

FICHA JURISPRUDENCIAL

NÚMERO DE RESOLUCIÓN: SAP-S2-0058-2023

FECHA DE RESOLUCIÓN: 30-10-2023

FICHA JURISPRUDENCIAL Nro.1

TEMÁTICAS RESOLUCIÓN

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

Problemas jurídicos

Mediante proceso contencioso administrativo se impugna la Resolución Ministerial - AMB N° 06 de 19 de enero de 2023, pronunciada dentro del recurso Jerárquico interpuesto por la AOP "Relleno Sanitario Nuevo Jardín" (RSNJ) por infracciones administrativas de Impacto Ambiental establecido en el art. 17.II del D.S. N° 28592; habiéndose establecido los problemas jurídicos siguientes:

1. La falta de competencia de la autoridad ambiental nacional AACN y el VMMABCC para sancionar infracciones administrativas dentro del desarrollo de las actividades del "Relleno Sanitario Nuevo Jardín", cuya facultad correspondería al Gobierno Autónomo Departamental de La Paz AACD, así como la falta de fundamentación y motivación de las resoluciones administrativas emitidas por la AACN.
2. Se habría tramitado en función a hechos que corresponden al año 2010, habiéndose operado la prescripción de la acción ambiental.
3. Se le habría sancionado por un mismo hecho, con base en múltiples sanciones y que la resolución impugnada no contendría la debida fundamentación y motivación.

Extracto de la razón de la decisión y del precedente agroambiental

"... si bien la autoridad demandada en la Resolución Ministerial recurrida como otro argumento de justificación de la competencia se basó en los Informes de Monitoreo Ambiental (IMAs), realizado a la AOP "Relleno Sanitario Nuevo Jardín", en siete ocasiones, (24/05/2011; 28/08/2011; 29/02/2012; 13/09/2012; 01/09/2014; 15/12/2014 y 14/12/ 2015), expresando que el representante legal de la AOP, habría "consentido" la competencia de la AACN, así también en el principio de "subsidiariedad" de intervención, ya sea de oficio o a pedido de parte, ante los daños ocasionados al medio ambiente previsto en la Ley de Medio Ambiente y sus reglamentos, como un deber de toda autoridad ambiental competente y como una obligación de fiscalización; sin embargo, estos aspectos observados por la parte actora, al margen de que constatan que si hubo actos de convalidación, la intervención de la AACN, se debió a la permisión establecida en la Constitución Política del Estado, la cual otorga plenas facultades al nivel central, para iniciar las acciones legales respectivas, sumándose a ello, la otra justificación de la

ausencia de la AACD; por lo que, no se constata vulneración alguna al derecho al debido proceso, así como el Juez natural como mal refiere la parte actora...”.

(...)

“...De lo valorado por la autoridad demandada, esta instancia jurisdiccional constata que la referida autoridad se pronunció conforme a norma ambiental, al identificar de que no se informó adecuadamente sobre estos hechos descritos precedentemente, sobre todo de que desde el mes de abril de 2010, hasta octubre de 2017, el Relleno Sanitario Nuevo Jardín”, no contaba con la Licencia Ambiental y que el Manifiesto Ambiental debió haber sido presentado de forma adecuada y de acuerdo a lo establecido en la normativa ambiental, toda vez que, la no inclusión de deficiencias, hace que no se pueda proponer un Plan de Adecuación Ambiental y un Plan de Seguimiento Ambiental, lo que constituiría una infracción administrativa y más aún si el Manifiesto Ambiental tampoco reportar medidas de mitigación para mezcla de la tierra con lixiviado, lo que generaría impactos negativos al suelo y al aire, los que el representante legal al no considerar los mismos, ello imposibilitó a que se pueda imponer las medidas adecuadas...”

(...)

“...se concluye que la Resolución Administrativa VMABCCGDF N° 021/2021 de 09 de junio de 2021, al haber impuesto en su parte Resolutiva la sanción de multa, bajo el fundamento de que la Licencia Ambiental de la AOP “Relleno Sanitario”, habría tenido siete ampliaciones durante 5.5 años y seis meses, pero sin que cuente con la Licencia Ambiental, lo cual imposibilitó detectar oportunamente los impactos ambientales, al no haber presentado los IMAs en todo el periodo, contraviniendo el art. 4.VI.a) el D.S. N° 3549 y el art. 74 de la RMCH, en función al art. 17.II.a) del D.S. N° 28592, que sanciona a la AOP, por haber iniciado una actividad o implementado una obra o proyecto, sin contar con la Licencia Ambiental vigente, que los mismos se encuentran valorados, conforme a norma ambiental.

