

# AUTO CONSTITUCIONAL 0197/2012-RCA

Sucre, 14 de noviembre de 2012

Expediente: 01987-2012-04-AP

Acción: Acción Popular

Departamento: La Paz

En revisión la Resolución 59/2012 de 8 de octubre, cursante de fs. 54 a 55, pronunciada por la Sala Penal Segunda del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz, dentro de la acción popular interpuesta por Loyola Guzmán Lara Vda. de Melgar, Remberto Cárdenas Morales, Luís Alberto Rico Arancibia, Waldo Albarracín Sánchez, Facundo Hurtado Castellón, Olga Beatriz Flores Bedregal, Roger Gilberto Cortez Hurtado, José Antonio Quiroga Trigo, Mónica Graciela Morales Ramírez, Mary Jenny Ybarnegaray Ortiz contra:

- *José Antonio Zamora, Ministro de Medio Ambiente y Agua;*
- *Arturo Vladimir Sánchez Escobar, Ministro de Obras Públicas, Servicios y Vivienda;*
- *Luís Alberto Arce Catacora, Ministro de Economía y Finanzas Públicas;*
- *Amanda Dávila Torres, Ministra de Comunicación;*
- *Wilma Velasco Aguilar, Wilfredo Ovando Rojas, Irineo Valentín Zuna Ramírez, Ramiro Paredes Zarate, Fanny Rosario Rivas Rojas, Marco Daniel Ayala Soria, Agustina Dina Chuquimia Alvarado, Vocales, todos del Tribunal Supremo Electoral;*
- *Luis Sánchez Cuquerella, Director Ejecutivo Interino y representante legal de la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC)*  
*Saúl Chávez Orosco, Director Ejecutivo del Servicio Nacional de Áreas Protegida (SERNAP);*
- *Rebeca Delgado Burgoa, Presidenta de la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional.*
- *Lilly Gabriela Montaña Viaña, Presidenta de la Cámara de Senadores de la Asamblea Legislativa Plurinacional.*

# I. ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN

## I.1. Síntesis de los hechos que la motivan

*Mediante memorial presentado el 4 de octubre de 2012, cursante de fs. 31 a 52 vta, los accionantes refieren que el Gobierno Nacional decidió de forma unilateral e ilegal la construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Mojos vulnerando el ordenamiento jurídico nacional, los derechos colectivos consagrados en la Constitución Política del Estado y las leyes, por los siguientes motivos:*

a) Sobre la construcción ilegal de una carretera en área protegida, definió el trazo de los lugares por los que deberá pasar dicha carretera, atravesando el centro como zona máxima de protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS);

b) Obtuvo un financiamiento internacional del Brasil aprobado mediante Ley 005 de 7 de abril de 2010 e incluyó este presupuesto en la Ley Financial de la gestión respectiva;

c) Celebró el contrato de obra pública entre la Administradora Boliviana de Carreteras ABC y la Constructora OAS del Brasil, dividió el proceso de construcción en tres tramos, avanzando en el primero y tercero de manera ilegal, sin esperar el resultado de una consulta extemporánea, ni dar lugar a la posibilidad de definir un nuevo trazo e incurrió en las siguientes omisiones: no cumplió con las normas legales, constitucionales de protección al medio ambiente y con los Convenios Internacionales que Bolivia ratificó como el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Convenio de Viena y Montreal para la Protección de la Capa de Ozono y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Señalan que, en 1965 toda la zona Isiboro Sécore fue reconocida como área protegida y parque nacional, ratificada por la Ley 180 de 24 de octubre de 2011, la que en su Reglamento, aprobado por DS 1146 de 24 de febrero de 2012, establece que dicha carretera no atravesará el parque nacional, determinando la realización, previa a la construcción, de un procedimiento de evaluación a través de una norma técnica; la SC 300/2012 de 18 de junio, declaró improcedente la acción de inconstitucionalidad interpuesta, por lo que la referida Ley es constitucional; y, en consecuencia, está plenamente vigente, correspondiendo su cumplimiento a las autoridades del Órgano Ejecutivo, en caso de que éstas omitieran esta obligación, es responsabilidad de las autoridades judiciales determinar y exigir su cumplimiento.

