

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAN-S2-0001-2012

FECHA DE RESOLUCIÓN: 20-03-2012

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

1. ARBOL / 2. DERECHO AGRARIO / 3. DERECHO AGRARIO PROCESAL / 4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / 5. Proceso Administrativo Sancionador (forestal, aguas y otros) / 6. Procesamiento / 7. Recursos /

Problemas jurídicos

En la demanda Contenciosa Administrativa interpuesta por UNIONEX S.R.L. contra el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, la parte actora ha impugnado la Resolución Administrativa MDRyT N° 13/2009 de 31 de diciembre de 2009. La demanda fue planteada bajo los siguientes argumentos:

1.- Denuncian la falta de notificación con el Informe Técnico, que es el documento que da inicio al sumario sancionador, vulnerando su derecho a la defensa al no permitir su impugnación conforme a derecho;

2.- Indican que no se efectuó el romaneo y avalúo para determinar la demasía, como estaba recomendado en el citado Informe 058/2008, basándose en sospechas y presunciones ya que sin romaneo no se pudo precisar con exactitud la cantidad de castaña y si estaba o no respaldada;

3.- Asimismo, la parte actora acuso que el término de prueba se clausuró fuera del término establecido para tal efecto, y que además, no hubiesen sido notificados con la apertura, ni la clausura de dicho término de prueba.

4.- Argumentan que la Superintendencia Forestal al no haber realizado el avalúo, no acreditó el valor comercial del producto, por lo que no podría haber determinado que el 20% del valor comercial era la suma de Bs. 5.000.-, estableciéndose una multa discrecional y arbitraria, violando el derecho al debido proceso y la seguridad jurídica;

5.- Denuncian que en el caso de la castaña es la recolección y expresan que el Capítulo I del Título V del Reglamento Forestal está referido exclusivamente a los productos forestales maderables, así como el art. 74 que ha sido la norma utilizada para la aplicación de la multa y el decomiso y;

6.- Que la Resolución Administrativa 700/2008 de 21 de noviembre de 2008, fue notificada el 4 de diciembre de 2008, fuera del plazo de los 5 días previstos por la Ley de Procedimientos Administrativos

en su art. 33-III) y 21-I).

Solicitó se declare probada la demanda.

La parte demandada Ministerio de Medio Ambiente y Agua respondió de forma negativa manifestando, que el proceso administrativo se llevó adelante de acuerdo al marco legal correspondiente, dándose cumplimiento a cada uno de los pasos del procedimiento establecido por la Directriz Jurídica IJU 1/2006 que establece el Procedimiento Administrativo Sancionador por Infracciones al Régimen Forestal boliviano, que el D.S. N° 24453 de 21 de diciembre de 1996-Reglamento de la Ley Forestal, en su art. 96, establece que, se aplicará una multa por el doble de su valor comercial en el estado de procesamiento y lugar de decomiso, que si bien este acto administrativo no se notificó en el término establecido por la norma, no invalida el acto administrativo recurrido, puesto que el cómputo de plazos para poder impugnar la Resolución Administrativa citada, empieza a correr a partir del día siguiente hábil a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto y concluyen al final de la última hora del día de su vencimiento, por lo que solicitó se declare improbadada la demanda.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

