



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1841/2012
Sucre, 12 de octubre de 2012

SALA LIQUIDADORA TRANSITORIA

Magistrada Relatora: Dra. Carmen Silvana Sandoval Landivar
Acción de amparo constitucional

Expediente: 2011-23437-47-AAC
Departamento: Chuquisaca

En revisión la Resolución 99/11 de 18 de marzo de 2011, cursante de fs. 89 a 93, pronunciada dentro de la acción de amparo constitucional interpuesta por Manuel Augusto Diez Canseco Arteaga en representación de Verónica Mallea Rada contra Luís Alberto Arratia Jiménez e Iván Gantier Lemoine, Vocales de la Sala Primera del Tribunal Agrario Nacional (TAN)-ahora Tribunal Agroambiental-.

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1. Contenido de la demanda

Mediante memorial presentado el 28 de febrero de 2011, cursante de fs. 28 a 34 vta., y subsanado el 3 de marzo del mismo año a fs. 45, el accionante por su representada manifestó lo siguiente:

I.1.1. Hechos que motivan la acción

Dentro del proceso de nulidad de título ejecutorial seguido por su representada contra Oscar Azeñas García ante el TAN, por la existencia de vicios absolutos de nulidad en el proceso agrario, se dictó la Resolución Agraria Nacional 032/2010 de 6 de septiembre; en la cual, los Vocales del mencionado Tribunal, no han valorado correctamente los argumentos presentados por la representada del accionante y en particular, la inexistencia de la resolución instructoria que da lugar al inicio del procedimiento de regularización del derecho de propiedad agraria, teniendo como objeto garantizar la publicidad y debido proceso, conforme establece el art. 190 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo (DS) 24784 de 31 de julio de 1997.

Una vez publicados los edictos que señala el art. 190 del Reglamento citado, se dispuso el inicio de trabajo de campo como establece el art. 192 de ese Reglamento, aspecto que fue reclamado en su cumplimiento en la demanda de nulidad de título ejecutorial, argumentando que las pericias de campo realizadas en la propiedad "El Bohemio" fueron iniciadas en junio de 1998, cuando la demandante no se encontraba en su propiedad; por lo que, la falta de publicación en un medio de circulación nacional de la resolución instructoria antes de las pericias de campo, no permitió que se enterara del proceso a ser ejecutado en su propiedad provocándole un estado de indefensión.

Indica que la Resolución Agraria Nacional 032/2010, señala: "Con relación al fundamento de falta de Resolución Instructoria que disponga el proceso de saneamiento CAT-SAN.... no es evidente en razón

que sí existe una Resolución Instructoria RA-CSLP-A4 002/99 de 3 de septiembre de 1999....aspecto que nos lleva a determinar que los actuados llevados a cabo durante la ejecución del saneamiento fueron realizados conforme a procedimiento y normativa agraria en vigencia”(sic); razonamiento que tiene una falta de prolijidad en la revisión de los antecedentes, al no constatar la fecha en que se realizaron los trabajos de campo en 1998 y que la resolución instructoria, supuestamente válida, para el área de trabajo del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) es de 1999, un año después.

Dicho fallo, constituye un razonamiento diferente a la Resolución Agraria Nacional 030/2010 de 27 de agosto, cuyo argumento principal para declarar la nulidad del proceso fue la falta de resolución instructoria; por lo que, los ahora demandados, incurrieron en error al no valorar correctamente los argumentos presentados en la demanda de nulidad de título ejecutorial, violentando lo dispuesto en los arts. 78 190, 191 y 192 del Reglamento Agrario vigente en el año 1998, antes de ejecutarse los trabajos de campo, siendo la falta de emisión de la resolución instructoria previa, un vicio de nulidad insubsanable.

I.1.2. Derechos y garantías supuestamente vulnerados

El accionante por su representada, denunció como lesionados sus derechos al debido proceso, a la defensa y las garantías a la seguridad jurídica, a la legalidad e imparcialidad, citando al efecto los arts. 115, 178.I y 180 de la Constitución Política del Estado (CPE).

