acorde a los principios y garantías constitucionales que hacen a la gestión ambiental; según se tiene expresado en el **FJ.II.2** de la presente resolución.

Por otra parte, corresponde señalar que, en relación a la inexistencia de razonamiento concluyente, respecto de los elementos vinculados a las medidas compensatorias, enfocadas a la restauración del daño ecológico derivado de la infracción buscando la reparación del medio ambiente, la parte recurrente no fundamenta en derecho lo denunciado, más cuando el proceso de restauración por daño ecológico, debe ser tramitada de manera autónoma en la vía administrativa y en su caso, ante los jueces agroambientales quienes tienen competencia específica para la tramitación de las acciones de reparación ambiental, según prevé el art. 152.4 de la Ley N° 025, que establece a la letra: “Conocer acciones dirigidas a establecer responsabilidad ambiental por la contaminación de aguas, del aire, del suelo o **daños causados al medio ambiente**, la biodiversidad, la salud pública o al patrimonio natural, para el resarcimiento y para la reparación, rehabilitación, o **restauración por el daño surgido o causado**, sin perjuicio de las competencias administrativas establecidas en las normas especiales que rigen cada materia” (negrillas y subrayado incorporados); de donde se tiene que, lo denunciado en este punto por el recurrente, no corresponde su pronunciamiento en un Recurso Jerárquico, sino a un proceso de restauración ambiental y no así al recurso jerárquico motivo de control de legalidad en esta instancia jurisdiccional.

En relación a la denuncia por inexistencia de identidad entre la previsión normativa, el procedimiento y la sanción o multa, se tiene que la parte actora, denuncia la misma de manera genérica sin expresar la relación de causalidad entre lo manifestado y la resolución impugnada, por lo que no corresponde mayor pronunciamiento sobre el particular; similar situación ocurre, respecto a la denuncia por vulneración del principio de tipicidad y reserva legal como integrantes del debido proceso, en el entendido de que, considera tal quebrantamiento al haberse aplicado de manera incorrecta la sanción; al respecto, corresponde expresar que las sanciones administrativas en materia ambiental se encuentran reguladas por los decretos reglamentarios emitidos al efecto, según se tiene explicado en el **FJ.III.2** de la presente resolución, en el que se tiene expresado que el D.S. N° 28592, que complementó y modificó los Reglamentos Ambientales de la Ley N° 1333, clasificándolas en infracciones meramente administrativas y de impacto ambiental, que en su art. 17, establece los diferentes tipos de infracciones, las cuales pasamos a revisar:

I. Infracciones meramente administrativas: **a)** No contar con los registros correspondientes de acuerdo a las disposiciones legales aplicables a la AOP; **b)** Impedir o no facilitar las inspecciones a la Autoridad Ambiental Competente; **c)** No enviar los informes o reportes solicitados por la Autoridad Ambiental Competente, o aprobados en sus Licencias Ambientales en los plazos establecidos; **d)** No cumplir con Resoluciones Administrativas de Autoridad Ambiental Competente en las que se instruyan la presentación de información sobre la AOP; **e)** No presentar las aclaraciones, complementaciones o enmiendas en los procesos de Evaluación de Impactos Ambientales o de Control de Calidad Ambiental en los plazos establecidos por el Organismo Sectorial Competente, Gobierno Municipal o la Autoridad Ambiental Competente; y, **f)** No comunicar a la Autoridad Ambiental Competente la suspensión o cierre de un proyecto, obra o actividad.

II. Infracciones administrativas de impacto ambiental: **a)** Iniciar una actividad o implementar una obra o proyecto sin contar con la Licencia Ambiental vigente correspondiente; **b)** Presentar los instrumentos de Regulación de Alcance Particular que tienen carácter de declaración jurada con información alterada sobre los impactos que la AOP pueda producir o produzca sobre el medio ambiente y los recursos naturales; **c)** Presentar el Manifiesto Ambiental fuera del plazo establecido para el efecto; **d)** No cumplir con resoluciones administrativas que emita la Autoridad Ambiental Competente, en las que se instruyan medidas de mitigación o rehabilitación; **e)** Alterar, ampliar o modificar un proyecto, obra o actividad sin cumplir el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA); **f)** No implementar el plan de abandono y rehabilitación previamente aprobado por la Autoridad Ambiental Competente en caso de cierre; **g)** El incumplimiento a la aplicación de las medidas correctivas o de mitigación posteriores a las inspecciones y plazos concedidos para su regulación, en el marco de lo dispuesto en los artículos 97 y 98 de la Ley de Medio Ambiente; **h)** No implementar las medidas de mitigación aprobadas en el Programa de Prevención y Mitigación y en el Plan de Adecuación de acuerdo con el respectivo Plan de Aplicación y Seguimiento Ambiental; **i)** Cuando el Representante Legal de la AOP, no informe a la Autoridad Ambiental Competente de impactos ambientales no previstos en su Licencia Ambiental y que puedan afectar al medio ambiente; **j)** No cumplir con los condicionamientos ambientales instruidos por la Autoridad Ambiental Competente, determinados en inspección; **k)** No comunicar a la Autoridad Ambiental Competente en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas, cuando ocurriese cualquier accidente o incidente en materia ambiental; **l)** No remitir en el plazo máximo de diez días el Informe de Monitoreo Ambiental del sector del accidente o incidente. En caso que no se requiera informes de laboratorio el plazo máximo se reduce a cinco días; y, **m)** No remitir en el plazo establecido por la Autoridad Ambiental Competente mediante Resolución el Informe de Evaluación Ambiental del sector del accidente o incidente.

