



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0801/2013-L  
Sucre, 8 de agosto de 2013

SALA LIQUIDADORA TRANSITORIA

Magistrado Relator: Dr. Macario Lahor Cortez Chávez

Acción popular

Expediente: 2011-24639-50-AP

Departamento: Cochabamba

En revisión la Resolución de 10 de noviembre de 2011, cursante de fs. 85 a 88, pronunciada dentro de la acción popular interpuesta por Isabel Quispe Lazarte de Condori y Rodolfo Condori contra Carla Lorena Pinto Bustamante, Alcaldesa del Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo y Alicia Mamani Choque.

### I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

#### I.1. Contenido de la demanda

Mediante memoriales presentados el 22 de agosto de 2011, cursante de fs. 37 a 40 y 19 de septiembre del mismo año, corriente a fs. 45 y vta., los accionantes refieren que:

#### I.2. Hechos que motivan la acción

En horas de la mañana del 22 de septiembre de 2009, Alicia Mamani Choque conjuntamente su madre, sufrieron la demolición de la construcción de cimientos y sobrecimientos construidos sobre el pasaje servidumbral, dispuesta por Resolución Administrativa (RA) 015/2009 de 22 de septiembre, emitida por la Alcaldía Municipal de Quillacollo; sin embargo, cuando los personeros de dicha institución edil se retiraron, Alicia Mamani Choque de -forma violenta- procedió nuevamente al cierre de paso servidumbral, camino vecinal que conecta al río Chijllawiri localidad de Llauenquiri Quillacollo, servidumbre de uso de todos los vecinos de Llauenquiri, procediendo a su cierre con postes y alambrado, sembrando alfa alfa, tratando de apropiarse del paso servidumbral y atemorizando al que se oponga.

Por los antecedentes de registro en la Subprefectura de Quillacollo, se verificaron sus linderos y especialmente la existencia del camino servidumbral, con el resultado que, Alicia Mamani Choque, había arado el camino, alambrado y llenado con promontorios de arena, piedra para efectuar cimientos y sobrecimientos; toda esa situación fue discutida con resultados del informe del Instituto Geográfico Militar que certificó la existencia de dicho camino vecinal servidumbral; asimismo, existe un informe original del topógrafo Cirilo Villarroel Velarde que señala la existencia de un camino de tres metros de ancho en el límite norte, haciendo constar que ese espacio se encuentra cerrado por un "postaje" y alambre, arado por un tractor.

De lo manifestado, se tiene que Alicia Mamani Choque detenta el camino vecinal en su provecho, provocando enorme perjuicio a los vecinos que piden el acceso servidumbral se mantenga como "antaño", circulando por ese camino; finalizan señalando que éste no puede ser de provecho sólo de uno, sino de todos los vecinos.

#### 1.1.2. Derecho supuestamente vulnerado

Denuncian la vulneración de lo establecido por el art. 85 de la Ley de Municipalidades (LM).

#### 1.1.3. Petitorio

Solicitan conceder la tutela, y dispongan que: a) Alicia Mamani Choque en un plazo perentorio reponga el acceso servidumbral a favor de los vecinos y circunvecinos; y, b) La autoridad edil haga respetar el uso común del pasaje servidumbral o espacio colectivo de dominio público.

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

Celebrada la audiencia pública, el 10 de noviembre de 2011, según consta en el acta cursante de fs. 90 a 91, se produjeron los siguientes actuados:

##### 1.2.1. Ratificación de la acción

El abogado de la parte accionante ratificó el contenido de la acción popular planteada.

##### 1.2.2. Informe de la autoridad y persona demandadas

El abogado de la codemandada Alicia Mamani Choque, en audiencia informó: 1) La acción popular se encuentra basada en la RA 015/2009 y no es una Ordenanza Municipal, dicha resolución no está acorde con el plan regulador de urbanismo y no tiene jurisdicción en las áreas rurales, esta clase de decisiones no competen a las alcaldías que son más del área urbana; 2) Cuando los derechos colectivos son afectados, es competencia del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), instancia a la cual deberían recurrir los supuestos afectados para que se determine en un proceso o trámite de saneamiento; 3) Los accionantes han sido manipulados por la comunidad, puesto que existe el paso servidumbral libre y no se ha vulnerado ningún derecho, los supuestos afectados deberían hacer gestiones con los municipios y con los propietarios originario campesinos, que cuentan con la capacidad de gestión y con un plan de desarrollo integral, conforme establece el art. 28.II de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) y debería tratarse de acuerdo a la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria; y, 4) La presente acción es totalmente ilegítima porque sobrepasa las competencias del "Municipio del Paso", por lo que la acción debería ser declarada "improcedente" (sic).