Sobre el reclamo de la aplicación errónea del D.S. N° 3549 de 02 de mayo de 2018, a momento de la emisión de la Resolución Administrativa VMABCCGDF N° 021/2021 de 09 de junio de 2021, el cual se lo utilizó como fundamento, cuando este es posterior a la aprobación y obtención de la Licencia Provisional del 28 de septiembre de 2004, existiendo 14 años de diferencia, lo que quebranta el ordenamiento jurídico y constitucional del art. 123 de la CPE, al habérselo aplicado retroactivamente; al respecto, el hecho de que en el presente proceso sancionador, se haya aplicado el D.S. N° 3549 de 02 de mayo de 2018, en la emisión de la Resolución Administrativa VMABCCGDF N° 021/2021 de 09 de junio de 2021, que dicha observación no contiene la relevancia y trascendencia jurídica del caso, toda vez que, si bien la Licencia Provisional se la obtuvo el año 2004; sin embargo los daños ambientales se identificaron y se procesaron a partir del año 2019, donde se identificó el deslizamiento del “Relleno Sanitario Nuevo Jardín”; por consiguiente, cualquier norma a partir de la identificación del hecho ambiental, es aplicable al caso concreto y más aún cuando en materia ambiental, no existe aplicación retroactiva en relación al hecho generador del impacto ambiental negativo, que eventualmente se configura como una conducta antijurídica que en Derecho Ambiental es imprescriptible, tal cual se señaló en el **FJ.II.5** del presente fallo; por lo que, tampoco amerita nulidad alguna en relación a este extremo acusado....”.

(...)

“... se advierte que el Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y de Desarrollo Forestal, impone a la AOP “Relleno Sanitario Nuevo Jardín”, en el parágrafo I,

la sanción de multa, conforme lo establecido en el art. 18 del D.S. N° 28592, bajo la argumentación jurídica de que: 1) El Manifiesto Ambiental aprobado el 2010, no contendría la información ingenieril altamente especializada para una AOP de la magnitud del RSNJ; que la gestión operativa y ambiental estaría incompleta, no incluyendo el Diseño Final y/o Memoria o Calculo (capacidad volumétrica, calendarización), tampoco planos "As Built"; de que se habría incumplido el RGRS del art. 77.j), considerándolo una infracción administrativa de impacto ambiental prevista por el art. 17.II.b) del D.S. N° 28592 (por presentación de informes adulterados); 2) La conformación de Macroceldas y celdas fueron diseñadas por el representante legal y aprobadas por la AACN, la modificación del proyecto aprobado y construido aplica incurrir en la infracción administrativa de impacto ambiental dispuesta en el art. 17.II.e) (Alteración del proyecto sin cumplir con la EIA) del D.S. N° 28592; 3) La omisión en la identificación de deficiencias; Plan de Adecuación Ambiental y Programa de Monitoreo para los factores de riesgo, suelo y subsuelo, incumpliría el art. 152 del RPCA, y el art. 64.c) del RGA, considerándolo como infracción de impacto ambiental, según el art. 17.II.i) (no información de impactos ambientales no previstos en la LA) del D.S. N° 28592 y que se incumplió el art. 152 del RPCA y el art. 64.c) del RGA; por lo que, se considera como infracción de impacto ambiental según el art. 17.II.i) del Decreto Supremo citado; 4) De que la Licencia Eventual, si bien tuvo siete ampliaciones durante 5.5 años y seis meses; sin embargo, no contaba con una Licencia Ambiental, lo que imposibilitó detectar oportunamente impactos ambientales, al no presentar los IMAs, en todo el periodo, lo que contravendría el art. 74 del RMCH, el art. 4 del D.S. N° 3549 VI-I.a); por lo que, se lo consideraría una infracción de impacto ambiental, al tenor del art. 17.II.a) (iniciar un obra sin tener LA) del D.S. N° 28592..."

"(...) De la sanción impuesta por la AACN, esta instancia jurisdiccional, advierte que no resulta ser evidente que la autoridad administrativa haya sancionado doblemente o que por un hecho hubiere sancionado con dos infracciones, sino que para establecer las infracciones administrativas de impacto ambiental, dicha autoridad se basó en los cuatro hechos descritos precedentemente, para posteriormente aplicando los arts. 17.II.a) b), e) y i) del D.S. N° 28592, imponer la multa en USD 54.000.00, en su equivalente en bolivianos al tipo de cambio establecido por el Banco Central de Bolivia; por lo que, no existe ninguna vulneración al derecho al debido proceso, ni doble sanción y doble juzgamiento por un mismo hecho, como mal señala la parte actora; en consecuencia, no resultan aplicables al presente caso la cita del art. 45 del Código de Procedimiento Penal y la SC 506/2005-R de 10 de mayo; la SC 1044/2010-R y la SCP 509/2012, no habiéndose vulnerado el principio "nom bis in ídem", del derecho humano a ser reconocido por el bloque de constitucionalidad, en lo que respecta a los tratados internacionales, dentro de la jerarquía establecida en el art. 410 de la CPE, concordante con el art. 256 del mismo cuerpo legal, mal enunciados por el recurrente, toda vez que, los principios que establece el art. 4 de la Ley N° 300 (Integralidad, Precautorio, Garantía de la Restauración de la Madre Tierra, Responsabilidad Histórica, Agua para la Vida, Justicia Climática, entre otros), permiten sancionar a los administrados, con base a varios hechos como es en el caso presente..."

