



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

---

**SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0371/2012**  
**Sucre, 22 de junio de 2012**

**SALA PRIMERA ESPECIALIZADA**

**Magistrado Relator: Efren Choque Capuma**

**Acción de amparo constitucional**

**Expediente: 00607-2012-02-AAC**

**Departamento: Cochabamba**

En revisión la Resolución de 16 de marzo de 2012, cursante de fs. 181 a 185, pronunciada dentro de la **acción de amparo constitucional** interpuesta por **Pascual Revollo Sandoval** contra **Edwin Arturo Castellanos Mendoza y Luis Fernando Via Caverro, Alcalde del Gobierno Autónomo Municipal de la provincia Cercado y Sub-alcalde de la Comuna Adela Zamudio, respectivamente del departamento de Cochabamba.**

**I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA**

**I.1. Contenido de la demanda**

Mediante memorial presentado el 27 de enero de 2012, cursante de fs. 75 a 78 vta., el accionante expone los siguientes fundamentos de hecho y derecho.

**I.1.1. Fundamentos de hecho que motivan la acción**

Refiere ser propietario de un inmueble ubicado en el Distrito 11, sub Distrito 09, zona Muyurina, manzano 049, dentro de las faldas del cerro San Pedro, registrado en Derechos Reales (DD.RR.); cuyo antecedente dominial data de hace sesenta años atrás, conforme acredita por la escritura pública inscrita en la Partida 656 del Libro Primero "A" de propiedad de la provincia Cercado el 30 de marzo de 1983, que demuestra el derecho propietario de Alberto Gutiérrez Lozada y Ana Moscoso Vda. de Gutiérrez, quienes transfirieron el inmueble a sus padres Anacleto Revollo Siles y Sebastiana Sandoval de Revollo, quienes a su vez, cedieron en anticipo de legítima a favor de su persona y de su hermana; al fallecimiento de esta última se declaró heredero, registrando su derecho propietario bajo la matrícula computarizada en el 3011990016194 Asiento A-2 de 23 de febrero de 2007, y la

copia legalizada del testimonio 619 de 29 de septiembre de 1990, también registrada bajo la Partida 2410 del Libro "A" de Cercado de 20 de octubre de igual año.

Con la finalidad de contar con la documentación legal y técnica sobre el referido inmueble, el 21 de diciembre de 2010, solicitó al Alcalde Municipal de la provincia Cercado de Cochabamba, la aprobación del plano de lote; petición desestimada por el Sub-alcalde de la Comuna Adela Zamudio del municipio de Cercado, mediante Resolución Técnico Administrativa (RTA) 253/2011 de 10 de junio, indicando que su solicitud no puede ser atendida debido a que su propiedad se encuentra dentro del área verde protegido según Ordenanza Municipal (OM) 2460/2000 de 7 de enero, que declara la serranía de "San Pedro" como área natural protegida de conformidad al Decreto Supremo (DS) "24781" ante esta situación, planteó recurso de revocatoria, que según RTA 301/2011 de 8 de julio, confirmó la decisión impugnada y ratifica que puede hacer uso y disfrute de su propiedad según vocación de uso de suelo definidos en los instrumentos técnicos en actual vigencia, debiendo respetar el uso de suelo. En recurso jerárquico por Resolución Ejecutiva 383/2011 de 3 de octubre, se ratificó la RTA 253/2011; determinación que se emitió en función al informe legal 1453/2011 de 15 de septiembre, por la Dirección de Asesoría Legal e Informe del Departamento de Normas Urbanas y Rurales.

Finalmente, indica que ambas Resoluciones, se sustentan en normativas del Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba, que conculcan el ejercicio pleno de su derecho a la propiedad, dado que desconocen la jerarquía normativa y anteponen los referidos instrumentos legales a la Constitución Política del Estado, tratados internacionales y leyes nacionales, que garantizan el derecho de usar, gozar y disponer de su propiedad.

### **I.1.2. Derechos supuestamente vulnerados**

El accionante denuncia como vulnerados sus derechos a la propiedad y a la "seguridad jurídica", citando al efecto los arts. 56 y 178.I de la Constitución Política del Estado (CPE).

### **I.1.3. Petitorio**

Solicitó se conceda la tutela invocada, disponiendo: **a)** Se deje sin efecto la RTA 253/2011 y la Resolución Ejecutiva 383/2011; **b)** Se ordene la aprobación del plano de lote de su propiedad, o en su defecto, se disponga la expropiación, previa declaración de necesidad y utilidad pública; y, **c)** Se condene al pago de costas.