*"(...) cabe manifestar que conforme a lo establecido por los arts. 56 y 57 de la Ley N° 2341, sobre la procedencia de **los recursos administrativos, señala que estos 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 y se entenderán como resoluciones definitivas o actos administrativos que tengan carácter equivalente a aquellos **actos administrativos que pongan fin a una situación administrativa** . No proceden recursos administrativos contra los actos de carácter preparatorio o de mero trámite como son los informes administrativos que no producen efectos jurídicos directos, pues los mismos carecen de autonomía funcional, salvo que se tratare de actos que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión, no siendo este el caso del Informe Técnico TEC-PFC-URUJARA-058/2008 de 7 de octubre de 2008, el mismo que cursa de fs. 5 a 8 del Expediente N° 112/08 de la ex Superintendencia Forestal, que no se enmarca dentro de la salvedad de la última parte del art. 57 de la L. N° 2341, por tratarse de un trámite de carácter preparatorio a efectos de dar inicio al proceso administrativo sancionador en contra de la empresa UNIONEX S.R.L. como encargada del despacho del producto, representada por la Sra. Sandra Salazar, Virginia Claire de Escobar como destinataria del mismo, Antonio Espinoza Choque como conductor del medio de perpetración y contra Hugo Ramos Condori propietario del camión, por la presunta comisión de la infracción forestal de transporte ilegal de producto forestal, **que se efectiviza a través del Auto Administrativo N° 143/2008** de 10 de octubre de 2008, cursante de fs. 11 a 13 del Expediente N° 112/08, emitido por la Directora Departamental de La Paz de la ex Superintendencia Forestal. **Auto que está debidamente notificado** a la empresa UNIONEX S.R.L. en la persona de Reynaldo Yapita Quispe, a Hugo Ramos Condori, Virginia Claire de Escobar y Antonio Espinoza como consta por el **formulario de citación/notificación cursante a fs. 16 y vta. de obrados** ."*

*"(...) Respecto a la ausencia de prueba para determinar la demasía en la cantidad de castaña que estaba siendo transportada, cabe señalar que precisamente en el Informe Técnico de 7 de octubre de 2008 cursante de fs. 5 a 6 del Expediente N° 112/08, se evidencia que la cantidad transportada es mayor a la consignada en el CFO3-NM N° 9025, **el cual, sólo respalda transportar 15 toneladas, equivalentes a 750 cajas, existiendo una demasía de 5 toneladas equivalentes a 250 cajas** , es decir, un*

aumento del producto transportado (fs.6 Inf.058/2008) , siendo para tal efecto el procedimiento, el decomiso provisional."

"(...) Por otra parte, se puede evidenciar mediante nota cursante a fs. 17 del Expediente 112/08 de la ex Superintendencia Forestal, la solicitud que hace Virginia Claure de Escobar, a la Directora Departamental de La Paz, para utilizar el producto decomisado respaldado con el CFO-3-NM N° 0009025 que corresponde a 750 cajas de castaña, nota que recibe el decreto de 21 de octubre de 2008, **que autoriza la disposición de las 750 cajas que se encontraban especificadas y autorizadas en el CFO 0009025 y disponiendo que las 250 cajas de castaña continúen en depósito provisional en las instalaciones de la empresa UNIONEX S.R.L.** , documentos que nos permite confirmar que evidentemente se trata de 1000 cajas de producto forestal no maderable castaña, 750 cajas que contaban con la autorización de autoridad competente y 250 cajas excedentarias que no contaban con la misma, por tanto estaban siendo transportadas de manera ilegal, tal como se evidencia en el Informe Técnico TEC-PFCF-URUJARA-058-2008 y en la nota de solicitud de disposición del producto en cuestión, que admite la existencia de las 1000 cajas de castaña, lo cual, hace que este Tribunal determine la falta de sustento legal en la acusación señalada supra."

"(...) Respecto a la acusación vertida por la parte recurrente, de no haber sido notificados con la clausura del término de prueba, cabe señalar que la diligencia de notificación al representante de la empresa UNIONEX S.R.L. Lic. Reynaldo Yapita Quispe y Virginia Claure de Escobar, se la efectúa el 10 de noviembre de 2008, como consta por formulario de citación/notificación que cursa a fs. 25 del Expediente N° 112/08 y el 11 de noviembre de 2008 a los señores Antonio Espinoza Choque y Hugo Ramos Condori fs. 25 vta. del mismo expediente, de conformidad a lo prescrito en el art. 133 del Cód. Pdto. Civ., de aplicación supletoria en mérito a la Disposición Final Primera del D. S. 26389."

