TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0018/2018-S1
Sucre, 1 de marzo de 2018

SALA PRIMERA
Magistrada Relatora: MSc. Karem Lorena Gallardo Sejas
Acción popular

Expediente: 20209-2017-41-AP
Departamento: Chuquisaca

En revisión la Resolución 07/2017 de 8 de noviembre, cursante de fs. 2360 a 2365 vta., pronunciada dentro de la **acción popular** interpuesta por **Benigno Gonzáles Orellana, Damasio Durán Pimentel, Alejandro Rodríguez Alaca, Pablo Zeballos Romero, Dionicio Quispe Arancibia, Félix Durán Choque, Juan Gutiérrez Serrano** y **Felipe Romero Ovando** en representación del **Pueblo Indígena Originario de la Marka Quila Quila** contra **Cesar Hugo Cocarico Yana, Ministro de Desarrollo Rural y Tierras**; y, **Eugenia Beatriz Yuque Apaza, Directora a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).**

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1. Contenido de la demanda

Por memorial presentado el 16 de junio de 2017, cursante de fs. 1567 a 1590, subsanado a fs. 1593 y vta., los accionantes manifiestan que:

I.1.1. Hechos que motivan la acción

Según consta en el informe de diagnóstico de 10 de junio de 2009, el inicio de saneamiento de tierras en la modalidad de tierras comunitarias de origen (SAN-TCO), se realizó el 16 de octubre de 2006, emitiéndose el Auto de admisión de la demanda interpuesta por el Pueblo Indígena Originario de la Marka Quila Quila el 4 de agosto de 2008.

La Comisión Nacional del INRA y el "INRA Departamental de Chuquisaca", realizaron talleres informativos de socialización y sugerencia de nuevos talleres a los que no asistieron, toda vez que se tenía la aceptación de saneamiento en la modalidad de SAN-TCO en cuatro comunidades: Yurubamba, "Quyuli", Talula y Purunquilla; suscribiéndose el 7 de mayo de 2009, actas de entendimiento

acordándose llevar el trabajo de saneamiento dentro de las Comunidades y el "sindicato".

De igual forma, se suscribieron actas de entendimiento (27 de marzo y 1 de abril de 2009 con la finalidad de viabilizar el proceso de saneamiento en la modalidad CAT-SAN y SAN-TCO) interorganizacional e interinstitucional realizada con la organización sindical Federación Única de Trabajadores de Pueblos Originarios de Chuquisaca (FUTPOCH), los Ayllus de Qhara Qhara Suyu y el INRA Nacional para el saneamiento de tierras en la zona de Quila Quila, que se encuentra dentro de los municipios de Sucre y Yotala. El 19 de noviembre de 2009 se celebró un acuerdo de planificación y gestión de recursos económicos con los dirigentes sindicales y el Director del INRA-Chuquisaca para la socialización de los resultados.

Así, la Dirección Departamental del INRA-Chuquisaca emitió las resoluciones determinativas de las áreas de saneamiento de tierras comunitarias de origen para los polígonos 881 y 882 -Resolución Administrativa (RA) SAN TCO-DDCH-US 001/2010 de 5 de mayo- y polígono 877 -RA SAN TCO-DDCH-US 0001/2009 de 21 de octubre-; en la etapa preparatoria del saneamiento se realizó el diagnóstico cuyo resultado está en el Informe de 10 de junio de 2009 como se evidencia en las referidas Resoluciones Administrativas y el respectivo trámite del Registro de Identidad de Pueblo Indígena u Originario (RIPIO) solicitado por el Director Departamental del INRA-Chuquisaca, cuyo Certificado fue emitido el 17 de noviembre de 2008 por el Ministerio de Desarrollo y Medio Ambiente; con todo ello, se dio inicio al saneamiento de los polígonos 877, 881 y 882 mediante "…RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DE INICIO DE PROCESO DE SANEAMIENTO RI SAN TCO- DDCH N° 001/2010 de 19 de abril de 2010, RESOLUCION ADMINISTRATIVA DE INICIO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO RI -SAN TCO-DDCH N° 002/2010 de 7 de mayo del 2010…" (sic) -que fueron anuladas- mismas que fueron publicadas a través de los edictos agrarios correspondientes y siendo de conocimiento de los sindicatos como de los ayllus.