Por consiguiente, en relación a la base imponible para el cálculo de la multa en caso de infracciones, la misma se encuentra establecida en el D.S. N° 26705 de 10 de julio de 2002, que al complementar y modificar el art. 97 del Reglamento General de Gestión Ambiental, señala que, se aplicará el 3x1000 (tres por mil), sobre el monto total del patrimonio o activo declarado por la empresa, proyecto u obra; situación que en el presente caso, la autoridad administrativa departamental, al identificar que la "Terminal de Buses de Cochabamba" inició actividades sin la respectiva Licencia Ambiental, correspondía la aplicación de la multa por la infracción administrativa de impacto ambiental; que según fue explicado precedentemente, tal situación resulta evidente por cuanto la Empresa sancionada no contaba con la Licencia Ambiental al momento de iniciar operaciones, razón por la que presentó el Manifiesto Ambiental, para su adecuación a la normativa ambiental correspondiente; en consecuencia, no es evidente que la autoridad administrativa hubiera incurrido en una transgresión normativa.

III.3.- Respecto a la denuncia por incongruencia omisiva, ante la ausencia de proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción dispuesta sin amparo de la normativa aplicable y haberse fijado una multa desproporcionada; al respecto, corresponde recordar que el proceso contencioso administrativo constituye un control de legalidad de los actos efectuados en sede administrativa, para verificar que se hayan desarrollado los procedimientos en el marco de las atribuciones de la autoridad administrativa, de conformidad a lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente y precautelando que los actuados administrativos se ajusten a las reglas establecidas y a los principios jurídicos de la materia; en ese entendido, se advierte que de fs. 220 a 221 de obrados, cursa Resolución Administrativa N° 458/2018 de 27 de septiembre de 2018, de Inicio de Procedimiento Administrativo **(I.4.6)**, por el que se resuelve: Iniciar proceso administrativo contra la AOP TERMINAL DE BUSES COCHABAMBA S.A.", por presunta contravención a los incisos a) y c) parágrafo II del artículo 17 de las Normas Complementarias al Decreto Supremo No 24176; concediéndole el plazo de diez (10) días hábiles Computables a partir de la notificación con la presente Resolución, para que asuma defensa y presente pruebas de descargo; resolución que fue notificada el 8 de agosto de 2020 (con cargo de recibido el 27 de agosto de 2020) según consta en diligencia de notificación de fs. 222 de obrados; asimismo, a fs. 226 de obrados, cursa providencia de 11 de septiembre de 2020, notificada el 27 de octubre de 2020 cursante a fs. 227 de obrados, donde se establece textualmente:

*"Habiendo concluido el plazo establecido para que el Representante Legal de la AOP "TERMINAL DE BUSES COCHABAMBA S.A." asuma defensa y presente los descargos, de acuerdo a lo previsto por el artículo 34, parágrafo I del Decreto Supremo N° 28592, se instruye a los funcionarios asignados de la UGCA elaboren el informe técnico - legal, en el plazo de 5 (cinco) días administrativos, computables a partir del siguiente día hábil de la notificación, para que la AACD emita la Resolución Administrativa de Primera Instancia"; advirtiéndose que el representante legal no presentó ningún descargo que desvirtúe lo previsto en el art. 17.II.a del D.S. N° 24176, relativo a la existencia previa de Licencia Ambiental que acredite la legalidad del inicio de actividades por parte de la "Terminal de Buses Cochabamba S.A.", en tal circunstancia fue emitida la Resolución Administrativa N° 446/2020 de 4 de noviembre de 2020 **(I.4.7)**, por la que se sanciona a la Empresa con multa que asciende al monto de Bs.- 270.000 (Doscientos Setenta Mil 00/100 Bolivianos); advirtiéndose que la parte ahora demandante, no acompañó ninguna documentación de respaldo que desvirtúe la errónea aplicación de la normativa aplicada en la sanción impuesta, así se tiene que ni con el memorial de Recurso de Revocatoria, cursante de fs. 235 a 237 y tampoco con el memorial de Recurso Jerárquico, cursante de fs. 278 a 271 de obrados, se presentó alguna documentación que permitiera desvirtuar lo acusado y sancionado por la autoridad administrativa competente; en tal circunstancia, la autoridad administrativa aplicó adecuadamente la sanción prevista en el art. 18 del D.S. N° 28592, no habiendo demostrado el administrado, la ausencia de proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción dispuesta, menos que la multa impuesta sea*

desproporcionada o al margen de la normativa legal aplicable al caso concreto, habiéndose emitido las resoluciones administrativas correspondientes (**I.4.6, I.4.7 y I.4.8**), con el debido fundamento jurídico sobre la aplicación de la sanción, conforme la previsión del art. 18 del D.S. N° 24176 y el art. 1.a del D.S. N° 26705, advirtiéndose que la autoridad administrativa demandada, en el "Considerando II" de la resolución impugnada (**I.4.9**) fundamentó la decisión de confirmar la Resolución Administrativa N° 038/2021 de 26 de enero de 2021, al amparo de los arts. 108, 115, 116, 117, 180 y 342 de la CPE, así como en los arts. 4, 16, 28, 30, 56, 73 (Principio de tipicidad) y 117 de la Ley N° 2341, entre otra normativa ambiental; verificándose entre una de sus conclusiones, lo siguiente: *"Se señala el mismo recurrente en su recurso jerárquico, hechos que hacían imposible la revisión de la Ficha Ambiental por parte del Gobierno Autónomo Departamental de Cochabamba, por ser extemporánea e inaplicable ya. Por tanto, no se puede pretender que este hecho no vulneró la normativa citada, más aún, considerando que por disposición del artículo 25 de la Ley N° 1333, "Todas las obras, actividades públicas o privadas, **con carácter previo a su fase de inversión, deben contar obligatoriamente con la identificación de la categoría de evaluación de impacto ambiental...**" y en este mismo sentido el Artículo 51 del Reglamento de Prevención y Control Ambiental establece claramente que: "EL REPRESENTANTE LEGAL podrá proceder a la implementación del proyecto, obra o actividad, solamente después de recibir el correspondiente Declaración de Adecuación Ambiental" (sic.); criterio jurídico acorde lo expresado en el FJ.II.3 de la presente sentencia, así como el principio de jerarquía normativa que goza de aplicación preferente frente a cualquier otra disposición; así fue interpretada también por la SCP 0112/2012 de 27 de abril, haciendo que surja el predominio de la Norma Suprema frente a cualquier otra norma de orden inferior, que siendo las autoridades jurisdiccionales, garantes primarios de la CPE requiriendo al efecto la aplicación directa de la Norma Suprema; primacía que no es solo un asunto meramente formal de jerarquías y competencias, sino porque está implica la observancia de los valores, principios, derechos y garantías que no solo hacen a los derechos humanos sino también a los derechos de la Madre Tierra, por lo que los mismos, coexisten y conviven en el Estado Plural de derechos.*