"(...) cabe manifestar que a través de la Resolución Administrativa RO-DDLP-SA N° 700/2008 de 21 de noviembre de 2008, se resuelve imponer la sanción de Bs. 5220.- (Cinco Mil Doscientos Veinte 00/100 Bolivianos), correspondiente al 20% del valor comercial del producto forestal decomisado consistente en 261 cajas selladas de castaña, considerando que el precio valuado de cada unidad de caja del producto forestal no maderable castaña era de Bs. 100.-, por lo que resulta que el 20% del valor comercial de 261 cajas es Bs. 5220.-, no existiendo discrecionalidad ni arbitrariedad en la imposición de la multa, pues el caso se adecua al art. 95 parágrafo IV del D.S. 24453 de 21 de diciembre de 1996, al tratarse de transporte de productos forestales sin contar con el certificado de origen (CFO) emitido por autoridad competente, mereciendo una sanción de decomiso y multa de acuerdo a Reglamento. Razón por la que, una vez más, se constata que la Superintendencia Forestal, ha actuado previo análisis legal de los antecedentes y en uso de las atribuciones conferidas por la Ley N° 1700 de 12 de julio de 1996."

"(...) cabe manifestar que, la Ley Forestal N° 1700 en su art. 3-d), señala como productos forestales al conjunto de elementos actual o potencialmente útiles de los bosques, convencionalmente denominados productos forestales maderables y no maderables, por lo que el **art. 74 del D.S. N° 24453**, para proceder a imponer la sanción de decomiso y multa de un producto forestal no maderable como la castaña, es plenamente aplicable, pues **el citado artículo habla de productos forestales (sin hacer una distinción entre maderables y no maderables) que los mismos para su transporte deben acompañar el correspondiente certificado de origen, debidamente refrendado por el funcionario responsable designado, bajo sanción de decomiso, los mismos que son instrumentos válidos de respaldo** , que certifica la procedencia del producto, concordante con el **art. 95-IV** del mismo Reglamento N° 24453, **que prohíbe en todo el territorio nacional el transporte, almacenamiento, procesamiento y comercialización de productos forestales que no se**

encuentren amparados por el certificado de origen , bajo sanción de decomiso, multa, y clausura, según corresponda. En este caso, la normativa forestal es clara y precisa respecto del transporte y comercialización de los productos forestales en general, los mismos que deben contar necesariamente con la permisión de autoridad competente, actualmente, la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, siendo más bien dicha norma de carácter imperativo. Por todo lo expuesto, queda desvirtuada la acusación vertida por los recurrentes sobre la indebida aplicación del principio de analogía. Con relación a la observación de notificación extemporánea con la Resolución Administrativa 702/2008, de la revisión del Expediente 112/08, se determina que en realidad, se trata de la Resolución Administrativa N° 700/2008 de 21 de noviembre de 2008, que hubiese sido notificada fuera de plazo, al punto, es menester señalar con precisión, que los actos procesales son válidos en la medida que cumplen adecuadamente su finalidad, sin lesionar derechos fundamentales, en este caso, la Resolución Administrativa RO-DDLP-SA N° 700/2008, ha sido notificada el 4 de diciembre de 2008, como consta en el formulario de citación y notificación cursante de fs. 39 a 40 y vta. del Expediente 112/08, sustanciado por la ex Superintendencia Forestal, habilitando a los Representantes de la Empresa UNIONEX S.R.L., ha presentar el recurso de revocatoria contra la Resolución Administrativa 700/2008. En el marco de lo anotado, las citaciones y notificaciones en sentido genérico, que son las modalidades más usuales que se utilizan para hacer conocer a las partes las providencias y resoluciones de los órganos judiciales o administrativos, para tener validez, deben ser realizadas de tal forma que se asegure su recepción por parte del destinatario; pues la notificación, no está dirigida a cumplir una formalidad procesal en sí misma, sino a asegurar que la determinación judicial o administrativa objeto de la misma, sea conocida efectivamente por el destinatario, dado que sólo el conocimiento real y efectivo de la comunicación asegura que no se provoque indefensión en la tramitación y resolución, como parte del contenido del inviolable derecho a la defensa."