I.1.3. Petitorio

Solicita se conceda la tutela y se disponga anular la Resolución Agraria Nacional 032/2010 de 6 de septiembre de 2010.

I.2. Audiencia y Resolución del Tribunal de garantías

Celebrada la audiencia pública el 18 de marzo de 2011, según consta en el acta cursante de fs. 85 a 88 vta., se produjeron los siguientes actuados:

I.2.1. Ratificación y ampliación de la acción

El apoderado de la accionante en audiencia ratificó los términos de su acción y ampliándola señaló: a) El DS 25763 de 5 de mayo de 2000 a partir del 2001, dice: “entra en vigencia a partir de su publicación aplicando a todos los procedimientos en curso. Se salvan las resoluciones y actos cumplidos con anterioridad a la presente Reglamentación” (sic); b) El primer reglamento contenido en el DS 24784, dice: “Entra en vigencia a partir de esta fecha, se salva lo anterior”. Por tanto, no es posible convalidar un acto inexistente por más que se lo coloque en otra resolución y se la publique pretendiendo salvar la responsabilidad de los funcionarios públicos y de la empresa; y, c) Lo informado por los demandados no responde a la verdad histórica de los hechos ni se ajusta a derecho.

I.2.2. Informe de las autoridades demandadas

Las abogadas apoderadas de las autoridades demandadas presentaron informe escrito cursante de fs. 82 a 84, en el que manifestaron: 1) Las etapas de saneamiento fueron conforme a lo previsto por los Decretos Supremos (DDSS) 24784 y DS 25323 de 8 de marzo de 1999. Las actividades de saneamiento cumplidas en el área de Ixiamas fueron: identificación de títulos ejecutoriales emitidos, campaña pública, resolución instructoria, pericias de campo, evaluación técnica-jurídica y reuniones informativas con alcances de exposición pública de resultados, proceso de saneamiento en la zona

donde se encuentra ubicado el predio denominado “El Bohemio”, no pudiéndose evidenciar ninguna ilegalidad ni causal de nulidad; 2) Existe la Resolución Instructoria RA-CSLP-A4 002/99 de 3 de septiembre de 1999, lo que lleva a determinar que los actuados realizados durante la ejecución del saneamiento fueron conforme a procedimiento y normativa vigente adquiriendo calidad de cosa juzgada; los cuales, no fueron objetados en su oportunidad; 3) Con relación a la Resolución Agraria Nacional 030/2010, en la que supuestamente existe un razonamiento diferente en un caso similar al presente, no puede exigirse la aplicación de la jurisprudencia o el precedente obligatorio cuando no exista la concurrencia de la analogía entre dos supuestos fácticos que es lo que se da entre el fallo citado y la Sentencia Agraria Nacional 032/2010, razón por la cual no existe contradicción entre ambas como supuestamente acusa el accionante, pues los supuestos fácticos son contradictorios; 4) Las pericias de campo realizadas en la propiedad “El Bohemio” fueron iniciadas en junio de 1998, a un año de vigencia del reglamento agrario que dispone de manera clara emitir y publicar la Resolución Instructoria antes de iniciar las pericias de campo; 5) El fallo señalado una vez emitido y publicado garantiza la transparencia del trámite y asegura la participación de las personas interesadas; y, 6) Los actos relativos al proceso de saneamiento de la propiedad “El Bohemio” conforme a lo establecido por el art. 146 del DS 25763, vigente en su momento, fueron transparentes, garantizando la participación de toda persona que crea tener derechos sobre la misma, ejecutándose de forma pública mediante la publicación de edictos en medios de prensa de circulación nacional a través de los cuales la representada del accionante fue citada pero no se apersonó.

I.2.3. Intervención del tercero interesado

Oscar Azeñas García, en su condición de tercero interesado, no se presentó a la audiencia, ni presentó informe alguno pese a su legal citación.