### **I.2. Audiencia y Resolución del Juez de garantías**

Celebrada la audiencia pública el 16 de marzo de 2012, concurrieron el accionante

asistido por su abogado; el Sub-alcalde de la Comuna Adela Zamudio; Cinthya Orietta Escobar Oblitas y Agapo Ferrufino Sánchez en representación de Edwin Arturo Castellanos Mendoza, Alcalde Municipal del Gobierno Autónomo de Cochabamba, codemandado; ausente el representante del Ministerio Público: según se tiene del acta cursante de fs. 178 a 180 de obrados, se produjeron los siguientes actuados:

### **I.2.1. Ratificación de la acción**

El abogado de la accionante, ratificó el tenor integro de la acción.

En uso de la réplica el abogado del accionante, manifestó: **a)** Del informe prestado por la representante de los demandados, se evidencia que el área no puede ser fraccionado ni vendido, porque así lo establece la Ley de Municipalidades; empero, esa norma, también dispone que se debe respetar la propiedad privada, en concordancia con lo establecido por la Constitución Política del Estado y la doctrina; **b)** Se hace referencia a varias Ordenanzas Municipales que declararon área protegida al Cerro de "San Pedro"; sin embargo, de la documentación que se acompaña, se evidencia que en la zona existen construcciones y asentamientos humanos; **c)** Por error se hizo referencia a la Resolución 2142, siendo lo correcto el DS "24381", que protege la serranía mencionada; **d)** La fundamentación del Ejecutivo Municipal que declara improcedente la aprobación del lote, se sustenta en Ordenanzas infundadas, que de acuerdo a la jerarquía constitucional se encuentran por debajo de la Constitución Política del Estado, los tratados internacionales y leyes nacionales; y, **e)** Reiteró su petitorio.

### **I.2.2. Informe de las autoridades codemandadas**

Cynthia Orietta Escobar Oblitas y Agapo Ferrufino Sánchez, en representación legal de Edwin Arturo Castellanos Mendoza y Luis Fernando Via Caveró, Alcalde y Sub-alcalde de la Comuna Adela Zamudio, respectivamente del Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba, codemandados el mismo presentaron informe escrito cursante de fs. 89 a 92 y en audiencia ampliaron el mismo indicando: **1)** La seguridad jurídica, de acuerdo al nuevo orden constitucional, ya no es un derecho sino un principio de conformidad al art. 178.I de la CPE; por cuanto, no es tutelable en la vía de la acción de amparo constitucional. Esta garantía tendrá lugar contra actos u omisiones ilegales o indebidas que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir derechos reconocidos en la Constitución y en las leyes; **2)** Una de las limitaciones legales que pesan sobre el derecho propietario del accionante tiene su origen en las disposiciones contenidas en el DS 24781 de 31 de julio de 1997, relativo a que el Estado tiene la obligación de proteger el patrimonio natural del país, conservar y regular el uso sostenible de los recursos de la diversidad biológica. Así como el art. 133 de la Ley 1333 de 27 de abril de 1992, los arts. 2 y 4 DS 24781, que establecen la obligación de proteger,

respetar y resguardar las áreas protegidas; concordantes con el art. 11 de la Ley 1178 de 20 de julio de 1990; **3)** La Ordenanza Municipal 2460/2000, declara al cerro de San Pedro como área natural protegida de conformidad al DS 24781, aprobándose el proyecto integrado denominado Santuario "San Pedro"; **4)** El uso del referido cerro, está protegido por normas técnicas y legales en actual vigencia, ante ellos el Reglamento de Urbanización y Sub divisiones de Propiedades Urbanas, aprobado por Ordenanza Municipal 1061/91 el 20 de diciembre de 1991; el Plano Regulador de la ciudad de Cochabamba, de mayo de 1961, definiendo al cerro de San Pedro como área de forestación; Plan Director de la región urbana de Cochabamba, ocupación de suelo, aprobado por el Decreto Ley (DL) 18412 de 16 de junio de 1981; el Plano General del área urbana de Cochabamba, aprobado por la OOMM 85-9/99 y 2460/2000; y, los arts. 20 y 21 de la Ley de Municipalidades (LM), que establecen que las Ordenanzas, son normas de cumplimiento obligatorio; **5)** Por imperio de la OM 2376/99 de 18 de agosto de 1999, se define el uso de suelo del cerro "San Pedro", como área de forestación. Se destaca que el art. 97. 6 (Regularización de Predios o Lotes) OM 4100/2010 que aprueba el Reglamento complementario a la normativa urbana, indica que los predios ubicados en zonas destinadas para áreas verdes, equipamiento y/o vías, según el plano general de la ciudad de Cochabamba; los "PMD's", planos sectoriales y planes especiales, fajas de seguridad de ríos, torrenteras y oleoductos no podrán ser objeto de fraccionamiento. Por consiguiente, tampoco serán regularizados mientras la alcaldía no decida el cambio de uso de suelo o expropiación; **6)** Encontrándose el predio del accionante dentro del área protegida del cerro de "San Pedro", de acuerdo al informe topográfico 159/11 de 9 de marzo de 2011, no es posible aprobar el plano de lote, de hacerlo se estaría quebrantando las disposiciones legales citadas; **7)** Consiguientemente, no existe vulneración al derecho de propiedad que sea atribuible a las autoridades demandadas, dado que lo único que se hizo fue cumplir las normas según mandato del art. 235.1 de la CPE; **8)** Si el accionante creyó vulnerado su derecho a la propiedad, como emergencia de las referidas disposiciones legales y antes de agotar la vía administrativa, debió plantear la respectiva acción de inconstitucionalidad; omisión que no puede ser suplida por esta acción; y, **9)** Solicitaron se deniegue la tutela solicitada y sea con costas.