(...)

"... De lo resuelto en la Resolución Ministerial impugnada, esta instancia jurisdiccional advierte que la misma centró su decisión en el hecho de haber identificado el deslizamiento en el "Relleno Sanitario Nuevo Jardín", el **15 de enero de 2019**, habiéndose realizado actuados administrativos posteriores, hasta la aprobación del Informe Fase 3- Reporte Final de la Auditoria Ambiental al "Relleno Sanitario Nuevo Jardín"; lo que prueba que en el presente caso, no se operó la prescripción establecida en el art. 79 de la Ley N° 2341, que establece la prescripción de las infracciones administrativas en el término de dos años; de donde se tiene que lo aducido por la parte actora de que desde el inicio del proceso

administrativo, pasando por el Recurso de Revocatoria, así como el Recurso Jerárquico, la AOP del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, ya habría formulado la excepción de prescripción, los que no habrían sido debidamente fundamentados en ambas resoluciones, al no contemplar que el art. 79 de la Ley N° 2341, establece que las infracciones prescriben en el plazo de dos años, y que este aspecto se habría dado desde el momento de la aprobación del Manifiesto Ambiental, que fue el 2010 y por la Licencia Eventual que harían una prescripción incluso de 5.5 años, los que acreditarían que las supuestas infracciones, habrían sido cometidos en el Relleno Sanitario hace 10 años y que en el peor de los casos, si consideramos que existieron 07 ampliaciones en 5.5 años, las infracciones habrían sido cometidas hace 5 años; que estos hechos alegados por la **parte actora, no acreditan la prescripción alegada, toda vez que, el daño ambiental se identificó el 15 de enero de 2019 y no así el 2010**, como la parte actora pretende hacer ver; así tampoco resulta evidente que la autoridad administrativa no haya fundamentado y motivado este aspecto.

De otra parte, es importante detallar que, si bien el art. 79 de la Ley N° 2341, establece que las infracciones prescribirán en el plazo de dos años; sin embargo, el art. 132.9) de la Ley N° 025, establece el principio de imprescriptibilidad “Que impide la extinción de la responsabilidad por los daños causados a la naturaleza y el medio ambiente por el transcurso del tiempo”, el cual concuerda con lo previsto en el art. 347.I de la CPE, respecto a la responsabilidad por los daños ambientales “históricos”, dichas normas al constituir una nueva visión constitucional que resguarda la protección contra los daños ambientales, el principio de la imprescriptibilidad debe prevalecer sobre toda responsabilidad que pueda existir por daños que se produzcan contra la naturaleza ambiental...”

(...)

“...remitiéndonos a lo señalado en los **FJ.II.7.2 y FJ.II.7.3** del presente fallo, no resulta ser evidente que las infracciones dispuestas no se adecuen a lo previsto en el art. 17.II del D.S. N° 28592, no habiéndose incrementado las multas como mal refiere la parte actora y de que las mismas no estarían previstos en el en el D.S. N° 28592, no siendo evidente tampoco que el número de infracciones sean diez, como también equivocadamente señala la parte demandante y menos de que no correspondía aplicar el art. 18.II del D.S. N° 28592, toda vez que el art. 18.II.a) establece como sanciones para las infracciones administrativas de impacto ambiental, la multa, habiéndose establecido el mismo en USD de 4.500.000.00; por lo que, tampoco, se evidencia nulidad alguna por este extremo acusado...”

(...)