En resumen, la autoridad jerárquica al haber emitido la Resolución Ministerial - AMB N° 45 de 19 de julio de 2021, se pronunció de manera congruente, fundamentada y motivada respecto a los hechos y actos denunciados como agravios en el Recurso Jerárquico motivo de impugnación a través de la demanda contenciosa administrativa, habiendo concluido correctamente sobre la argumentación de la Resolución del Recurso de Revocatoria N° 038/2021 de 26 de enero de 2021 emitida por la Autoridad Ambiental Competente Departamental de Cochabamba, en uso de las competencias y atribuciones establecidas por ley, velando por la garantía del debido proceso, la seguridad jurídica y el derecho a la defensa, de conformidad al art. 115 de la CPE, la Ley N° 2341, la Ley N° 1333 y los decretos reglamentarios correspondientes; no advirtiéndose incumplimiento a las normas acusadas de vulneradas por la parte recurrente; emitiéndose en consecuencia, una resolución administrativa acorde a lo previsto en la CPE y la normativa legal vigente.

De lo manifestado precedentemente y toda vez que, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, efectuó un correcto análisis y aplicación de la norma legal que regula la administración pública y, siendo que, en los antecedentes del proceso administrativo sancionador, no se identificó ni demostró que las acusaciones vertidas por la parte actora sean ciertas, menos haberse demostrado la manera en que las normas acusadas habrían sido infringidas, correspondiendo fallar en ese sentido..."

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental declara **MPROBADA** la demanda contenciosa

administrativa interpuesta por Jaime Gonzalo Veizaga Sanabria, contra el Ministro de Medio Ambiente y Aguas, dejando Firme y subsistente la Resolución Ministerial - AMB N° 45 de 19 de julio de 2021, correspondiendo a la Autoridad Ambiental Competente, hacer cumplir en un plazo razonable la sanción impuesta a la empresa infractora; la decisión es asumida tras haber establecido:

1.- Que, en cuanto a las incongruencias observadas en los Considerandos de la resolución impugnada, se evidencia en el Considerando I, la transcripción de parte de la Comunicación Interna Cite N° UGCA-AL 4387/2018 de 7 de septiembre **(I.4.4)**, así como la descripción de actos administrativos que fueron sustanciados y emitidos en el proceso administrativo sancionador, sin que exista contradicción alguna, por cuanto se advierte una descripción resumida del trámite administrativo, resultando carente de fundamento lo denunciado en esta parte; correspondiendo señalar además, que lo acusado por la parte actora hace referencia a una comunicación interna, que es un acto administrativo interno de la institución, que no define derechos de los administrados, cuando estos no ponen fin a ninguna actuación administrativa; en consecuencia, no resultan ser impugnables o recurribles, siendo los mismos meros actos preparatorios del proceso administrativo sancionador, citando al efecto los arts. 56 y 57 de la ley 2341, normas que disponen que, solamente las resoluciones de carácter definitivo son recurribles, resultando por tanto, insustancial y carente de sustento jurídico lo alegado por el demandante.

Respecto a las observaciones a los Considerandos II y III y la acusación de aplicación retroactiva del art. 25 de la Ley N° 1333 de 27 de abril de 1992, dado que su empresa tiene más de 30 años operando; al respecto, de la revisión del proceso administrativo sancionador arrimado al proceso, cursa el "Anexo D" del Manifiesto Ambiental, en el cual se consigna como fecha de registro de la "Terminal de Buses de Cochabamba" en (FUNDEMPRESA), el 26 de diciembre de 2001, con un capital de inversión de Bs.-90.000.000 (noventa millones de bolivianos); prueba que adquiere plena fe probatoria, porque al tratarse de una Declaración Jurada como Manifiesto Ambiental, cobra absoluta relevancia a momento de la valoración probatoria; de donde se tiene que, al existir el registro público de la Empresa sancionada en la entonces FUNDEMPRESA, es a partir de ese entonces, que corresponde su reconocimiento público y en consecuencia, aplicable a la misma la Ley N° 1333 de 27 de abril de 1992, no existiendo documentación alguna que acredite que la Empresa sancionada tuviera una fecha de creación anterior a la vigencia de la Ley N° 1333; por lo tanto, resulta falso que la autoridad demandada hubiera incurrido en aplicación retroactiva de la Ley de Medio Ambiente y del Reglamento de Prevención y Control Ambiental (D.S. N° 24176 de 8 de diciembre de 1995).