En uso de la dúplica, los abogados de los demandados, indicaron: **i)** Si bien es cierto que en la zona existen construcciones; empero, mediante notas de prensa se advierte que en varias oportunidades se intervino esa zona, por existir asentamientos que no cumplen la norma y no cuentan con plano aprobados, por ser un área protegida por la ley y ordenanzas municipales; **ii)** El accionante, refiere que realizará la construcción de una vivienda en el lugar; lo cual, no es factible por tratarse de una zona de forestación, área protegida y natural; y, **iii)** Reiteró su petitorio.

### **I.2.3. Resolución**

Concluida la audiencia, la Sala Penal Tercera del Tribunal Departamental de Justicia de Cochabamba, constituido en Tribunal de garantías, mediante Resolución de 16 de marzo de 2012, cursante de fs. 181 a 185, **DENEGÓ** la tutela solicitada; con los siguientes fundamentos: **a)** La acción de amparo constitucional, conforme la previsión contenida en el art. 128 de la CPE, es una garantía constitucional jurisdiccional, que “tendrá lugar contra actos ilegales u omisiones indebidas de servidores públicos o persona individual o colectiva que restrinja, suprima o amenace restringir o suprimir derechos reconocidos por la Constitución y la ley”; **b)** A partir de la vigencia de la actual Constitución Política del Estado, la seguridad jurídica, dejó de ser considerada un derecho fundamental y es concebida como un principio constitucional general del ordenamiento jurídico y como tal no puede ser tutelado por la presente acción, así lo estableció la SC 0096/2010-R de 4 de mayo, reiterada por la SC 1793/2010-R de 25 de octubre; **c)** De acuerdo al art. 56 de la CPE y las SSCC 797/2005-R de 18 de julio y 0299/2011-R de 29 de marzo, el derecho de propiedad al igual que los demás derechos fundamentales reconocidos y protegidos por la Norma Suprema no es total ni irrestricto, su ejercicio está supeditado a limitaciones impuestas por la Constitución Política del Estado y las leyes de desarrollo como el art. 105 del Código Civil (CC), al disponer el ejercicio de un bien en forma compatible con el interés colectivo dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico; **d)** En función a las OOMM 520/89 de 21 de marzo de 1989 y 2460/2000, al Plano Regulador de la ciudad de Cochabamba, al Plan Director de la Región Urbana de Cochabamba aprobado por DL 16412 de 16 de junio de 1981, al DS 24781 y al Reglamento General de Áreas Protegidas; las autoridades accionadas no accedieron a la pretensión del accionante para la aprobación de planos, dirigida a lograr la construcción de una vivienda, dado que se trata de una zona protegida con un uso de suelo diferente; **e)** Las autoridades administrativas, ciñeron sus actos a la normativa aplicable al caso; por cuanto, sus resoluciones no pueden considerarse como lesión al derecho a la propiedad privada, máxime si se toma en cuenta que se reconoce el derecho propietario del accionante, advirtiéndosele que debe ejercerlo de acuerdo al uso de suelo establecido por la normativa legal; y, **f)** Las limitaciones al derecho de propiedad del accionante provienen de normas legales vigentes que priorizan el interés colectivo sobre el individual y le asignan una función social a favor de la colectividad.

## **II. CONCLUSIONES**

Realizada la revisión y compulsas de los antecedentes, se llega a las siguientes conclusiones:

- II.1.** El Plano Regulador General de la ciudad de Cochabamba aprobado en mayo de 1961 y el Plano General, definen al Cerro de “San Pedro” como área de forestación (fs. 167 a 170).