“...no se advierte que se haya inobservado los arts. 28 y 31.II de la Ley N° 2341, que establecen que una resolución debe estar bien detallada y fundada, cumpliendo con todos los parámetros del principio de legalidad; por lo que, las citas de la SCP 014/2018-S2 de 28 de febrero y la SC 0946/2004-R de 15 de junio, también expresada en la SC 0871/2010-R de 10 de agosto, respecto a los requisitos que debe tener una resolución a ser emitida, así como la SC 0802/2007-R de 2 de octubre, que refiere sobre una resolución fundada, el cual es mencionado en la SCP 2221/2012 de 8 de noviembre, en función a la argumentación jurídica expresada en la presente resolución, tampoco son análogas al presente de autos; por lo que, al no existir nulidad procesales administrativas en el caso de autos, que acrediten los elementos que contiene la SCP 0332/2012 de 18 de junio que reitera el razonamiento asumido en la SC 0731/2010-R de 20 de julio, los que señalan que en la nulidad de un acto procesal se deben probar los siguientes principios: a) Principio de especificidad o legalidad; b) Principio de finalidad del acto; c) Principio de trascendencia y d) Principio de convalidación, que amerite la nulidad de los actuados administrativos acusados...”

Síntesis de la razón de la decisión

La Sala Segunda del Tribunal Agroambiental **declara IMPROBADA** la demanda contencioso administrativa interpuesta; manteniendo firme y subsistente la Resolución Ministerial - AMB N° 06 de 19 de enero de 2023, pronunciada dentro del recurso Jerárquico interpuesto por la OEP “Relleno Sanitario Nuevo Jardín” por infracciones administrativas de Impacto Ambiental establecidos en el art. 17.II del D.S. N° 28592; debido a que se constata que si hubo actos de convalidación respecto a la intervención de la AACN, actuando también conforme a la permisión establecida en la Constitución Política del Estado, la cual otorga plenas facultades al nivel central, para iniciar las acciones legales respectivas, sumándose a ello, la otra justificación de la ausencia de la AACD; no habiéndose advertido por otro lado vulneración del derecho al debido proceso y la defensa, toda vez que, se realizó una valoración correcta de las pruebas producidas, con la debida fundamentación y motivación, al haber identificado el deslizamiento del “Relleno Sanitario Nuevo Jardín” el año 2019, y no en hechos que habrían ocurrido el 2010, habiéndose determinado que tampoco existió prescripción por aplicación del principio de imprescriptibilidad “Que impide la extinción de la responsabilidad por los daños causados a la naturaleza y el medio ambiente por el transcurso del tiempo”, el cual concuerda con lo previsto en el art. 347.I de la CPE, donde finalmente respecto a la sanción impuesta por la AACN, no resulta ser evidente que la autoridad administrativa haya sancionado doblemente o que por un hecho hubiere sancionado con dos infracciones, sino que para establecer las infracciones administrativas de impacto ambiental, dicha autoridad se basó en cuatro hechos debidamente identificados por la Autoridad Administrativa para posteriormente en aplicación de los arts. 17.II.a) b), e) y i) del D.S. N° 28592, imponer la multa correspondiente.

Reconstrucción del precedente agroambiental, subregla jurisprudencial, norma adscrita

PRECEDENTE

NORMATIVA APLICABLE AL HECHO GENERADOR DE IMPACTO AMBIENTAL NEGATIVO

Cualquier norma a partir de la identificación del hecho ambiental, es aplicable al caso concreto y más aún cuando en materia ambiental, no existe aplicación retroactiva en relación al hecho generador del impacto ambiental negativo, que eventualmente se configura como una conducta antijurídica que en Derecho Ambiental es imprescriptible.

“... Sobre el reclamo de la aplicación errónea del D.S. N° 3549 de 02 de mayo de 2018, a momento de la emisión de la Resolución Administrativa VMABCCGDF N° 021/2021 de 09 de junio de 2021, el cual se lo utilizó como fundamento, cuando este es posterior a la aprobación y obtención de la Licencia Provisional del 28 de septiembre de 2004, existiendo 14 años de diferencia, lo que quebranta el ordenamiento jurídico y constitucional del art. 123 de la CPE, al habérselo aplicado retroactivamente; al respecto, el hecho de que en el presente proceso administrativo sancionador, se haya aplicado el D.S. N° 3549 de 02 de mayo de 2018, en la emisión de la Resolución Administrativa VMABCCGDF N° 021/2021 de 09 de junio de 2021, que dicha observación no contiene la relevancia y trascendencia jurídica del caso, toda vez que, si bien la Licencia Provisional se la obtuvo el año 2004; sin embargo los daños ambientales se identificaron y se procesaron a partir del año 2019, donde se identificó el deslizamiento del “Relleno Sanitario Nuevo Jardín”; por consiguiente, cualquier norma a partir de la identificación del hecho ambiental, es aplicable al caso concreto y más aún cuando en materia ambiental, no existe aplicación retroactiva en relación al hecho generador del impacto ambiental negativo, que eventualmente se configura como una conducta antijurídica que en Derecho Ambiental es

*imprescriptible, tal cual se señaló en el **FJ.II.5** del presente fallo; por lo que, tampoco amerita nulidad alguna en relación a este extremo acusado....”.*