La planificación se realizó conforme a las normas técnicas tales como la mensura directa con la utilización de GPS, mensura indirecta a través de la utilización de fotografías aéreas de los límites divisoria de las comunidades, actividad que se realizó con la participación de las autoridades de cada polígono de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), procediéndose a la verificación de mojones y elaboración de los planos catastrales conforme se detalla en el informe de descargo de los funcionarios de 31 de agosto de 2010.

En la etapa de campo del procedimiento común de saneamiento de tierras comunitarias de origen se realizó el relevamiento de información de campo, desarrollándose la campaña pública de la mensura catastral de todos los predios identificados en los polígonos y en las TCO, constándose la Función Social (FS) de los beneficiarios y especialmente de los terceros identificados como la ubicación geográfica con el seguimiento del control social y de los beneficiarios.

Al respecto, señalan que: "En su momento no se denunció ninguna irregularidad en las comunidades dentro de las TCO, sino de sindicatos de fuera de las TCO. Las denuncias actuales, son posteriores a la socialización de los resultados y el cierre del saneamiento" (sic).

Elaborados los informes de conclusiones por polígono, los resultados generados se registraron en un informe de cierre de cada polígono por separado, que fueron socializados siendo aceptados por los beneficiarios directos de las TCO y por terceros, lo que otorga la buena de fe de todos los actos realizados por el INRA y los beneficiarios; "…y, pese a ello, ahora cuestionan su mismo trabajo cuando ya llegó a la etapa de control de calidad para su respectiva emisión de la resolución final y titulación como se evidencia en la nota de 23 de mayo de 2011…" (sic); asimismo, el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras emitió el Informe de Necesidades y Uso del Espacio Territorial (INUET) -MDRyT/VT/DGT/TCO/IT 050/2011- que fue entregado al INRA.

Una vez iniciado el trámite administrativo agrario para saneamiento de tierras colectivas ante la Dirección Departamental del INRA-Chuquisaca, el Encargado de Control de Calidad y el Profesional Jurídico, suscribieron el arbitrario Informe Legal "INF. DGS-JRV No. 102/2012 DDCH-USCH-INF. No. 508/2013", el cual recomendó la aplicación de los arts. 357 y 396.II del Decreto Supremo (DS) 29215, sugiriendo la exigencia de su personalidad jurídica, ante lo cual el Director Departamental a.i. del INRA emitió la RA 002/2013 de 16 de octubre, denegando la aplicación del art. 1.2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y sustentando la vigencia de los arts. 357 y 369.II del referido Decreto Supremo; decisión que fue confirmada por el Director Nacional a.i. del INRA a través del Informe 105/2013 de 16 de octubre.

Ante ello, interpusieron acción popular contra ambas decisiones, que no obstante inicialmente ser concedida por el Tribunal de garantías, en revisión fue revocada a través de la SCP 0242/2014-S3 de 18 de diciembre, bajo el argumento que debió activarse la acción de inconstitucionalidad concreta, la cual siendo promovida fue resuelta mediante la SCP 0006/2016 de 14 de enero, por la cual se declaró la inconstitucionalidad del presupuesto 0006/2016de personalidad jurídica previsto en los arts. 357 y 396.II del DS 29215; situación por la cual en ejercicio de sus derechos colectivos a la libre y auto determinación, a la petición y a la territorialidad, solicitaron la prosecución del trámite de titulación de Tierra Comunitaria de Origen, toda vez que el trámite de titulación fue interrumpido al habérseles exigido que previamente presenten su personalidad jurídica.