- II.2.** Mediante OM 520/89, el Concejo Municipal de Cochabamba, **declaró ZONA DE PRESERVACIÓN ECOLÓGICA Y DE ATRACCIÓN TURÍSTICA Y DE PRIMERA CATEGORÍA, la serranía de San Pedro**, dentro de los siguientes límites: al norte a partir de la carretera 1 y 4 Cochabamba-Villa Tunari, zona de la Muyurina, hasta la quebrada "Asnacuchi"; al sud km 6 ½ carretera Cochabamba-Santa Cruz; al este, a partir de la cota 2600 hasta el camino del Habra y la cota 2625 hasta la quebrada "Mayu-Mayu"; al oeste, la línea de alta-tensión de ENDE (Valle Hermoso) hasta el canal de Riegos 1, sector Norte del autódromo "Bolivia", Laguna "Alalay", estribaciones de los cerros "Huayra Khasa" y "Cerro Verde", sector norte del autódromo "Bolivia", Avenida Rubén Darío, canal de Riego1 hasta la carretera 1 y 4 (fs. 174 a 175).
- II.3.** Posteriormente, mediante Resolución Municipal 106493 de 3 de agosto de 1993, el Concejo Municipal, instruyó al Órgano Ejecutivo, para que en el plazo de noventa días, la Oficina de Planificación proceda con la realización del Plan Maestro para la implementación de toda la Serranía de "San Pedro" declarada "Zona de Preservación Ecológica y Atracción Turística de Primera Categoría", de acuerdo a los límites fijados en la Ordenanza Municipal 0520/89 (fs. 123).
- II.4.** En función del DS 24781, por Ordenanza Municipal 2460/2000, se aprobó el proyecto integrado "Santuario San Pedro", elaborado por el Departamento Jardín Botánico Municipal "Martín Cárdenas y la "Fundación para la Biodiversidad y Desarrollo Ambiental" e incorporar la variable ambiental y el uso racional de los recursos naturales en la zona, para vincular el potencial natural y turístico que posee el cerro "San Pedro", con los siguientes límites: al norte el Río Rocha y el Jardín Botánico, al sur las Quebradas de Huerta, Pajcha y Lagunilla y al oeste la Av. Rubén Darío y el canal de riego de la Angostura (fs. 165 A 166).
- II.5.** Según folio real 3011990016194, Asiento A-1 de 2 de octubre de 1990, el accionante y Asunta Revollo Vda. de Ramírez, tienen registrado su derecho propietario sobre el inmueble ubicado en la zona de "San Pedro", con una superficie de 600 m<sup>2</sup>. En el Asiento A-2 de 3 de diciembre de 2007, del mismo folio, consta el registro del testimonio de declaratoria de herederos a favor de Pascual Revollo Sandoval (fs. 63 y vta.). De acuerdo al informe legal 999/2010 de 21 de diciembre, el 20 de ese mes y año, el accionante solicitó la aprobación de plano de regularización de lote, adjuntando la documentación descrita, acreditando su derecho propietario (fs. 53).
- II.6. Mediante RTA 253/2011**, el Sub-alcalde de la Comuna Adela Zamudido de los Distritos 10, 11 y 12 del Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba, determinó que de conformidad a las normas técnicas y legales en actual vigencia la solicitud de Pascual Revollo Sandoval, no puede ser

atendida; empero, como propietario puede hacer uso y disfrute de su propiedad, según la vocación de suelo, definido en los instrumentos técnicos en vigencia, debiendo respetar el uso de suelo. Decisión que se sustenta en el Informe DAL 656/11 de 9 de mayo de 2011, que determina que la solicitud no puede ser atendida debido a que la OM 2460/2000, que declara el Cerro de "San Pedro" como área natural protegida de conformidad al DS 24781 y Reglamento General de Áreas Protegidas (fs. 26 a 28). Contra esa decisión, el accionante planteó recurso de revocatoria (fs. 25 y vta.); **confirmada por RTA 301/2011**, ratificando que el propietario puede hacer uso y disfrute de su propiedad, según la vocación de uso de suelo definido en los instrumentos técnicos en actual vigencia, debiendo respetar el uso de suelo (fs. 22).

- II.7.** Por memorial de 29 de julio de 2011, el accionante interpuso recurso jerárquico (fs. 21), que mediante **Resolución Ejecutiva 383/2011, el Alcalde Municipal del Gobierno Autónomo de Cochabamba**, ratificó en todas sus partes la RTA 253/2011, en mérito al Informe DAL 1453/2011 de 15 de septiembre de la Dirección de Asesoría Legal y el Informe DNUR 308/2011 de 22 de igual mes, del Departamento de Normas Urbanas y Rurales dependiente de la Dirección de Planeamiento y la Oficialía Mayor de Planificación (fs. 7 a 10).