El apoderado de Carla Lorena Pinto Bustamante, Alcaldesa demandada, en audiencia señaló que la RA 015/2009, tiene plena vigencia y que no fue observada en su debido momento, teniendo plena validez, debiendo considerarse en sentencia y declarar "procedente" (sic) la acción popular.

##### 1.2.3. Intervención de los terceros interesados

El abogado de los terceros interesados solicitó se suspenda la audiencia por cuanto sus patrocinados como terceros interesados no tenían conocimiento de la acción.

Ante el rechazo a su solicitud, continuó señalando que dicho pasaje no es un camino ni vía vecinal,

que siempre fue un pasaje y no se oponen a la conservación de éste, adhiriéndose a lo manifestado por el abogado de la parte demandada, por cuanto el art. 30.II.4 de la Constitución Política del Estado (CPE), señala que debe respetarse la libre determinación de la territorialidad, solicitando la denegatoria de la acción.

#### I.2.4. Intervención del Ministerio Público

El representante del Ministerio Público, manifestó que de las exposiciones efectuadas y los documentos acompañados, se establece la existencia del pasaje con usos, costumbres y servidumbres y que dicho pasaje no se encuentra obstruido; sobre la superficie y extensión, debería tratarse mediante otra vía y no mediante la presente acción, solicitando la denegatoria de la misma.

#### I.2.5. Resolución

El Juez Segundo de Partido de Familia, Niñez y Adolescencia de Quillacollo del Distrito Judicial -ahora departamento- de Cochabamba, constituido en Juez de garantías, mediante Resolución de 10 de noviembre de 2011, cursante de fs. 85 a 88, denegó la tutela solicitada, basándose en los siguientes argumentos: i) De la lectura del memorial y la intervención en audiencia, se advierte la existencia de conflicto referente al paso servidumbral, empero ambas partes han reconocido que éste materialmente se encuentra expedito, quizás no la totalidad que la parte accionante considera; sin embargo, el ancho con relación a la extensión superficial de algún derecho propietario y sus emergencias deben ser dirimidos en la vía llamada por ley; ii) Con relación a la RA 015/2009, evidentemente no se puede desconocer la misma, máxime si ésta no fue objeto de recurso ulterior, encontrándose vigente, empero con relación a ésta acción sus efectos legales no alcanzan al fundamento y motivación de la presente resolución; y, iii) Con referencia a la legitimación pasiva de la Alcaldesa del Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo, se debe entender que al no advertir acto u omisión que vulnere o amenace vulnerar derechos o intereses colectivos relacionados con los señalados en el art. 135 de la CPE, su actuar no es reprochable judicialmente.

#### 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 Resolución dentro de plazo.

## II. CONCLUSIONES

Efectuada la debida revisión y compulsa de los antecedentes se llega a las siguientes conclusiones:

II.1. RA 015/09 de 22 de septiembre de 2009, suscrita por Marcelo Galindo Gómez, Alcalde Municipal de Quillacollo, disponiendo la demolición de la construcción de cimiento y sobrecimiento en forma ilegal sobre el pasaje de servidumbre de propiedad de Gertrudis Choque y Alicia Mamani Choque (fs. 11 a 13).

II.2. Informe del Instituto Geográfico Militar de 18 de septiembre de 2008, cuya parte pertinente refiere la existencia de un camino de acceso de tres metros de ancho en el límite norte, mismo que se encuentra cerrado por un postaje, alambres de púas y arado por un tractor (fs. 20 a 21).

II.3. Copia legalizada del acta de compromiso suscrito el 26 de septiembre de 2008, por Rodolfo Condori y "Getrudes" Choque como apoderada de Alicia Mamani Choque, quienes se comprometieron presentar sus papeles de terreno ubicados en la zona de Llaukenquiri, para aclarar el deslinde entre dos terrenos y un camino vecinal (fs. 32).

II.4. Copia legalizada del acta de inspección realizada el 27 de noviembre de 2008, en la que consta que el Corregidor afirmó que "el camino que se había tapado era de data antigua y de uso de los vecinos para poder sacar su producción y poder meter lo necesario para sembrar..." (sic); asimismo en dicho actuado se consigna que el camino se encontraría arado, cercado con alambre de púas, existiendo en el lugar piedras y ripio, finalmente se señala que existen terrenos que utilizan el camino (fs. 31).

II.5. Informe del Corregidor de "Llahukynquiri" de 10 de noviembre de 2011, en el que hace constar la existencia de problemas sobre unos terrenos, en los que no existía calle (fs. 74).

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

Los accionantes sostienen la existencia de un camino servidumbral, que la demandada Alicia Mamani Choque detenta cual si fuera suyo, obstruyendo el acceso de los vecinos con postes, alambrado, sembrando alfa y tratando de apropiarse del paso servidumbral, atemorizando al que se oponga. Asimismo, cuestiona que la codemandada Carla Lorena Pinto Bustamante, Alcaldesa del Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo, no hizo cumplir el art. 85 de la LM.