Refieren también que, la Ley 222 de 10 de febrero de 2012, instruye a realizar la consulta, iniciada el 29 de julio, ejecutada bajo mecanismos de verdadera coacción y amenazas, con información distorsionada y sin respetar a los líderes elegidos ni sus mecanismos tradicionales de consulta, realizando la adopción unilateral del protocolo de consulta, sin considerar alguna el fallo constitucional que dispone concertar con estos pueblos.

Dichas acciones demuestran la decisión del gobierno de construir la carretera atravesando el corazón del TIPNIS, sin tomar en cuenta los daños irreversibles que ocasionará al medio ambiente, a las poblaciones que se encuentran en este territorio y a todos los bolivianos, esto implica que el Estado Boliviano tiene la obligaciones de adoptar una política de protección a la extraordinaria variedad de ecosistemas existentes, que albergan toda esa diversidad biológica, con gran densidad de vegetación, ríos, lagunas, flora y fauna silvestre, así como sus habitantes, su cultura, sus medios de vida, siendo que el modelo de Estado pregona el vivir bien y el respeto a la Madre Tierra, pero en la práctica impone la construcción de una carretera por una zona altamente sensible, por un área protegida, pese a la prohibición de la ley.

Indican que, el parque nacional constituye una reserva de vida para todo el país, contiene valores ambientales de suma importancia para su propio sistema y para el sistema nacional, conforme a la evaluación ambiental que estableció que las actuales políticas, planes y programas de hidrocarburos, vinculación nacional, asentamientos humanos, afectarán y tendrán un impacto negativo sobre el parque nacional, se pondrá en riesgo una de las pocas áreas en Latinoamérica que presenta un alto grado de conservación, según "evaluación ambiental estratégica del TIPNIS - EAE -2011. SERNAP".

Por todo lo antecedido, alegan que el derecho al medio ambiente, actualmente está en inminente y gravísimo riesgo de sufrir varios impactos y amenazas, por el proyecto de construcción del camino que cruzará el área protegida del TIPNIS por la zona con alto riesgo de impacto devastador por los efectos colaterales de la expansión de la colonización no planificada ni controlada por parte de grupos humanos, así como la expansión no planificada de actividades agropecuarias, invasión de área protegida y territorio indígena, pérdida de territorio, de identidad cultural de los grupos indígenas, construcción de vías de comunicación, asentamiento humano ilegales, actividades de explotación hidrocarburífera, perturbación de flujos hídricos de superficie y freáticos, contaminación de aguas, suelos, extracción no controlada, no sostenible de recursos naturales de madera, cacería y pesca ilegal, deforestación destrucción de ecosistemas, erosión, pérdida de suelos y biodiversidad.

Indican que, dichos elementos medioambientales muestran el sentido, contenido e importancia del derecho al medio ambiente, constituyen el fundamento para la admisión de la presente acción popular, siendo que se demuestra que se lesiona el derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado, ocasionado por las acciones y omisiones de las autoridades accionadas, afectando los derechos de todos los habitantes del país y pondrá en riesgo el derecho de las futuras generaciones, como ocurrió con el polígono siete, zona que era parte inicialmente del TIPNIS, ahora principalmente responden a la demanda de la hoja de coca poco adecuadas a las características de un parque, teniendo mayores impactos ecológicos,

Según la Evaluación Ambiental Estratégica del Estado de Situación de dicho territorio la economía de la coca es la más importante para los colonos en la que están involucradas la mayor parte de las familias, porque según el estudio Hoffmann sobre datos de cultivo de hoja de coca en los parques nacionales, entre ellos el TIPNIS, 5733 hectáreas están ocupadas por plantaciones de hoja de coca, lo que acelera su agotamiento y más presión sobre los ecosistemas, conforme al informe de la ONU desde la reunión de "Río 92", hubo una pérdida de 12% de la biodiversidad, tres millones de metros cuadrados de bosques y selvas fueron derribados, se emitió un 40% más de gases de efecto invernadero y cerca de la mitad de las reservas mundiales de pesca fueron agotadas.