### **III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO**

Como propietario de un bien inmueble ubicado en el Distrito 11, sub-Distrito 09, zona Muyurina, dentro de las faldas del cerro "San Pedro", solicitó la aprobación de plano de lote, petición desestimada bajo el argumento que su inmueble se encontraría dentro de un área verde protegida según OM 2460/2000, que declara a la serranía de "San Pedro" como área natural protegida de conformidad al DS 24781. En recurso de revocatoria y jerárquico, se confirmó la decisión de no dar curso a su solicitud, en base a normativas del Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba que conculcan el ejercicio pleno de su derecho a la propiedad y a la "seguridad jurídica", desconociendo la jerarquía normativa y anteponiendo dichos instrumentos a la Constitución Política del Estado, tratados internacionales y leyes nacionales que garantizan el derecho de usar, gozar y disponer de la propiedad. Por consiguiente corresponde analizar en revisión, si tales argumentos son evidentes y si constituyen actos lesivos a los derechos del accionante con la finalidad de conceder o no la tutela reconocida por este medio de defensa.

#### **III.1. Respecto del proceso contencioso-administrativo**

Inicialmente, resulta conveniente recurrir a la doctrina a efectos de precisar que se entiende por proceso contencioso administrativo, así Carlos Morales Guillen, citando a doctrinarios como Revilla y Bielsa, refiere que es: "Toda cuestión que se suscite entre el poder administrador, que representa el

interés colectivo y los administrados que defienden sus intereses privados, dice Revilla, se llama *contencioso-administrativo...*”.

En opinión de Bielsa, cuando se dice proceso contencioso-administrativo, se define la institución en general, en el concepto de juicio, es decir, de un medio jurisdiccional defensivo del derecho del administrado en que la Administración pública es parte y cuyo acto administrativo impugnado ha de ser juzgado tanto en su legitimidad cuanto en su mérito”. Entonces, podemos afirmar que el proceso contencioso administrativo, es la vía jurisdiccional para el control de los actos de la administración pública, en el cual, las partes en un marco de igualdad y un debido proceso que implica a su vez, el ejercicio pleno de sus derechos y pretensiones acuden ante una autoridad imparcial e independiente.

Cabe aclarar que el proceso contencioso administrativo, no sólo es aplicable a los contratos y resoluciones de alcance general del Órgano Ejecutivo, sino también a los actos administrativos de carácter particular de la administración pública. Es así que la normativa vigente en nuestro país hasta la entrada en vigencia de la actual Constitución Política del Estado y consiguiente Ley del Órgano Judicial, preveía en el Código de Procedimiento Civil, el procedimiento a seguirse para los procesos contencioso-administrativos, cuyo conocimiento era sólo de la entonces Corte Suprema de Justicia de la Nación; para posteriormente, a través de la Ley de Organización Judicial abrogada, atribuir dicha competencia a las Cortes Superiores de Distrito -ahora Tribunal Departamental de Justicia- en su Sala Plena.

Hasta entonces, el conocimiento, procedimiento y resolución del proceso contencioso-administrativo se encontraba regulado; empero, ni la Constitución Política del Estado vigente, ni la Ley del Órgano Judicial, le asignan esa facultad al Tribunal Supremo de Justicia ni a los Tribunales Departamentales de Justicia en su Sala Plena, respectivamente -art. 184 de la CPE y art. 50 de la LOJ-. Esta ausencia normativa ocasiona un vacío jurídico, provocando que los administrados no tengan la vía jurisdiccional para que se dirima una determinada situación jurídica; al respecto, es importante precisar que las características de dicho proceso son las de un ordinario en todas sus etapas. En ese sentido, de acuerdo al art. 158.3 de la CPE, será la Asamblea Legislativa Plurinacional, quien deberá pronunciarse a la brevedad posible sobre la regulación y/o reglamentación de los procesos contencioso-administrativos.

En ese orden, es importante distinguir que procedimiento es el conjunto de actos realizados ante la autoridad administrativa, por parte del administrado, tendientes a obtener un acto administrativo; y, proceso es el conjunto de actos recíprocamente coordinados entre sí, conforme a reglas preestablecidas, que tienen por fin decidir una controversia entre partes (litigio), por una autoridad imparcial e independiente (juez) mediante una