En consecuencia, corresponde analizar, en revisión, si tales argumentos son evidentes a fin de conceder o denegar la tutela solicitada.

#### III.1. Naturaleza jurídica de la acción popular

Respecto a la naturaleza jurídica y el objeto de la acción popular, la SCP 0645/2012 de 23 de julio, señaló: "La SC 1018/2011-R de 22 de junio, estableció: '...la Constitución Política del Estado sostiene que la acción popular procede contra actos u omisiones que amenacen violar o violen derechos e intereses colectivos, sin hacer referencia a los intereses difusos; sin embargo dicha norma debe ser interpretada sistemáticamente y, en ese sentido, debe tenerse en cuenta que el mismo art. 135 de la CPE, hace referencia, como derechos e intereses protegidos, al patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, los cuales, con base en la distinción efectuada en el punto anterior, son específicamente considerados difusos y no así colectivos.

Consiguientemente, a partir de una interpretación sistemática del art. 135 de la CPE, se debe concluir que la acción popular protege, además de derechos e intereses colectivos, derechos e intereses difusos -ambos contenidos bajo el nomen iuris 'Derechos Colectivos'- y, en ese sentido, cualquier persona perteneciente a colectividad o comunidad afectada puede presentar esta acción que, como su nombre indica, es popular.

Cabe aclarar que los intereses de grupo no encuentran protección en la acción popular, pues, como se tiene señalado, en esos casos no existe un interés común -colectivo ni difuso-, sino un interés individual que, en todo caso, podrá ser tutelado a través de la acción de amparo constitucional, previa unificación de la representación.

Asimismo, se debe hacer referencia a que la Constitución Política del Estado, a través de una cláusula abierta, permitirá la integración de otros derechos similares a partir del bloque de constitucionalidad y el Derecho Internacional de Derechos Humanos'.

Con relación a la legitimación activa, la jurisprudencia emitida en la ya citada Sentencia Constitucional estableció que: «...la acción popular puede ser presentada por cualquier persona cuando se alegue lesión a derechos o intereses difusos; legitimación amplia que se justifica por la naturaleza de dichos derechos resguardados por la acción popular, que debe su nombre precisamente a esa característica; sin embargo, debe aclararse que cuando a través de esta acción se pretenda la tutela de derechos o intereses colectivos, en mérito a que la titularidad de los mismos corresponde a un grupo o colectividad, la acción deberá ser presentada por cualquier persona perteneciente a dicha colectividad o, por otra a su nombre, sin necesidad de mandato» (SC 1018/2011-R de 22 de junio)».

### III.2. Disimilitud entre acción popular y amparo constitucional

Mediante la SCP 1472/2012 de 24 de septiembre, se moduló el entendimiento referido a que los requisitos y tramitación de la acción popular se subsumían a los del amparo constitucional, señalando “...el entendimiento defendible en la acción de amparo constitucional no resulta compatible con el derecho de acceso a la justicia, la propia naturaleza y finalidad de la acción popular, correspondiendo en consecuencia el cambio de entendimiento en lo que respecta a la intervención de los terceros interesados en acciones populares, ello en virtud a que:

1. La acción popular no busca tutelar derechos subjetivos sino derechos que corresponden a una colectividad; por lo que, en todo caso todos los miembros de esa colectividad tendrían que ser considerados terceros interesados entendimiento que resultaría de imposible cumplimiento.
2. Siendo que la acción popular no tutela derechos subjetivos sino los de la colectividad, el derecho a participar en el proceso constitucional de acción popular de los miembros de esa colectividad no puede ser la de titulares de derechos subjetivos sino en su calidad de amicus curiae.
3. No debe subsumirse el procedimiento y los requisitos de admisibilidad de la acción popular a los del amparo constitucional, ello en virtud a que ambas acciones constitucionales cuentan con finalidades diferentes.
4. La exigencia de la identificación de terceros interesados en la acción popular además de resultar contraria con la finalidad que busca obstaculiza de manera indebida el acceso a la justicia constitucional respecto a una acción cuyo diseño constitucional no es residual, es informal se rige por el principio de prevalencia del derecho sustantivo sobre el adjetivo.
5. Sin embargo, lo anterior no impide a la o al juez de garantías notificar de oficio con la demanda a instituciones o personas relacionadas del ámbito público o privado que pueda aportar información o fijar posición sobre el objeto procesal sin que dicha omisión implique la suspensión o la nulidad de la audiencia”.

Consecuentemente, teniendo en cuenta que ésta acción se encuentra exenta de formalidades como ser la inmediatez, la subsidiariedad y la amplitud de legitimación activa, corresponde efectuar el análisis correspondiente.