I.2.4. Resolución

La Sala Penal de la Corte Superior del Distrito Judicial -ahora Tribunal Departamental de Justicia- de Chuquisaca, constituido en Tribunal de garantías, mediante la Resolución 99/11 de 18 de marzo, cursante de fs. 89 a 93, concedió la tutela solicitada; y en consecuencia, dispuso dejar sin efecto la Resolución Agraria Nacional 032/2010 y que las autoridades demandadas pronuncien una nueva conforme a derecho y subsanando lo extrañado, en base a los siguientes fundamentos: i) El fallo que se cuestiona no contiene argumento alguno en cuanto al por qué el TAN se aparta de un anterior entendimiento como es la Resolución Agraria Nacional 30/2010 de 27 de agosto, cuyo origen es la demanda de nulidad en la que también se reclama la inexistencia de resolución instructoria, cuyo fallo determinó anular el trámite de saneamiento por constituir lo extrañado un vicio de nulidad insubsanable; ii) Este proceder diferente y sin fundamento de las autoridades demandadas, vulnera el principio de igualdad contenido en la garantía constitucional del debido proceso, entendida como un derecho de toda persona a un proceso justo y equitativo establecidos en los art. 115 y 117 de la CPE; y, iii) La Resolución Instructoria fue emitida con posterioridad a los trabajos de campo, lo que no responde a la normativa de los arts. 190 y 192 del DS 24784, vigente al momento de la intervención al predio, lo que también vulnera el debido proceso en su componente a la seguridad jurídica, la legalidad y el derecho a la defensa.

I.3. Consideraciones de Sala

Por mandato de las normas previstas por el art. 20.I y II de la Ley 212 de 23 de diciembre de 2011; la Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional, conformó la Sala Liquidadora Transitoria, posesionando a los Magistrados de la misma, el 15 de febrero de 2012, a objeto de la liquidación de

las acciones tutelares ingresadas a los Tribunales de garantías hasta el 31 de diciembre de 2011, modificada por la disposición transitoria Segunda del Código Procesal Constitucional vigente desde el 6 de agosto de 2012. Con la referida competencia, se procedió al sorteo de la presente causa, dictándose la Resolución dentro de plazo.

II. CONCLUSIONES

Hecha la debida revisión y compulsas de los antecedentes se llega a las conclusiones que se señalan a continuación:

II.1. Mediante memorial presentado el 21 de octubre de 2009, ante el TAN, la mandante del accionante interpuso nulidad de Título Ejecutorial individual SPP-NAL-066857 de 29 de diciembre de 2008 y de proceso de saneamiento del expediente agrario 29057 (fs. 1 a 13).

II.2. Cursa la Resolución Agraria Nacional 032/2010, pronunciada por los Vocales de la Sala Primera del Tribunal Agrario Nacional, declarando improbadamente la demanda de nulidad del Título Ejecutorial SPP-NAL-066857 otorgado a favor de Oscar Azeñas García (fs. 14 a 16 vta.).

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

El accionante por su representada denunció como vulnerados sus derechos al debido proceso y a la defensa; y, las garantías a la “seguridad jurídica”, a la legalidad e imparcialidad; por cuanto, las autoridades demandadas emitieron la Resolución Agraria Nacional 032/2010; en la cual no valoraron correctamente la inexistencia de resolución instructoria, mediante la cual se da inicio al procedimiento de regularización del derecho de propiedad agraria. En consecuencia, corresponde en revisión, verificar si tales extremos son evidentes a fin de conceder o denegar la tutela solicitada.

III.1. La acción de amparo constitucional y su naturaleza jurídica

La SCP 0238/2012 de 24 de mayo, ha señalado: “La acción de amparo constitucional establecida en el art. 128 de la CPE, como una acción tutelar de defensa contra actos u omisiones ilegales o indebidas de los servidores públicos, o de persona individual o colectiva, que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos reconocidos por la misma Norma Fundamental y las leyes.

Según expresa, José Antonio Rivera Santiváñez, en su libro “Jurisdicción Constitucional -Procesos Constitucionales en Bolivia-“ el constituyente y legislador boliviano establece que es una acción constitucional, de configuración procesal autónoma e independiente, diferente de los demás recursos procesales ordinarios; es un medio de tutela inmediata, eficaz e idónea para los derechos y garantías constitucionales, frente a las amenazas o restricciones ilegales o indebidas de autoridades públicas o personas particulares; por ello tiene una tramitación especial y sumarísima.