decisión o sentencia con fuerza legal (cosa juzgada) -AC 0149/2012-CA de 6 de marzo-. De ahí que las resoluciones o actos administrativos, emitidos en el ámbito municipal tienen carácter formal y no material, dado que no son producto de la resolución de una controversia jurídica, sino de un conjunto de actos ante la administración. En ese sentido, el acto administrativo o resolución pronunciada por la administración pública, en cualquiera de sus entidades, una vez agotada la vía administrativa podrán ser impugnadas a través del proceso contencioso-administrativo en la jurisdicción ordinaria, cuando su procedimiento se encuentre regulado a través de una ley emitida por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Para el caso concreto, corresponde referirnos al art. 143 de la LM, que dispone: "Agotada la vía administrativa, el interesado podrá acudir a la impugnación judicial por la vía del proceso contencioso-administrativo..."; es decir, que las resoluciones emitidas por la máxima autoridad ejecutiva municipal y ordenanzas, de las cuales surja una controversia jurídica y se afecten derechos e intereses legítimos de particulares, de acuerdo a la norma citada, podrán ser impugnadas en la vía jurisdiccional por el interesado a través del proceso contencioso administrativo, donde tiene la posibilidad de obtener un pronunciamiento imparcial e independiente y resultado de la valoración de prueba, el ejercicio del derecho a la defensa de manera amplia, la impugnación de las resoluciones en las instancias que correspondan. Empero, ello no significa de manera alguna, que se constituya en una vía subsidiaria, sino alternativa ante una autoridad jurisdiccional.

No existiendo aún el procedimiento y la identificación del juez o tribunal a quien le compete el conocimiento y resolución del proceso contencioso-administrativo-conforme se explicó-; y, teniendo presente que por mandato de la Norma Fundamental, el Tribunal Constitucional Plurinacional, tiene como función precautelar por el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Estado y las leyes, en el caso en revisión amerita ingresar al examen de fondo del problema jurídico planteado.

### **III.2. Naturaleza jurídica de la acción de amparo constitucional**

El amparo constitucional es una acción de defensa de todos los derechos fundamentales y garantías constitucionales reconocidos en la Norma Fundamental y en Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país (art. 410.II de la CPE; de donde se advierte, que se tutelan derechos civiles y políticos, incluyéndose a los denominados económicos, sociales y culturales, de ahí la amplitud en la tutela de derechos de esta acción. Ámbito de protección que no alcanza a los derechos a la libertad y a la vida que son resguardados por la acción de libertad; los derechos a la intimidad, privacidad

personal o familiar, a la imagen, honra y reputación, tutelados a través de la acción de privacidad; y finalmente, los derechos colectivos que son resguardados por la acción popular.

Entre sus características, está el de constituirse en un medio extraordinario para la tutela de derechos, con una tramitación sumaria y especial según prevén los arts. 129 de la CPE y 68 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (LTCP), que no reconoce fueros, privilegios, inmunidad ni prerrogativa alguna, de ahí su generalidad; finalmente, está la inmediatez en la protección de los derechos que resguarda. En ese sentido, el Título IV de la Constitución Política del Estado, relativo a las garantías jurisdiccionales y acciones de defensa, prevé a esta acción como una garantía constitucional de carácter jurisdiccional, cuya finalidad es proteger y restablecer derechos fundamentales y garantías constitucionales conculcados por actos ilegales u omisiones indebidas de servidores públicos o de persona individual o colectiva; y evitar la consumación del acto ilegal u omisión indebida, frente a la amenaza de lesión a un derecho.

Finalmente, cabe indicar que la protección que brinda esta garantía, se rige esencialmente, por los principios de subsidiariedad e inmediatez, entendido el primero como el agotamiento previo o la constatación de la inexistencia de otras vías o recursos legales para la protección inmediata de los derechos denunciados como vulnerados; y el segundo, relativo a que su interposición debe hacerse en el plazo de seis meses, computables a partir del conocimiento del hecho o notificación con el acto ilegal u omisión indebida.

### **III.3. El derecho de propiedad**

La Constitución Política del Estado, reconoce a la propiedad como un derecho fundamental al establecer que: "I. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social" -art. 56-; derecho también reconocido por Tratados y Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, que por imperio del art. 410.II del texto constitucional, forma parte del bloque de constitucionalidad; por cuanto, resulta importante traer a colación lo previsto en el art. 17.I y II del referido instrumento internacional que establece: "Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva" y que "...nadie será privado arbitrariamente de su propiedad".

Con relación a los elementos esenciales del contenido del derecho de propiedad, la SC 0121/2012 de 2 de mayo, indicó: *"...de una coherente argumentación jurídica, deben mencionarse los elementos constitutivos del contenido esencial del derecho de propiedad, en ese sentido, este derecho*

*fundamental, cuya génesis se encuentra no solamente en el texto constitucional sino también en el bloque de convencionalidad, en su núcleo duro se identifican tres elementos esenciales: i) El derecho de uso; ii) El derecho de goce; y, iii) El derecho de disfrute. Asimismo, estos tres elementos tienen un sustento axiológico que refuerza dicho contenido esencial, basado en los valores libertad, igualdad, solidaridad y justicia. Por su parte, es imperante además precisar que este núcleo esencial del derecho fundamental de propiedad, genera a su vez obligaciones negativas tanto para el Estado como para particulares que se traducen en las siguientes: a) Prohibición de privación arbitraria de propiedad; y, b) Prohibición de limitación arbitraria de propiedad” (las negrillas son nuestras).*