2.- Que, en cuanto a que no se hubieran considerado los elementos excluyentes en la fijación de la base de la multa, puesto que existirían tres actividades, cada una con su licencia ambiental respectiva; se tiene que, las citadas licencias ambientales no cursan en antecedentes, tampoco se acreditó la existencia de las tres actividades que realizaría la empresa, por el contrario, la propia declaración jurada del recurrente, manifestada en el ANEXO 2 del Manifiesto Ambiental, en el ítem "Actividad Principal", se consigna "Servicios conexos al transporte"; y en el ítem "Otras Actividades", se consigna "Ninguna"; por tanto, se desestima lo acusado, no existiendo incongruencia omisiva en la resolución impugnada, por el contrario resulta congruente, debidamente fundamentada y motivada con base a la prueba cursante, en particular la presentada por la empresa sancionada, precisándose que el monto establecido a cancelar por concepto de multa fue correctamente determinado en base a la aplicación del art. 1 del D.S. N° 26705 de 10 de julio de 2002 .

Respecto a la inexistencia de argumentos respecto a los fundamentos esgrimidos en la resolución impugnada con relación a la implementación de la obra sin Licencia Ambiental, queda establecido que no se advierte la existencia de "Licencia Ambiental" anterior a la que cursa a fs. 219 de obrados,

consistente en la Declaratoria de Adecuación Ambiental (DAA) N° 03010113/DRNMA-MA-1046 DAA-173/2018, otorgada a partir del ingreso del trámite en fecha 03 de agosto de 2018; en tal sentido, se tiene que, conforme a lo previsto en el art. 57 del Reglamento General de Gestión Ambiental (RGGA), aprobado mediante D.S. N° 24176, se tramitó la única Licencia Ambiental que consta en el expediente, siendo otorgada la misma a la AOP "**Terminal de Buses de Cochabamba S.A.**"; sin que tampoco se advierta del contenido de la misma, que hubiera sido otorgada respecto a una de las actividades de la Empresa, como expresa el recurrente, sino sobre la razón social de la empresa; de igual forma, ya se estableció en dicho trámite, la comisión de la infracción de iniciar actividades sin contar con la licencia ambiental y no presentar el Manifiesto ambiental dentro del plazo establecido.

Que, en relación a la inexistencia de razonamiento concluyente, respecto de los elementos vinculados a las medidas compensatorias, enfocadas a la restauración del daño ecológico derivado de la infracción buscando la reparación del medio ambiente, la parte recurrente no fundamenta en derecho lo denunciado, más cuando el proceso de restauración por daño ecológico, debe ser tramitado de manera autónoma en la vía administrativa y en su caso, ante los jueces agroambientales quienes tienen competencia específica para la tramitación de las acciones de reparación ambiental, según prevé el art. 152.4 de la Ley N° 025, que establece a la letra: "*Conocer acciones dirigidas a establecer responsabilidad ambiental por la contaminación de aguas, del aire, del suelo o **daños causados al medio ambiente**, la biodiversidad, la salud pública o al patrimonio natural, para el resarcimiento y para la reparación, rehabilitación, o **restauración por el daño surgido o causado**, sin perjuicio de las competencias administrativas establecidas en las normas especiales que rigen cada materia*" (negritas y subrayado incorporados); de donde se tiene que, lo denunciado en este punto por el recurrente, no corresponde su pronunciamiento en un Recurso Jerárquico, sino a un proceso de restauración ambiental y no así al recurso jerárquico motivo de control de legalidad en esta instancia jurisdiccional.

Que, En relación a la denuncia por inexistencia de identidad entre la previsión normativa, el procedimiento y la sanción o multa, se tiene que la parte actora, denuncia la misma de manera genérica sin expresar la relación de causalidad entre lo manifestado y la resolución impugnada, por lo que no corresponde mayor pronunciamiento sobre el particular; similar situación ocurre, respecto a la denuncia por vulneración del principio de tipicidad y reserva legal como integrantes del debido proceso, en el entendido de que, considera tal quebrantamiento al haberse aplicado de manera incorrecta la sanción; al respecto, corresponde expresar que las sanciones administrativas en materia ambiental se encuentran reguladas por los decretos reglamentarios emitidos al efecto, como el D.S. N° 28592, que complementó y modificó los Reglamentos Ambientales de la Ley N° 1333, clasificándolas en infracciones meramente administrativas y de impacto ambiental, así dispuestas en su art. 17.

3.- Que, respecto a la denuncia por incongruencia omisiva, ante la ausencia de proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción dispuesta sin amparo de la normativa aplicable y haberse fijado una multa desproporcionada; queda establecido, una vez revisado el proceso administrativo sancionador, que, emitida la Resolución Administrativa N° 446/2020 de 4 de noviembre de 2020, por la que se sanciona a la Empresa con multa que asciende al monto de Bs.- 270.000 (Doscientos Setenta Mil 00/100 Bolivianos); la parte demandante no acompañó ninguna documentación de respaldo que desvirtúe la errónea aplicación de la normativa aplicada en la sanción impuesta, ni con el memorial de Recurso de Revocatoria y tampoco con el memorial de Recurso Jerárquico se presentó alguna documentación que permitiera desvirtuar lo acusado y sancionado por la autoridad administrativa competente; en tal circunstancia, la autoridad administrativa aplicó adecuadamente la sanción prevista en el art. 18 del D.S. N° 28592, no habiendo demostrado el administrado, la ausencia de proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción dispuesta, menos que la multa impuesta sea desproporcionada o al

margen de la normativa legal aplicable al caso concreto.