En ese sentido, la acción de amparo constitucional, tiene por finalidad única resguardar los derechos fundamentales de quien acude buscando tutela, lo que determina su alcance con relación a la protección de derechos y garantías constitucionales, y no así, de principios; empero, por la misma naturaleza jurídica del amparo constitucional como acción extraordinaria de defensa, no puede omitirse considerar el resguardo y la materialización de los principios ordenadores de la administración de justicia.

III.2. Derechos al debido proceso y a la defensa

El derecho al debido proceso fue reconocido en nuestra economía jurídica como derecho y garantía, a la vez en la SC 0849/2011-R de 6 de junio reiterando el entendimiento de la SC 0160/2010-R de 17 de mayo, señala que: "...el derecho de toda persona a un proceso justo y equitativo, en el que sus derechos se acomodan a lo establecido por disposiciones jurídicas generales aplicables a todos aquellos que se hallen en una situación similar; es decir, comprende el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a fin de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar esos derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado así como los Convenios y Tratados Internacionales".

Asimismo, en la SC 0849/2011-R de 6 de junio, se precisó acerca del derecho a la defensa "...tiene dos connotaciones: La primera es el derecho que tienen todas las personas, cuando se encuentran sometidas a un proceso con formalidades específicas, a tener una persona idónea que pueda patrocinarle y defenderle oportunamente de su libre elección y/o confianza, y en su defecto un defensor de oficio en los casos previstos por ley, mientras que la segunda es un derecho que precautela a las personas para que en los procesos que se les inicia, tengan conocimiento y acceso de los actuados e impugnen los mismos con igualdad de condiciones conforme a procedimiento preestablecido y por ello mismo es inviolable por las personas o autoridades que impidan o restrinjan su ejercicio, salvo situaciones provocadas por actos voluntarios del propio imputado".

III.3. En cuanto a la seguridad jurídica

En relación a la seguridad jurídica, debemos manifestar lo señalado por la SC 0687/2010-R de 19 de julio, que establece: "...debemos hacer referencia con carácter previo a un principio importante, cual es el de la legalidad; entendiéndose el mismo como fundamental, especialmente para el Derecho Público, pues mediante éste principio, es que el ejercicio del poder público, se somete a la Constitución Política del Estado y las leyes; sólo un verdadero Estado de Derecho, es respetuoso de la referida norma constitucional, encontrándose en ellas su límite, por lo tanto ningún poder público puede estar excluido del respeto y sometimiento a la Constitución y las leyes.

El principio de legalidad, es cimiento de la seguridad jurídica, por ello su importancia. Asimismo, su asidero constitucional en la Constitución Política del Estado vigente, se encuentra en el art. 410, refrendando la supremacía constitucional como la cúspide del ordenamiento jurídico boliviano y la jerarquía normativa correspondiente, a la cual todos los órganos o poderes del Estado deben someterse. En tal sentido, el principio de legalidad, es la aplicación objetiva de la ley, propiamente dicha, a los casos en que deba aplicarse. Evitando así una libre interpretación o aplicación caprichosa de la norma.

La seguridad jurídica en la Constitución Política del Estado, es un principio en base al cual el órgano judicial y el Tribunal Constitucional tienen la potestad de impartir la justicia que emana del pueblo boliviano".

III.4. Normativa legal aplicable al caso de autos

A efectos de interpretar adecuadamente la problemática planteada, corresponde hacer algunas precisiones respecto a la resolución instructoria; por lo que es necesario previamente, referirse a las disposiciones legales existentes sobre el procedimiento de saneamiento de tierras.