#### **III.4. La expropiación por necesidad y utilidad pública**

El art. 56.II de la CPE, establece que: “Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo”; precepto constitucional, que si bien garantiza el ejercicio del derecho de propiedad a su vez también lo restringe cuando del mismo resulte en detrimento, del interés colectivo. En otros términos, las restricciones fundadas en el interés público, entendido como la evidente utilidad y necesidad pública, sitúan al particular o propietario frente a la administración que restringe el ejercicio absoluto y exclusivo del derecho de propiedad privada hasta donde lo exija o resulte necesario por la administración en función del interés colectivo o público. De otra parte, el art. 105.I del Código Civil (CC), dispone: “La propiedad es un poder jurídico que permite usar, gozar y disponer de una cosa y debe ejercerse en forma compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico”; es decir, que la restricción o limitación al derecho de propiedad debe necesariamente estar prevista en el ordenamiento jurídico, para que no resulte arbitraria y/o ilegal.

De donde se desprende que en determinadas circunstancias el interés particular o privado se encuentra supeditado al interés colectivo cuando exista necesidad y utilidad pública, a través de la expropiación u otra forma de limitación o restricción del derecho propietario establecido en el ordenamiento jurídico. Al respecto la doctrina, sostiene: “La expropiación es una institución de derecho público, pero hay en ella cierto aspecto patrimonial que le da un carácter de institución mixta: de derecho público en cuanto al fundamento de su ejercicio por parte de la Administración pública, que obra como poder público, y determina la naturaleza del acto mismo; y de derecho privado en cuanto concierne al derecho del expropiado, cuya defensa puede originar caso contencioso, que es propio del Poder judicial; pero en estos últimos efectos jurídicos no se comprende la obligación de indemnizar, es decir, el principio, que es también de

derecho público, donde el régimen de derecho privado impera; y ello se explica, porque se trata del patrimonio del particular, cuya defensa integral, en caso de lesión, incumbe a este poder, y no al administrativo”; advirtiéndose entonces, que la expropiación tiene como causa la utilidad pública, constituyéndose en el mecanismo a través del cual se concilian los intereses de la sociedad con los del propietario a través de una reparación patrimonial o justa indemnización. Es importante distinguir que la determinación de la utilidad pública le compete única y exclusivamente a la administración pública y no así a la jurisdicción ordinaria, que sólo conocerá cuando se afectare la compensación patrimonial del particular o propietario por la indemnización.

Conforme se explicó, el derecho fundamental a la propiedad se encuentra garantizado en forma amplia, cuyo ejercicio encuentra su límite en el interés colectivo o público; lo que no puede entenderse como un menoscabo del mismo, dado que la Constitución Política del Estado, prevé el mecanismo por el cual se busca el equilibrio entre el interés público y el particular, establecido en el art. 57 que: señala “La expropiación se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme con la ley y previa indemnización justa...”, prescripción constitucional que tiene su antecedente en el art. 21. 1 y 2 de la CADH, que refiere: “Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes...” y “Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa...”.

En ese marco, en el ámbito municipal, la expropiación se encuentra prevista como un mecanismo de restricción al derecho de propiedad privada cuando concurra la necesidad y utilidad pública, previo pago de una indemnización justa, procedimiento delimitado por los arts. 122 al 125 de la LM, al disponer:

“Artículo 122° (Expropiación). I. Los Gobiernos Municipales están facultados para ejercer el derecho de expropiación de bienes privados mediante Ordenanza Municipal, dentro del ámbito de su jurisdicción, con sujeción a la Constitución Política del Estado y a lo establecido por la presente Ley.

II. Las expropiaciones requieren de previa declaratoria de necesidad y utilidad pública previo pago de indemnización justa, mediante Ordenanza Municipal aprobada por dos tercios. En esta Ordenanza deberá especificarse con precisión el fin a que habrá de aplicarse el bien expropiado de acuerdo con los planes, proyectos y programas debidamente aprobados con anterioridad a la expropiación. Una vez concluido el trámite de expropiación, el Alcalde Municipal deberá informar al Concejo Municipal.

Artículo 123° (Avalúo o Justiprecio). I. El monto de la indemnización o justiprecio por expropiación de bienes inmuebles urbanos, será el valor acordado entre partes o, en su caso, establecido por la autoridad competente, previo avalúo pericial.

II. Las expropiaciones en el área rural requeridas por el Gobierno Municipal, para obras de Interés Social y Servicios Públicos, se regirán por Ley 1715 de 18 de Octubre de 1996.