Síntesis de la razón de la decisión

El Tribunal Agroambiental **FALLO** declarando **IMPROBADA** la demanda Contenciosa Administrativa interpuesta contra el Ministro de Medio Ambiente y Agua, en consecuencia, **subsistente** la Resolución Administrativa MDRyT/RJ N° 13/2009 de 31 de diciembre de 2009, conforme los fundamentos siguientes:

1.- Sobre la falta de notificación con el Informe Técnico para su oportuna impugnación, los recurso administrativos proceden contra toda clase de resolución de carácter definitivo, o actos administrativos que tengan carácter equivalente a aquellos actos administrativos que pongan fin a una situación administrativa, sin embargo, no proceden recursos administrativos contra los actos de carácter preparatorio o de mero trámite como son los informes administrativos, por lo que dicho Informe Técnico no se enmarca dentro de la salvedad de la última parte del art. 57 de la L. N° 2341, por tratarse de un trámite de carácter preparatorio a efectos de dar inicio al proceso administrativo sancionador en contra de la empresa UNIONEX S.R.L, acto preparatorio que se efectivizó a través del Auto Administrativo de 10 de octubre de 2008, el cual se encuentra debidamente notificado a la empresa demandante, por lo que no sería evidente lo manifestado por el demandante;

2.- Sobre la ausencia de prueba para determinar la demasía en la cantidad de castaña que estaba siendo transportada, a través del Informe Técnico se evidenció que la cantidad transportada es mayor a la consignada en el CFO3-NM N° 9025, el cual, sólo respalda transportar 15 toneladas, equivalentes a 750 cajas, existiendo una demasía de 5 toneladas equivalentes a 250 cajas , es decir, un aumento del

producto transportado, siendo para tal efecto el procedimiento, el decomiso provisional, por lo que lo acusado carece de sustento;

3.- Sobre la falta de notificación con la clausura del término de prueba, la notificación a la empresa demandante se la efectúa el 10 de noviembre de 2008, de conformidad a lo prescrito en el art. 133 del Cód. Pdto. Civ., de aplicación supletoria en mérito a la Disposición Final Primera del D. S. 26389;

4.- Respecto a que la Superintendencia Forestal no acreditó el valor comercial del producto e impuso una multa discrecional y arbitraria, la multa interpuesta a la parte demandante corresponde al 20% del valor comercial del producto forestal decomisado consistente en 261 cajas selladas de castaña, no existiendo discrecionalidad ni arbitrariedad en la imposición de la multa, pues el caso se adecua al art. 95 parágrafo IV del D.S. 24453 de 21 de diciembre de 1996, al tratarse de transporte de productos forestales sin contar con el certificado de origen (CFO) emitido por autoridad competente;

5.- Sobre la supuesta aplicación ilegal del principio de analogía, el art. 74 del D.S. N° 24453, habla de productos forestales (sin hacer una distinción entre maderables y no maderables) que los mismos para su transporte deben acompañar el correspondiente certificado de origen, debidamente refrendado por el funcionario responsable designado, bajo sanción de decomiso, los mismos que son instrumentos válidos de respaldo, por lo que la normativa forestal es clara y precisa respecto del transporte y comercialización de los productos forestales en general, los mismos que deben contar necesariamente con la permisión de autoridad competente y;

6.- Sobre la observación de notificación extemporánea con la Resolución Administrativa de 21 de noviembre de 2008, los actos procesales son válidos en la medida que cumplen adecuadamente su finalidad, sin lesionar derechos fundamentales, por lo que la Resolución Administrativa, ha sido notificada el 4 de diciembre de 2008, habilitando a los Representantes de la Empresa UNIONEX S.R.L., para presentar el recurso de revocatoria contra la Resolución Administrativa 700/2008, más aún cuando la notificación, no está dirigida a cumplir una formalidad procesal en sí misma, sino a asegurar que la determinación judicial o administrativa objeto de la misma, sea conocida efectivamente por el destinatario, dado que sólo el conocimiento real y efectivo de la comunicación asegura que no se provoque indefensión en la tramitación y resolución.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE 1

PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR / PROCESAMIENTO / RECURSOS

No procede contra actos preparatorios o mero trámite

No proceden recursos administrativos contra los actos de carácter preparatorio o de mero trámite, como son los informes administrativos , pues los mismos no producen efectos jurídicos directos, careciendo de autonomía funcional