En ese sentido, la norma prevista en el Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria -Decreto Supremo 24784 en su art. 187 dispone: (Etapas).-

I. El procedimiento de saneamiento comprende las siguientes etapas:

- a. Relevamiento de información en gabinete y en campo;
- b. Revisión y certificación de Títulos Ejecutoriales;
- c. Revisión y titulación de procesos agrarios en trámite, con exclusión de superficies comprendidas en Títulos Ejecutoriales certificados u otorgados en la fase anterior, objeto de controversia judicial contencioso administrativa;
- d. Adquisición del derecho de propiedad de poseedores legales, con exclusión de superficies comprendidas en Títulos Ejecutoriales otorgados en la fase anterior y objeto de controversia judicial contencioso-administrativa;
- e. Exposición pública de resultados; y
- f. Declaración de área saneada con exclusión de superficie objeto de controversia judicial contencioso administrativa.

II. A la conclusión de cada una de las etapas del saneamiento señaladas en los incisos b., c. y d. del párrafo anterior, se dictarán, por predio, las resoluciones previstas en sus procedimientos. Tomando en cuenta las características del caso, podrá dictarse una sola resolución que comprenda más de un predio y/o varias etapas del saneamiento.

III. El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) durante el desarrollo de cualquiera de las etapas del saneamiento, podrá, a solicitud de parte, intervenir como conciliador en la solución de conflictos de posesión y propiedad agrarios”.

Por otra parte, el citado reglamento en el art. 190, en cuanto a la resolución instructoria establece: (Resolución Instructoria).-

I. Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), concluida la identificación en gabinete, dictarán resolución intimando:

- a. A beneficiarios de predios consignados en sentencias ejecutoriadas o minutas de compraventa protocolizadas anteriores al 24 de noviembre de 1992 a apersonarse en el procedimiento, acreditando sus personalidad o identidad;
- b. A subadquirentes de predios con antecedentes de dominio en sentencias ejecutoriadas o minutas de compraventa protocolizadas anteriores al 24 de noviembre de 1992 a apersonarse en el procedimiento y acreditar su derecho y personalidad o identidad;
- c. A propietarios de predios con Títulos Ejecutoriales a presentar los mismos; y
- d. A subadquirentes de predios con antecedente de dominio en Títulos Ejecutoriales a acreditar su derecho y a presentar el Título Ejecutorial, antecedente originario de su dominio.

Las personas señaladas en los incisos a) y b) se apersonaron ante la Dirección Departamental que sustancia el procedimiento o sus Jefaturas Regionales, dentro del plazo perentorio e improrrogable que fijen al efecto, el que no podrá ser inferior a treinta (30) días calendario computables a partir de la notificación de la resolución por edictos.

Las personas señaladas en los incisos c) y d) presentarán los documentos en el lugar y plazo señalados en el párrafo anterior. Caso contrario podrán presentar los documentos durante la realización de las pericias de campo a los servidores públicos responsables de las mismas.

II. Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), concluida la identificación en gabinete, dictarán resolución disponiendo la realización de una campaña pública, mediante la publicación de avisos, con el objeto de obtener datos relevantes de utilidad en la sustanciación del procedimiento, garantizar la transparencia de su trámite y asegurar la información y participación de personas interesadas” (las negrillas son añadidas).

Asimismo, el art. 192 del mismo cuerpo legal refiere: (Pericias de Campo).-

I. Los Directores Departamentales del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), publicados los edictos y avisos señalados en el artículo 190 de este reglamento, dispondrán la realización de pericias de campo para:

a) La determinación de la ubicación geográfica, superficie y límites de las tierras comprendidas en los Títulos Ejecutoriales y en los procesos agrarios en trámite;

b) La identificación de poseedores y determinación de la ubicación geográfica, extensión y límites de las superficies poseídas;

c) La verificación del cumplimiento de la función social o económico social o económico-social de las tierras a objeto de Títulos Ejecutoriales, procesos agrarios en trámite y posesiones, en relación a propietarios, subadquirentes, beneficiarios de procesos agrarios en trámite y poseedores; discriminando las superficies que se encuentran y la que no se encuentran cumpliendo la función social o económico-social con especificación, en cada caso, de su ubicación geográfica, superficie y límites; y

d) Identificación de áreas fiscales, especificando ubicación geográfica, superficie y límites.

II. Los trabajos de campo para determinar la ubicación geográfica, superficie y límites de los predios ubicados en áreas de Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN), se sujetarán a las normas técnicas catastrales” (las negrillas son nuestras).