III. En ningún caso se aplicará la compensación con otros inmuebles de propiedad pública municipal.

IV. El valor de todas las expropiaciones dispuestas por el Concejo deberá incluirse en el presupuesto municipal de la gestión correspondiente, como gasto de inversión.

Artículo 124° (Resistencia a la Expropiación). En los casos de resistencia o incomparecencia del propietario del bien expropiado al emplazamiento para la suscripción de la minuta o escritura pública de transferencia forzosa, el Juez de Partido de turno en lo Civil la suscribirá a nombre del propietario renuente, previo trámite en la vía voluntaria.

Artículo 125° (Término para la Expropiación). En caso de no efectivizarse la Ordenanza Municipal que declaró la necesidad y utilidad pública, para la expropiación, en un plazo no mayor a dos (2) años desde su publicación, dicha Ordenanza perderá vigencia y la venta forzosa quedará sin efecto”.

### **III.5. Análisis del caso concreto**

En el problema jurídico planteado, según la documentación descrita en las Conclusiones II.2 a II.4 de la presente Resolución, se advierte que la serranía de “San Pedro” -donde se encuentra ubicado el inmueble del accionante-, fue declarada zona de preservación ecológica y de atracción turística y de primera categoría, aprobándose en consecuencia el proyecto integrado “Santuario San Pedro”. Así también, consta que Pascual Revollo Sandoval, tiene registrado su derecho propietario sobre el inmueble ubicado en esa zona -Conclusión II.5-.

Entonces, corresponde determinar si la restricción al ejercicio del derecho propietario del accionante constituye un acto ilegal que lesiona la facultad de disponer del inmueble -derecho de disfrute- como elemento esencial del derecho de propiedad. Bajo ese contexto y conforme se explicó en los Fundamentos Jurídicos III.3 y III.4 del presente fallo, el ejercicio del derecho a la propiedad privada está garantizado por el art. 56.I de la CPE; empero, encuentra su límite en el interés colectivo o público; es decir, que la facultad de disponer de la propiedad privada se restringe cuando exista un interés colectivo, definido por causa de utilidad y necesidad pública.

La existencia de esa causa -utilidad pública- no configura de manera alguna una prohibición o limitación arbitraria o ilegal del derecho de propiedad, dado que la misma encuentra su sustento en la compatibilidad que debe existir entre el derecho de propiedad individual y el interés colectivo. Si bien el accionante cuenta con registro de su derecho propietario en DD.RR; el mismo

no está siendo desconocido por las autoridades demandadas, según se observa de las Resoluciones impugnadas en la presente acción; cuyo ejercicio necesariamente se restringe por encontrarse el inmueble en un área de preservación ecológica y de atracción turística de primera categoría -conforme se indicó-, impidiendo dar un uso distinto al suelo, dado que el mismo se encuentra definido por las normas referidas en las Conclusiones formuladas en el presente fallo.

Finalmente, cabe referir que durante la realización del procedimiento administrativo para la aprobación del plano de lote solicitado por el accionante y que culminó en todas sus instancias conforme establece la Ley de Municipalidades; en ningún momento el accionante solicitó se imprimiera el procedimiento de expropiación como mecanismo de conciliación respecto de su derecho de propiedad privada y los intereses de la sociedad o interés colectivo; circunstancia que, no impide pueda formular dicha petición a efectos de obtener una indemnización, conforme a las normas previstas en la referida normativa. Por su parte las autoridades demandadas, tienen la obligación de atender dicha petición y en su caso efectuar el procedimiento de oficio ante el Concejo Municipal a efectos de la emisión de la respectiva ordenanza municipal que declare la utilidad y necesidad pública, si correspondiere, en el entendido que es atribución de la administración pública en función a parámetros legales y técnicos determinar la causa y procedencia para la expropiación.

Consecuentemente, corresponde denegar la tutela impetrada por no advertirse acto ilegal alguno que vulnere el derecho a la propiedad del accionante, el cual debe ejercerse en compatibilidad con el interés colectivo o público, conforme se explicó.

Por los fundamentos expuestos, el Tribunal de garantías, al haber **denegado** la tutela invocada, obró correctamente.

### **POR TANTO**

El Tribunal Constitucional Plurinacional, en su Sala Primera Especializada; en virtud de la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y el art. 12.7 de la LTCP, en revisión, resuelve; **APROBAR** la Resolución de 16 de marzo de 2012, cursante de fs. 181 a 185, pronunciada por la Sala Penal Tercera del Tribunal Departamental de Justicia de Cochabamba; y, en consecuencia; **DENEGAR** la tutela solicitada.

**Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional.**

Fdo. Efren Choque Capuma  
**MAGISTRADO**

Fdo. Soraida Rosario Chánez Chire  
**MAGISTRADA**