*"(...) cabe manifestar que conforme a lo establecido por los arts. 56 y 57 de la Ley N° 2341, sobre la procedencia de **los recursos administrativos, señala que estos 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 y se entenderán como resoluciones***

definitivas o actos administrativos que tengan carácter equivalente a aquellos **actos administrativos que pongan fin a una situación administrativa** . No proceden recursos administrativos contra los actos de carácter preparatorio o de mero trámite como son los informes administrativos que no producen efectos jurídicos directos, pues los mismos carecen de autonomía funcional, salvo que se tratare de actos que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión, no siendo este el caso del Informe Técnico TEC-PFC-URUJARA-058/2008 de 7 de octubre de 2008, el mismo que cursa de fs. 5 a 8 del Expediente N° 112/08 de la ex Superintendencia Forestal, que no se enmarca dentro de la salvedad de la última parte del art. 57 de la L. N° 2341, por tratarse de un trámite de carácter preparatorio a efectos de dar inicio al proceso administrativo sancionador en contra de la empresa UNIONEX S.R.L. como encargada del despacho del producto, representada por la Sra. Sandra Salazar, Virginia Claire de Escobar como destinataria del mismo, Antonio Espinoza Choque como conductor del medio de perpetración y contra Hugo Ramos Condori propietario del camión, por la presunta comisión de la infracción forestal de transporte ilegal de producto forestal, **que se efectiviza a través del Auto Administrativo N° 143/2008** de 10 de octubre de 2008, cursante de fs. 11 a 13 del Expediente N° 112/08, emitido por la Directora Departamental de La Paz de la ex Superintendencia Forestal. **Auto que está debidamente notificado** a la empresa UNIONEX S.R.L. en la persona de Reynaldo Yapita Quispe, a Hugo Ramos Condori, Virginia Claire de Escobar y Antonio Espinoza como consta por el **formulario de citación/notificación cursante a fs. 16 y vta. de obrados** ."

PRECEDENTE 2

PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR / PROCESAMIENTO / LEGAL

Diligencia que cumplió su finalidad

Los actos procesales son válidos en la medida que cumplen adecuadamente su finalidad, tal la notificación de una Resolución Administrativa, si se aseguró su recepción por parte del destinatario

" (...) Con relación a la observación de notificación extemporánea con la Resolución Administrativa 702/2008, de la revisión del Expediente 112/08, se determina que en realidad, se trata de la Resolución Administrativa N° 700/2008 de 21 de noviembre de 2008, que hubiese sido notificada fuera de plazo, al punto, es menester señalar con precisión, que los actos procesales son válidos en la medida que cumplen adecuadamente su finalidad, sin lesionar derechos fundamentales, en este caso, la Resolución Administrativa RO-DDLP-SA N° 700/2008, ha sido notificada el 4 de diciembre de 2008, como consta en el formulario de citación y notificación cursante de fs. 39 a 40 y vta. del Expediente 112/08, sustanciado por la ex Superintendencia Forestal, habilitando a los Representantes de la Empresa UNIONEX S.R.L., ha presentar el recurso de revocatoria contra la Resolución Administrativa 700/2008. En el marco de lo anotado, las citaciones y notificaciones en sentido genérico, que son las modalidades más usuales que se utilizan para hacer conocer a las partes las providencias y resoluciones de los órganos judiciales o administrativos, para tener validez, deben ser realizadas de tal forma que se asegure su recepción por parte del destinatario; pues la notificación, no está dirigida a cumplir una formalidad procesal en sí misma, sino a asegurar que la determinación judicial o administrativa objeto de la misma, sea conocida efectivamente por el destinatario, dado que sólo el conocimiento real y efectivo de la comunicación asegura que no se provoque indefensión en la tramitación y resolución, como parte del contenido del inviolable derecho a la defensa."

Contextualización de la línea jurisprudencial

Inexistencia de vulneración por respeto del debido proceso administrativo sancionador

SAP-S1-0023-2018

SAP-S1-0018-2018

SAN-S2-0117-2017