Finalmente alegan que, el estudio elaborado por encargo del Ministerio de Medio Ambiente y Agua - Servicio Nacional de Áreas Protegidas "Evaluación Ambiental Estratégica para el desarrollo integral sustentable del TIPNIS, SERNAP Holanda Rumbol de julio de 2011, realiza un análisis sobre la gravedad de la construcción de una carretera, el cual fue puesto en conocimiento de los habitantes de las comunidades que se pretende consultar, lo que implicaría además de su ilegalidad, la responsabilidad funcionaria civil y penal de las autoridades que adoptaron las decisiones y de aquellas que las ejecutaron, por vulnerar los derechos que no están restringidos a un grupo de personas que habitan en un determinado espacio geográfico, sino que fueron ampliados en la CPE por voluntad del Constituyente a la totalidad de la población.

## I.2. Derechos supuestamente vulnerados

Los accionantes estiman vulnerados sus derechos al medio ambiente saludable, protegido y equilibrado, que permita a los individuos o colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal, permanente; de los pueblos indígena originario campesinos; "a un objetivo de la educación"; "derecho de la población a la participación en la gestión ambiental, a ser

consultado e informada previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente", citando al efecto los arts. 14, 15, 16, 23, 33, 34, 108, 342, 343, 345, 346, 380, 381, 382, 383 y 385 de la Constitución Política del Estado (CPE).

### I.3. Petitorio

*Piden se admitan la presente acción popular, se le imprima el procedimiento que el Código Procesal Constitucional establece, cumpliendo en la Resolución con la triple finalidad de la tutela solicitada:*

a) Preventiva, evitando que la amenaza que se describió lesione sus derechos e intereses de gozar de un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado, determinando como medida cautelar la suspensión de toda acción legislativa, administrativa o de cualquier tipo orientada a la construcción de la carretera; y,

b) Suspensiva, ordenando el inmediato cese de todo acto lesivo a los derechos e intereses tutelados en la acción, como ser:

- 1) La consulta que efectúa, por ser su objeto un acto ilegal;
- 2) La rescisión del contrato con la empresa constructora OAS;
- 3) La abrogación de la "Ley 005", debiendo por la vía diplomática resolver el tema financiero del crédito de Brasil;
- 4) Dejar sin efecto el trazado de la carretera; y,
- 5) Restablecer el goce de los derechos colectivos afectados a su estado anterior, declarando la ilegalidad de la decisión de construir una carretera que atraviese el TIPNIS, y por ende la consulta que se está ejecutando respecto a esta decisión, ordenando; en consecuencia, el inmediato retiro de las brigadas gubernamentales, de las fuerzas militares y policiales que plasman la consulta que se encuentran en el área protegida y territorio indígena y en sus alrededores, el respeto y restablecimiento de los derechos de cada una de las personas que conforman las comunidades pertenecientes a los pueblos indígenas Yuracaré, Mojeño - Trinitario y Tsimane, titulares del territorio indígena.

Además, conforme al art. 39 del Código Procesal Constitucional (CPCo), la resolución que conceda la acción, deberá determinar también la existencia o no de indicios de responsabilidad civil o penal, estimando en el primer supuesto el monto a indemnizar por daños, perjuicios y en el segundo, remitiendo antecedentes al Ministerio Público, a la Procuraduría General del Estado.

Como todas las autoridades accionadas son servidores públicos, solicitan que el Tribunal de Garantías ordene la remisión de una copia de las resoluciones a la máxima autoridad administrativa de la entidad donde prestan sus servicios, para el inicio, si corresponde, del proceso disciplinario.

## I.4. Resolución del Tribunal de Garantías

La Resolución 59/2012 de 8 de octubre, cursante de fs. 54 a 55, pronunciada por la Sala Penal Segunda del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz, declaró el rechazo in limine la acción popular, con los siguientes fundamentos: i) No existe congruencia entre los hechos que justifiquen el petitorio y los derechos supuestamente vulnerados; ii) La acción no fundamenta con qué acto u omisión las autoridades demandadas vulneraron sus supuestos derechos alegados.