En resumen, la autoridad jerárquica al haber emitido la Resolución Ministerial - AMB N° 45 de 19 de julio de 2021, se pronunció de manera congruente, fundamentada y motivada respecto a los hechos y actos denunciados como agravios en el Recurso Jerárquico motivo de impugnación a través de la demanda contenciosa administrativa, habiendo concluido correctamente sobre la argumentación de la Resolución del Recurso de Revocatoria N° 038/2021 de 26 de enero de 2021 emitida por la Autoridad Ambiental Competente Departamental de Cochabamba, en uso de las competencias y atribuciones establecidas por ley, velando por la garantía del debido proceso, la seguridad jurídica y el derecho a la defensa, de conformidad al art. 115 de la CPE, la Ley N° 2341, la Ley N° 1333 y los decretos reglamentarios correspondientes; no advirtiéndose incumplimiento a las normas acusadas de vulneradas por la parte recurrente; emitiéndose en consecuencia, una resolución administrativa acorde a lo previsto en la CPE y la normativa legal vigente.

Jurisprudencia conceptual o indicativa

FJ.II.1. La competencia del Tribunal Agroambiental para conocer y resolver demandas contencioso administrativas sobre procesos administrativos sancionadores en materia ambiental.

El Tribunal Agroambiental en el desarrollo de su jurisprudencia, se ha pronunciado en relación a la competencia constitucional que le confiere la atribución de conocer, resolver y tramitar los procesos contenciosos administrativos respecto a las decisiones finales emitidas por las autoridades ambientales competentes; es así, que en la Sentencia Agroambiental Plurinacional S1^a N° 60/2021 de 29 de noviembre, se estableció lo siguiente: *“El art. 189.3 de la CPE, establece como una competencia del Tribunal Agroambiental: **“Conocer y resolver en única instancia los procesos contencioso administrativos que resulten de los contratos, negociaciones, autorizaciones, otorgación, distribución y redistribución de derechos de aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y de los demás actos y resoluciones administrativas”** en ese mismo sentido el art. 144.I.6 de la Ley N° 025 establece como una competencia del Tribunal Agroambiental: **“Conocer y resolver en única instancia procesos contencioso administrativos, respecto de resoluciones administrativas que sancionen el incumplimiento de la gestión ambiental y el uso no sostenible de los recursos renovables”** normativa que expresa con absoluta claridad la competencia de éste Tribunal Agroambiental para conocer procesos administrativos sancionatorios emergentes del proceso de gestión ambiental, entendida la misma como el conjunto de decisiones y actividades concomitantes, orientadas a los fines del desarrollo sostenible.*

En ese sentido, la autoridad jurisdiccional, en mérito al principio de control de legalidad en el marco de lo permitido por la C.P.E., cuando asume competencia en el conocimiento de una demanda contencioso administrativa, tiene la obligación de controlar que los actos efectuados en sede administrativa, se hayan desarrollado en el marco de sus atribuciones, de conformidad a lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente y precautelando que los actuados administrativos se ajusten a las reglas establecidas y a los principios jurídicos de la materia, de tal manera que estén exentos de vicios que afecten su validez, eficacia jurídica y que no contradigan o se contrapongan a la CPE, por lo que el proceso administrativo sancionador debe ser tramitado conforme las normas aplicables al caso, garantizando en todo momento los derechos fundamentales de las partes” (sic.); en ese sentido, el control de legalidad que ejerce el Tribunal Agroambiental se encuentra enmarcado en los principios, derechos, garantías, límites y directrices que establece la Constitución Política del Estado, en relación

al deber del Estado Plurinacional de Bolivia y de la población boliviana de conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales, la biodiversidad, manteniendo el equilibrio del medio ambiente; razones jurídico normativas suficientes, que ameritan un control justificado de los procesos administrativos sancionadores emergentes de la gestión, el control, la prevención y el monitoreo ambiental, que ejercen las autoridades administrativas ambientales competentes, tanto del Nivel Central, como de los Gobiernos Autónomos Departamentales, según lo previsto y regulado en la Constitución Política del Estado, la normativa legal vigente y los decretos reglamentarios especializados

FJ.II.2. El proceso administrativo sancionador ambiental en el marco del debido proceso y las garantías constitucionales.

En un Estado Constitucional de Derecho, como en el que nos encontramos, corresponde a toda autoridad administrativa como jurisdiccional, garantizar la primacía y aplicación directa de la Constitución Política del Estado, ante tal escenario de prevalencia de los derechos y garantías, corresponde que las autoridades jurisdiccionales y en particular en la jurisdicción agroambiental, deberán velar porque tanto los derechos individuales como colectivos alcancen una armonía y un equilibrio con los derechos de la Madre Tierra, entendiendo que el sistema de justicia en el Estado Plurinacional de Bolivia, tiene una identidad plural donde se afianzan los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; así también, se tiene expresado en el preámbulo de la Constitución Política del Estado, razón pura y suficiente que motiva a la jurisdicción agroambiental velar porque en los procesos agroambientales, que son motivo de tramitación y sustanciación, a través de las demandas contencioso administrativas, se garanticen y efectivicen los derechos de la Madre Tierra, así como de los derechos de toda persona individual o colectiva; máxime, cuando los mismos se encuentren relacionados con los derechos al medio ambiente sano, protegido y equilibrado que prevé el art. 33 de la CPE.