### III.3. Análisis del caso concreto

Los accionantes aducen, que la demandada Alicia Mamani Choque obstruye el acceso de los vecinos a un camino servidumbral, detentando éste cual si fuera suyo, amedrentando al que se oponga. De igual forma, refieren que Carla Lorena Pinto Bustamante, Alcaldesa del Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo no hizo cumplir el art. 85 de la LM.

En el caso de análisis, de la revisión del memorial de demanda y los antecedentes inherentes a éste, se advierte la existencia de la RA 015/2009 de 22 de septiembre, por la que el Alcalde Municipal de Quillacollo, dispuso la demolición de cimiento y sobrecimiento en la construcción realizada en la propiedad de Getrudes Choque y Alicia Mamani Choque sobre el pasaje servidumbral; asimismo, se tiene el informe del Instituto Geográfico Militar, que señala la existencia de un camino de acceso de tres metros de ancho en el límite norte, mismo que se encuentra cerrado por un postaje, alambres de púas y arado por un tractor; también se constata el acta de compromiso suscrito el 26 de septiembre de 2008, por Rodolfo Condori y "Getrudes" Choque como apoderada de Alicia Mamani Choque, acordando en la presentación de sus papeles de terreno ubicados en la zona de Llaukenquiri, para aclarar el deslinde entre dos terrenos y un camino vecinal; consta también el informe del Corregidor de "Llahukynquiri" haciendo constar la existencia de problemas sobre unos terrenos, en los que no existía calle; del mismo modo cursa certificación expedida por el Presidente de la Comunidad Campesina de Llaukenquiri en la que refiere que la Alcaldía de Quillacollo estableció como pasaje a favor de los ahora accionantes el pasillo peatonal en franco abuso a los usos y costumbres y, que Getrudes Choque de Mamani y Alicia Mamani Choque no afectaron en nada dicho pasaje encontrándose libre y que más bien Isabel Quispe de Condori y Rodolfo Condori taparon la acequia colindante con el pasaje.

De la relación de antecedentes cursantes en obrados, se advierte que como resultado de los diferentes informes recabados por la Alcaldía Municipal de Quillacollo se evidenció la existencia de una construcción que no cumplía las normas, motivando la citación a las propietarias para la paralización de las obras por ser atentatorias a los intereses de la comunidad de Llaukenquiri, ante la omisión de éstas y la prosecución de obras, el Alcalde Municipal de Quillacollo mediante RA 015/2009 de 22 de septiembre, ordenó la demolición del cimiento y sobrecimiento construidos sobre el pasaje servidumbral bajo el fundamento de que la obstrucción generada por la construcción estaría causando perjuicio a los vecinos que transitan por el lugar transportando la producción de sus terrenos, consecuentemente, dicha Resolución municipal fue emitida ante la constatación de que Getrudes Choque y Alicia Mamani Choque, habrían efectuado construcciones sobre el paso servidumbral, impidiendo de este modo que el resto de los vecinos del lugar pueda acceder a este paso.

Conforme lo descrito precedentemente, se arriba a la conclusión de que Alicia Mamani Choque, con la construcción efectuada en el paso servidumbral impidió el libre tránsito de los vecinos de Llaukenquiri por éste, generándoles perjuicios; asimismo, se establece que dicha codemandada incumplió con lo determinado mediante RA 015/09 de 22 de septiembre de 2009, que dispuso la demolición de la construcción por afectar a los vecinos, empero si bien la construcción fue interrumpida, el lugar fue cercado con alambres y postes, de modo que la perturbación a la transitabilidad de los vecinos persiste, ocasionando con ello que éstos no puedan trasladar sus productos y se vean privados de un paso de acceso público.

En cuanto a Carla Lorena Pinto Bustamante, Alcaldesa del Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo se advierte que dicha autoridad no asumió el rol de efectivización de la RA 015/2009 de 22 de septiembre, toda vez que en su calidad de autoridad edil, al amparo del art. 44 de la LM, le correspondía hacer cumplir las determinaciones emanadas por el ente municipal, teniendo en cuenta que la mencionada Resolución fue pronunciada en relación a un espacio de uso común.

De lo expuesto, se concluye que el Juez de garantías, al haber denegado la acción popular, evaluó de manera incorrecta los datos 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: REVOCAR la Resolución de 10 de noviembre de 2011, cursante de fs. 85 a 88, pronunciada por el Juez Segundo de Partido de Familia, Niñez y Adolescencia de Quillacollo del Distrito Judicial -ahora departamento- de Cochabamba; y en consecuencia, CONCEDER la tutela solicitada, disponiendo que Alicia Mamani Choque, reponga el acceso del paso servidumbral en favor de los vecinos de Llaukenquiri; y la codemandada Carla Lorena Pinto Bustamante, Alcaldesa del Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo haga cumplir la RA 015/2009 de 22 de septiembre.

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