III.5. Análisis del caso concreto

De los datos que cursan en el expediente en revisión, el accionante por su representada, alega la vulneración de sus derechos al debido proceso y a la defensa; y las garantías a la “seguridad jurídica”, a la legalidad e imparcialidad; con el argumento de que, las autoridades demandadas dictaron sentencia sin valorar la existencia de vicios absolutos de nulidad en el proceso de nulidad de título ejecutorial interpuesto por la accionante, ante la no emisión de la resolución instructoria que instruye el inicio del procedimiento de regularización al derecho de propiedad agraria.

De la revisión minuciosa de los antecedentes se evidencia que la representada del accionante, interpuso un proceso de nulidad del título ejecutorial SSP-NAI-066857 y de proceso de saneamiento del expediente agrario 29057, respecto al fundo denominado “El Duque” que se desprende de la

propiedad “El Bohemio”, ubicado en el cantón San Buena Ventura, sección Segunda de la provincia Abel Iturralde del departamento de La Paz, ante el TAN, invocando la existencia de vicios de nulidad absoluta en el expediente de saneamiento; dictando los Vocales de la Sala Primera del mencionado Tribunal, la Resolución Agraria Nacional 032/2010, mediante la cual declaran improbadamente la demanda.

Si bien el proceso de saneamiento fue iniciado bajo determinada modalidad, las pericias de campo ejecutadas en 1998, en la mencionada propiedad, fueron realizadas en vigencia del procedimiento establecido en el DS 24784, debiendo emitirse la respectiva resolución instructoria antes de proceder a las pericias de campo de acuerdo a lo expuesto en el Fundamento Jurídico III.4. de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, al no haberse cumplido este precepto legal, habiéndose realizado las pericias mencionadas en 1998, sin previa emisión de la resolución respectiva; la cual una vez emitida y publicada garantiza la transparencia del trámite y asegura la información y participación de las personas interesadas, se vulneró el derecho al debido proceso de la representada del accionante.

Si bien, las autoridades demandadas alegan la existencia de la Resolución Instructoria RA-CSLP-A4 002/99, al hacer esta aseveración, también reconocen, que ésta fue emitida un año después de realizadas las pericias de campo; creando de así, vicios de nulidad absoluta en el trámite de saneamiento antes descrito.

Asimismo, analizada la Resolución Agraria Nacional cuestionada que dio origen a la presente acción de amparo constitucional, ésta no contiene argumento alguno en cuanto al por qué el TAN se aparta de un anterior entendimiento plasmado en el fallo 30/2010, originado en una demanda de nulidad; en la cual, se denunció la inexistencia de resolución instructoria y, cuyo fallo determinó anular el trámite de saneamiento por constituir lo reclamado un vicio de nulidad insubsanable. Actuación diferente y sin fundamento de las autoridades demandadas -aspecto reclamado en su momento- vulnerando de esta manera los derechos invocados por la representada del accionante.

En consecuencia, el Tribunal de garantías, al haber concedido la tutela solicitada, ha efectuado una adecuada compulsión de los antecedentes del proceso.

POR TANTO

El Tribunal Constitucional Plurinacional, en su Sala Liquidadora Transitoria, en virtud de lo previsto en el art. 20.II de la Ley 212 de 23 de diciembre de 2011; en revisión, resuelve: CONFIRMAR la Resolución 99/2011 de 18 de marzo, cursante de fs. 89 a 93, pronunciada por la Sala Penal de la Corte Superior del Distrito Judicial -ahora Tribunal Departamental de Justicia- de Chuquisaca, y en consecuencia, CONCEDER la tutela solicitada.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional.

Fdo. Dra. Blanca Isabel Alarcón Yampasi
MAGISTRADA

Fdo. Dr. Macario Lahor Cortez Chávez
MAGISTRADO

Fdo. Dra. Carmen Silvana Sandoval Landivar
MAGISTRADA

Fdo. Dra. Edith Vilma Oroz Carrasco
MAGISTRADA

Fdo. Dr. Zenón Hugo Bacarreza Morales
MAGISTRADO