Bajo ese marco referencial y constitucional se tiene que los procesos administrativos sancionadores en materia ambiental, que concluyen con la emisión de las resoluciones emitidas por la máxima autoridad administrativa competente tanto nacional o departamental, son susceptibles de impugnación ante el Tribunal Agroambiental, mediante el proceso contencioso administrativo; así también se tiene explicado en la Sentencia Agroambiental Plurinacional S1ª N° 60/2021 que estableció lo siguiente: *“Ante un escenario constitucional en vigencia, que establece una distribución competencial según un catálogo de competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas en los diferentes niveles de gobierno, cuyo alcance se encuentran previstos en los arts. 297 al 305 de la CPE, en particular aquellas competencias relativas a la gestión ambiental, se advierte que la misma constituye una competencia exclusiva del nivel central del Estado, conforme previsión del art. 298.II num. 6) de la CPE que establece: “Régimen general de biodiversidad y medio ambiente”, en ese marco, en el art. 299.II.1 se encuentra prevista como competencia concurrente entre el nivel Central del Estado y las entidades territoriales autónomas “Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental”, que en caso de los gobiernos autónomos municipales, se tiene como competencia exclusiva de éstos, también la de “Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos” (art. 302.I.5 de la CPE), asimismo, el art. 345 de la norma suprema establece: “Las políticas de gestión ambiental se basarán en: 1) La planificación y gestión participativas, con control social; 2) La aplicación de los sistemas de evaluación de impacto ambiental y el control de calidad ambiental, **sin excepción y de manera transversal a toda actividad de producción de bienes y servicios que use, transforme o afecte a los recursos naturales y al medio ambiente**; 3) La responsabilidad por ejecución de toda actividad que produzca daños*

medioambientales y su sanción civil, penal y administrativa por incumplimiento de las normas de protección del medio ambiente”, de donde se tiene que el nivel central del Estado tiene la competencia privativa y exclusiva de elaborar, reglamentar y ejecutar las políticas de gestión ambiental que en atención a la norma legal vigente relativa al medio ambiente y el referido catalogo competencial, se tiene que actualmente se encuentra en vigencia una norma preconstitucional como es la Ley N° 1333 del Medio Ambiente y sus respectivos decretos reglamentarios que aún se encuentran vigentes, por la norma constitucional descrita se advierte que el control de la contaminación ambiental al ser una competencia concurrente, que implica la legislación por parte del nivel central del Estado, empero la entidad territorial autónoma municipal tiene plena potestad para reglamentar y ejecutar el control de la contaminación ambiental. En tales circunstancias y revisada la normativa ambiental vigente vinculada al presente caso, se tienen en vigencia la Ley N° 1333, de 27 de abril de 1992, de Medio Ambiente, así como los reglamentos que la integral, siendo éstos: **a)** Decreto Supremo N° 24176, de 8 de diciembre de 1995; **b)** Decreto Supremo N° 26705 de 10 de julio de 2002; **c)** Decreto Supremo N° 28499, de 10 de diciembre de 2005; y, **d)** Decreto Supremo N° 28592, de 17 de enero de 2006; normas que forman parte del Reglamento General de Gestión Ambiental y Reglamento de Prevención y Control Ambiental, cobrando relevancia, en el presente caso, el Decreto Supremo N° 26736, de 30 de julio de 2002 Reglamento Ambiental para el Sector Industrial Manufacturero (RASIM), que siendo normativas preconstitucionales que regulan aspectos relativos a la gestión, control y prevención ambiental, las mismas se encuentran vigentes, no obstante, su falta de adecuación al contexto constitucional, gozan de presunción de constitucionalidad entre tanto no exista una resolución constitucional que las expulse del ordenamiento jurídico.

(...) En consecuencia, considerando la distribución de competencias exclusivas, compartidas y concurrentes previstas en el Capítulo Octavo de la Tercera Parte (Estructura y Organización Territorial del Estado) de la CPE, así como la Ley N° 031 (Ley Marco de Autonomías y Descentralización), la Ley N° 1333 (Ley de Medio Ambiente), el Reglamento General de la Gestión Ambiental (D.S. N° 24716), las Normas Complementarias Reglamentarias (D.S. N° 28592) y el Reglamento Ambiental para el Sector Industrial Manufacturero (RASIM - D.S. N° 26736), se tiene que toda calificación e imposición de sanciones administrativas ambientales es de competencia exclusiva de las Autoridades Ambientales Competentes del nivel Nacional (AACN) o Departamental (AACD), siendo la autoridad Municipal la instancia ambiental que deba elevar informe ante la Autoridad Ambiental Competente Departamental y ejercer las funciones de control y vigilancia mediante la reglamentación e implementación de la normativa del nivel central del Estado, que estando aún en vigencia la normativa reglamentaria pre constituyente, descrita precedentemente, corresponde su aplicación prevalente; por lo que, todo reglamento ambiental municipal emitido en vigencia de la Ley N° 2028 (abrogado por la Ley N° 482 de 9 de enero de 2014) que no estuviera adecuado a la CPE y a la normativa legal vigente, no corresponde ser aplicado en el régimen administrativo sancionatorio ambiental; donde la primera instancia administrativa sancionadora es la AACN o la AACD y la instancia de impugnación el Ministerio de Medio Ambiente y Aguas, debiendo en todo caso ser actualizada inicialmente desde la norma sectorial inclusive” (sic.); entendimiento jurisprudencial que describe el estado situacional normativo ambiental vinculado al ámbito competencial de las autoridades administrativas ambientales competentes, que tiene la facultad de tramitar y llevar adelante los procesos administrativos sancionadores en materia ambiental; en ese sentido, corresponde además señalar la Sentencia Agroambiental S1ª N° 64/2022 de 8 de noviembre de 2022, que estableció lo siguiente: **“FJ.II.3. Las infracciones meramente administrativas y las infracciones administrativas de impacto ambiental.**

El D.S. N° 28592 de 17 de enero de 2006, en su art. 18 distingue las sanciones administrativas conforme lo expresado en el art. 2 de la presente norma complementaria, los que son impuestos por la

AAC, conforme la siguiente responsabilidad:

I.a) Infracciones meramente administrativas, entre los que se puede citar: a) Multa, y; b) Suspensión de actividades, y;