Una vez que el 15 de octubre de 2012, se notificó a los accionantes con la Resolución 59/2012, se impugnó el fallo por memorial, presentado el 18 de octubre de 2012 (fs. 59 a 62 vta.), dentro del plazo establecido por el AC 107/2006-RCA de 7 de abril.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA RESOLUCIÓN

Los accionantes solicitaron la tutela a sus derechos al medio ambiente saludable, protegido y equilibrado, que permita a los individuos o colectividades del presente y futuro, "derecho de la población a la participación en la gestión ambiental, a ser consultado e informada previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medio ambiente"; sin embargo, al haber sido declarado el rechazo in limine por el Tribunal de garantías, corresponde, que la Comisión de Admisión en revisión, dilucide si tal declaratoria se enmarca dentro de las previsiones de la Constitución Política del Estado y el Código Procesal Constitucional.

### II.1.Revisión de las resoluciones de rechazo e improcedencia in limine por la Comisión de Admisión del Tribunal Constitucional Plurinacional en las acciones de defensa

Este Tribunal en cuanto a la competencia de la Comisión de Admisión para resolver las resoluciones de rechazo e improcedencia in limine que declaren los jueces o tribunales de garantías en las acciones de defensa (acciones de amparo constitucional, de protección de privacidad, de cumplimiento y popular), mediante AC 0011/2012-RCA de

23 de abril, conforme a los principios y valores que sustenta nuestra Ley Fundamental, el mandato de justicia pronta y oportuna previsto en los arts. 115.II y 178 de la CPE, el principio de celeridad que rige a la justicia constitucional dispuesta en el art. 3.11 de la LTCP y con el propósito de efectivizar la justicia constitucional, estableció que:

*“...las resoluciones emitidas en las acciones de defensa, acción de amparo constitucional, acción de protección de privacidad, acción de cumplimiento, acción popular, en la que los jueces o tribunales de garantías: 1. Rechacen la acción, ya sea por incumplimiento de requisitos de fondo o por falta de subsanación de los requisitos de forma, o 2. Declaren la improcedencia in limine, por alguno de los supuestos de improcedencia establecidos en los arts. 59, 74, 76... de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (LTCP), deben ser revisadas por la Comisión de Admisión de este Tribunal, dada la naturaleza de las funciones que le asigna la Ley, siempre que las mismas hayan sido impugnadas oportunamente” (las negrillas nos corresponden).*

## II.2. Procedimiento aplicable en la tramitación de la acción popular

El art. 135 de la CPE, instituye que: “La Acción Popular procederá contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución”.

Por su parte el art. 136.II de la misma Norma Suprema determina que: “Podrá interponerse esta acción por cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad y, con carácter obligatorio, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, cuando por el ejercicio de sus funciones tengan conocimiento de estos actos. Se aplicará el procedimiento de la Acción de Amparo Constitucional” (las negrillas son agregadas).

En ese entendido, como la tramitación de esta acción se sujeta al procedimiento previsto para la acción de amparo constitucional, le es aplicable el trámite previo de improcedencia in limine y rechazo que fue diseñado jurisprudencialmente a partir de la SC 0505/2005-R de 10 de mayo.

Consiguientemente, antes de la admisión de la acción, el juez o tribunal de garantías deberá analizar que se cumpla con los requisitos de procedencia y admisibilidad, pronunciando en su caso la improcedencia in limine o el rechazo de la acción, en cuya situación el o los accionantes pueden impugnar dicha decisión en el plazo de tres días, a objeto de que la Comisión de Admisión asuma competencia y en grado de revisión determine si el juez o tribunal de garantías actuó correctamente a momento de rechazar o declarar la improcedencia de la acción; o al contrario, revocar y admitir si cumple los requisitos de procedencia y admisibilidad.

## II.3. Revisión de la Resolución pronunciada por el Tribunal de garantías

Con relación a los fundamentos empleados por el Tribunal de garantías para rechazar in limine la acción de amparo, se efectúa el siguiente análisis:

a) Mediante Resolución 59/2012, el Tribunal de garantías indicó que no existe congruencia entre los hechos que justifiquen el petitorio y los derechos supuestamente vulnerados.

*Al respecto, es menester aclarar que los accionantes, en el punto IV del memorial de la acción, como también en el apartado I.1 de la presente Resolución, se observa una descripción detallada y sistemática de los hechos, acciones u omisiones que sustentan dicha acción y la relación de los mismos con los derechos presuntamente vulnerados, descritos en la demanda y la relación causal entre los hechos y los derechos vulnerados o amenazados, así mismo, en el petitorio conforme a lo dispuesto con el art. 33.8 del CPCo, por lo que ese argumento no puede ser empleado para declarar el rechazo de la presente acción.*

b) EL Tribunal de Garantías indicó que, la presente acción no fundamenta de qué manera, con qué actos u omisiones las autoridades demandadas presuntamente vulneraron sus derechos.