II Infracciones administrativas de impacto ambiental, los que se encuentran regulados como: **a) Multa; b) Denegación de Licencia Ambiental**, y; c) **Revocatoria de Licencia Ambiental**, los cuales pueden ser aplicados por la Autoridad Ambiental Competente de manera simultánea o de forma aislada, según corresponda y con base en informes técnicos y jurídicos emitidos por las instancias responsables” (sic.); disposiciones que deben ser analizadas al amparo del D.S. N° 3549 de 2 de mayo de 2018, que modifica, complementa e incorpora nuevas disposiciones al Reglamento de Prevención y Control Ambiental - RPCA aprobado por Decreto Supremo N° 24176, de 8 de diciembre de 1995 y el Decreto Supremo N° 28592, de 17 de enero de 2006, para optimizar la gestión ambiental, ajustando los Instrumentos de Regulación de Alcance Particular (IRAPs) y los Procedimientos Técnico-Administrativos, priorizando las funciones de Fiscalización y Control Ambiental, en el marco de la normativa ambiental vigente.

En consecuencia, corresponde al Tribunal Agroambiental, tramitar las demandas contencioso administrativas respecto a los procesos administrativos sancionadores en materia ambiental que fueren impugnadas en plazo legal, garantizando los derechos y garantías fundamentales, en atención a lo previsto en la Ley N° 300 (Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien), que establece: **“Art. 34.- (Protección de los derechos)**. Son encargadas de proteger los derechos de la Madre Tierra, sus sistemas de vida y sus componentes, en el marco del desarrollo integral para Vivir Bien, las autoridades públicas administrativas y jurisdiccionales en función a sus competencias.

Art. 35.- (Protección Administrativa). El Estado Plurinacional de Bolivia en todos sus niveles, deberá elaborar normas específicas y prever instancias técnicoadministrativas sancionatorias por actos u omisiones que contravengan a la presente Ley.

Art. 36.- (Protección Jurisdiccional). Los derechos de la Madre Tierra, en el marco del desarrollo integral para Vivir Bien, son protegidos y defendidos ante la jurisdicción Ordinaria, la jurisdicción Agroambiental y la jurisdicción Indígena Originaria Campesina, en el marco de la Constitución Política del Estado, la Ley del Órgano Judicial y Leyes Específicas, en el ámbito de sus competencias.

Art. 37.- (Obligación de cooperación). Con el fin de garantizar la protección de los derechos de la Madre Tierra, en el marco del desarrollo integral para Vivir Bien, toda persona, autoridad pública o autoridad indígena originaria campesina y organizaciones de la sociedad civil, tienen la obligación de cooperar con la autoridad jurisdiccional competente, cuando ésta lo requiera de acuerdo a procedimientos.

Art. 38.- (Carácter de la vulneración de los derechos). La vulneración de los derechos de la Madre Tierra, en el marco del desarrollo integral para Vivir Bien, constituye una vulneración del derecho público y los derechos colectivos e individuales” (sic.)

FJ.III.3. Las políticas de gestión ambiental basadas en la aplicación de los sistemas de evaluación de impacto ambiental.

Al efecto, se advierte que la previsión contenida en el art. 345 de la CPE, establece textualmente: “Las políticas de gestión ambiental se basarán en: 1. La planificación y gestión participativas, con control

*social. **2. La aplicación de los sistemas de evaluación de impacto ambiental y el control de calidad ambiental, sin excepción y de manera transversal a toda actividad de producción de bienes y servicios que use, transforme o afecte a los recursos naturales y al medio ambiente.** 3. La responsabilidad por ejecución de toda actividad que produzca daños medioambientales y su sanción civil, penal y administrativa por incumplimiento de las normas de protección del medio ambiente” (negritas y subrayado incorporados); precepto constitucional que guarda armonía con la previsión del art. 25 de la Ley N° 1333, que determina: “Todas las obras, actividades públicas o privadas, con carácter previo a su fase de inversión, deben contar obligatoriamente con la identificación de la categoría de evaluación de impacto ambiental que deberá ser realizada de acuerdo a los siguientes niveles: **1. Requiere de EIA analítica integral. 2. Requiere de EIA analítica específica. 3. No requiere de EIA analítica específica, pero puede ser aconsejable su revisión conceptual. 4. No requiere de EIA”.***

Debiendo tenerse presente que, según el art. 24 de la Ley N° 1333, “... se entiende por Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) al conjunto de procedimientos administrativos, estudios y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de una determinada obra, actividad o proyecto puedan causar sobre el medio ambiente”.

En efecto, la aplicación directa de la CPE, debe ser asumida por las autoridades jurisdiccionales y administrativas como un elemento rector y articulador del ordenamiento jurídico, que materializa el principio de directa aplicabilidad de la Norma Suprema; es así que la SCP 112/2012 de 27 de abril, estableció lo siguiente: **“III.1.1. La aplicación directa de la Constitución**

*La Constitución es una norma jurídica directamente aplicable y justiciable por su órgano final de aplicación, salvaguarda y garantía, de naturaleza judicial y de composición plurinacional (Tribunal Constitucional Plurinacional) así como atendiendo sus específicas atribuciones- por los jueces y tribunales de garantías que ejercen justicia constitucional; **sin exclusión** de los jueces o autoridades originarias de la pluralidad de jurisdicciones reconocidos en el texto constitucional (Jurisdicción ordinaria, agroambiental, indígena originario campesina y las jurisdicciones especializadas reguladas por la ley, conforme disponen los arts. 179 y 410 de la CPE), **últimos operadores jurídicos, que se constituyen en los garantes primarios de la Constitución.***

Ello, en razón a que la Constitución de 2009, supone un tránsito del Estado legal de Derecho al Estado Constitucional de Derecho, o lo que es lo mismo, del Positivismo jurídico (legalismo) al neoconstitucionalismo o constitucionalismo fuerte.

Cuando se alude al neoconstitucionalismo o al Estado Constitucional de Derecho, existe uniformidad en la doctrina sobre la afirmación de las siguientes ideas: “El Estado constitucional es un estadio más de la idea de Estado de Derecho, o mejor, su culminación”. En palabras de Prieto Sanchís “no cabe duda que el Estado constitucional representa una fórmula del Estado de Derecho, acaso su más cabal realización”.

*El neoconstitucionalismo implica una versión mejorada del constitucionalismo liberal (Estado legal de Derecho-Imperio de la ley, su consecuencia el principio de legalidad) y del constitucionalismo social (Estado Social y Democrático de Derecho - Imperio de la ley aunque con más atribuciones al Órgano Ejecutivo, pero manteniendo del principio de legalidad). A diferencia de éstos, en el Estado Constitucional de Derecho todos los órganos del Estado se encuentran sometidos a la Constitución: también el legislador. De ahí el imperio de la Constitución y subordinada a ella, la ley - el legislador. **Su***

corolario es la metamorfosis del principio de legalidad, al principio de constitucionalidad, en razón al debilitamiento del primero.

*Como anota el Profesor Pedro Talavera, “la lógica del principio de legalidad (sumisión del juez a la ley) tradicionalmente sostenida por el positivismo europeo, de acuerdo con la teoría garantista se transmuta en el **principio de constitucionalidad (vinculación del juez a los valores, principios y derechos consagrados en la constitución, más allá de la ley)**”*

Por ello, con la expresión “Estado Constitucional de Derecho”, se alude a aquel modelo de Estado que se caracteriza por la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, a partir de la norma base (La Constitución), en la que se fundamenta todo el sistema (...) la Constitución es el instrumento jurídico fundamental del País (parámetro normativo superior que decide la validez de las demás normas jurídicas). De ahí que sus normas, valores y principios, constituyen el marco general básico del que se deriva y fundamenta el resto del ordenamiento jurídico”.

Existe un tránsito en la concepción de la Constitución. De la reducción al carácter político -no normativo- de la Constitución al carácter normativo de la Constitución (Estado Constitucional de Derecho). La Constitución de este modelo “ya no es un trozo de papel o un mero documento político, un conjunto de directrices programáticas dirigidas al legislador, sino una auténtica norma jurídica con eficacia directa en el conjunto del ordenamiento” es decir, deja de ser poesía constitucional, para ser realidad constitucional”

FJ.II.4. El valor jurídico del Manifiesto Ambiental (MA) como instrumento de regulación de alcance particular

La Ley N° 1333 (del Medio Ambiente), a través del Reglamento General de Gestión Ambiental (RGGA) y el Reglamento de Prevención y Control Ambiental (RPCA), establecen que toda actividad, obra o proyecto (AOP) en proceso de implementación, operación o etapa de abandono tiene la obligación de informar a la Autoridad Ambiental Competente (nacional o departamental, según el alcance del proyecto), sobre el estado de funcionamiento de la AOP y los efectos que la misma incidiría en su entorno.

Tal información debe ser presentada, mediante un proyecto realizado por consultores especializados en la materia (que cuenten con el Registro Nacional de Consultoría Ambiental - RENCA), documento denominado Manifiesto Ambiental, que es un instrumento técnico legal que una vez aprobado, permite que la AOP obtener su Licencia Ambiental, denominada Declaratoria de Adecuación Ambiental (DAA).

Este documento ambiental debe ser presentado en primera instancia ante la Autoridad Ambiental del Gobierno Departamental, para luego de su aprobación ser remitido a la Autoridad Ambiental Competente Nacional.

Sin embargo, la función del Manifiesto Ambiental no termina con la emisión de la Licencia Ambiental, por el contrario, ella marca el inicio del control ambiental periódico, mismo que se alcanza, a través de la aplicación de un Plan de Seguimiento y Monitoreo, presentado en el mismo manifiesto y que debe cumplirse de acuerdo a su cronograma. Constituyéndose, por lo tanto, la Licencia Ambiental (DAA) y el MA, en la referencia técnico - legal para los procedimientos de control de calidad ambiental.

Así se tiene expresado en el D.S. N° 24716, modificado y complementado por el D.S. N° 28592 de 21 de enero de 2006, en su art. 56, que define al Manifiesto Ambiental como: “... *el instrumento mediante el*

*cual el Representante Legal de un proyecto, obra o actividad en proceso de implementación, operación, o etapa de abandono, informa a la Autoridad Ambiental Competente del estado ambiental en que se encuentren el proyecto, obra o actividad y si corresponde proponer un Plan de Adecuación. **El Manifiesto Ambiental tiene calidad de declaración jurada** y puede ser aprobado o rechazado por la Autoridad Ambiental Competente de conformidad con lo prescrito en el Reglamento de Prevención y Control Ambiental” (negritas incorporadas); considerado el mismo como instrumento de regulación directa de alcance particular, entre otros, según previsión del art. 52 del referido decreto reglamentario.*

Por lo establecido, en la referida normativa ambiental, el Manifiesto Ambiental es un instrumento de regulación ambiental correctivo y de adecuación que contiene un Plan de Adecuación Ambiental y el Plan de Aplicación y Seguimiento Ambiental (PAAPASA), mismo que cumple una labor correctiva que ante su aprobación, se emite la Declaratoria de Adecuación Ambiental (DAA) previo pago de una multa por incumplimiento del valor jurídico de declaración jurada, con efectos que ello conlleva.