*Referente a este punto, los accionantes en el punto IV de la demanda, con relación de los hechos, describen sistemáticamente las acciones u omisiones en que incurrieron las autoridades accionadas con la presunta vulneración de sus derechos constitucionales.*

*Por lo anotado, los fundamentos expuestos por el Tribunal de garantías en la Resolución enviada en revisión resultan incorrectos. Consiguientemente, corresponde pasar a verificar la existencia de los requisitos de admisibilidad de la presente acción.*

## II.4. Análisis de los requisitos de admisibilidad de la acción popular

### II.4.1. Del cumplimiento de los requisitos de contenido previstos por el art. 33 del CPCo

De la lectura del memorial de interposición de la acción popular, se establece que los accionantes acreditaron su personería, señalando como partes demandadas, haciendo conocer sus nombres y domicilios.

Asimismo, se evidencia haberse expuesto con claridad los hechos que sirven de fundamento a la demanda, identificando los derechos o garantías que se consideran vulnerados, indicando además de qué manera fueron violentados los mismos; adjuntó



las pruebas relacionadas al caso y señaló las instituciones u oficinas públicas en las cuales se encuentran; asimismo, determinaron la tutela que piden para restablecer los derechos lesionados y solicitan como medidas cautelares la suspensión de toda acción legislativa, administrativa o de cualquier tipo orientada a la construcción de la carretera.

Lo descrito permite concluir que los accionantes cumplieron con los requisitos de contenido, estableciendo la relación de causalidad entre los hechos denunciados que les sirve de fundamento, la lesión que se hubiera causado a la garantía constitucional y el petitorio.

Consiguientemente, el Tribunal de garantías al haber declarado el rechazo in limine de la acción popular, no obró correctamente.

## POR TANTO

*La Comisión de Admisión del Tribunal Constitucional Plurinacional, en virtud de la jurisdicción y competencia que le confieren los arts. 202.6 de la Constitución Política del Estado; 83.II del Código Procesal Constitucional, en revisión, resuelve:*

1° REVOCAR la Resolución 59/2012 de 8 de octubre, cursante de fs. 54 a 55, pronunciada por la Sala Penal Segunda del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz.

2° Disponer que el Tribunal de garantías ADMITA la acción popular, y previos los trámites de rigor, en audiencia pública de consideración determine lo que corresponda en derecho sea concediendo o denegando la tutela.

3° Se rechaza la solicitud de medida cautelar requerida por los accionantes, dado que de conformidad con lo dispuesto por el art. 9 del Código antes referido, no se advierte que la misma estuviera debidamente fundamentada.

Al otrosí primero.- Por acompañada la prueba ofrecida, debiendo los Ministerios de Obras Públicas, Servicios y Vivienda de Medio Ambiente y Agua, de Relaciones Exteriores de Economía y Finanzas Públicas; la Asamblea Legislativa Plurinacional y la Agencia Boliviana de Carreteras, presentar:

- el texto original del proyecto de construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Mojos
- el diseño final con todos los estudios, fichas y licencias ambientales que lo respaldan
- el contrato de obra pública, con todas sus agendas y modificaciones, suscrito entre el Estado Plurinacional de Bolivia y la Constructora OAS del Brasil

- el contrato de préstamo celebrado entre el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Federativa del Brasil.

Al otrosí segundo.- Constitúyase domicilio en la Oficina de Notificaciones de este Tribunal Constitucional Plurinacional.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional.

#### COMISIÓN DE ADMISIÓN

No interviene la Magistrada, Dra. Soraida Rasario Chánez Chire por encontrarse de viaje en misión oficial, en suplencia la Magistrada, Dra. Neldy Virginia Andrade Martínez, quien no firma por no conocer el asunto.

Fdo. Dra. Ligia Mónica Velásquez Castaños  
MAGISTRADA PRESIDENTA

Fdo. Dra. Mirtha Camacho Quiroga  
MAGISTRADA