Sin embargo, el INRA Nacional, pretendiendo burlar los efectos de la SCP 0006/2016, emitió las Resoluciones Administrativas (RRAA) DN-UFA-RES 009/2015 de 14 de agosto; DN-UFA-RES 002/2016 y DN-UFA-RES 003/2016, ambas de 17 de marzo, anulando el proceso de saneamiento de los polígonos 877, 881 y 882; ante lo cual y al no haberse considerado que todos los trámites de saneamiento se sujetaron a las normas agrarias y constitucionales, siendo de conocimiento público e interinstitucional, y con la participación de todos los

actores -miembros provinciales de las Centralías de Quila Quila, Maragua, Punilla, Ayllu, autoridades originarias, representante de los Consejos Nacionales de Ayllus y Markas del Qollasuyu (CONAMAQ), representante del Vice Ministerio de Tierras, INRA Nacional, INRA Departamental Chuquisaca, Defensor del Pueblo y Derechos Humanos-, presentaron el recurso de revocatoria el 9 de abril de 2016, el cual fue rechazado a través de la RA 155/2016 de 8 de agosto.

Ante esta determinación, el 28 de septiembre de 2016 interpusieron recurso jerárquico, en el cual pusieron de manifiesto que todo el proceso de saneamiento se realizó conforme a las normas técnicas y jurídicas, no obstante ello, el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras -hoy demandado- rechazó en todas sus partes el referido recurso a través de la Resolución Jerárquica 023/2016 de 4 de noviembre.

Así, las actuaciones de las autoridades ahora demandadas, al anular obrados dentro del proceso de saneamiento y convalidar la misma, desconocieron las actuaciones administrativas realizadas por el INRA, a través de argumentos forzados y carentes de fundamentación, vulneraron la garantía del debido proceso en su dimensión colectiva -desarrollada en la SCP 0487/2014 de 25 de febrero- en su elemento de fundamentación de las resoluciones, el principio de seguridad jurídica y los derechos a la libre determinación y territorialidad, así como a la titulación colectiva de tierras y territorios, por cuanto efectuaron una interpretación ajena a los principios de favorabilidad y *pro actione* que deben guiar la interpretación de los derechos humanos, además de inaplicar los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto a que se debe adoptar un procedimiento sencillo para la titulación del territorio de los pueblos indígenas.

En el orden de ideas señalado, a partir del principio y derecho a la libre determinación de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC), reconocido en el art. 2 de la Constitución Política del Estado (CPE), sus derechos deben ser reconocidos, interpretados y asegurados más allá de los ritualismos o formalismos propios del Estado monista, para que tengan una vigencia real o material; por lo que, para consagrar su derecho a la territorialidad el Estado a través de sus instancias competentes debe aplicar e interpretar su normativa en armonía y conforme al bloque de constitucionalidad, el cual contiene el parámetro de convencionalidad.

Realizando una argumentación doctrinal y jurisprudencial señalan que, los derechos deben ser interpretados a partir del **principios de favorabilidad** y ***pro homine***, adoptándose aquella norma o interpretación que sea más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales, de este principio deriva el **principio *pro actione***, por el cual se debe adoptar una postura "antiformalista" al interpretar los requisitos procesales con la finalidad de un pronunciamiento de fondo; asimismo, el **principio de seguridad jurídica** es implícito a la "predectibilidad", de esta manera tanto la actuación pública como privada debe

sujetarse a reglas claras, precisas y determinadas, buscando en su contenido la materialización de los derechos y garantías constitucionales; el **principio de verdad material** irradia también el ámbito administrativo e "…'implica la superación de la dependencia de la verdad formal (…), es aquella verdad que corresponde a la realidad superando cualquier limitación formal que restrinja o distorsione la percepción de los hechos a la persona encargada de juzgar a otro ser humano, o de definir sus derecho y obligaciones, dando lugar a una decisión injusta que no responde a los principios, valores y valores éticos consagrados en la Norma Suprema…' (SCP 1662/2012)" (sic); en cuanto a los **principios administrativos de buena fe y presunción de legitimidad** invocaron a la SCP 0249/2012 de 29 de mayo.

A tiempo de referirse **al derecho a la territorialidad, tierra y territorio** sostienen que si bien el Estado suscribió Pactos y Tratados Internacionales que garantizan los derechos de los pueblos indígenas, la propia Constitución Política del Estado es la que consigna como derechos humanos a los derechos colectivos de los referidos pueblos, y "la Asamblea legislativa tiene la obligación de crear los mecanismos efectivos para proteger, garantizar y promover los derechos sobre nuestros territorios ancestrales, los procedimientos a dictarse deben ser efectivos; la inefectividad de los procedimientos establecidos en la legislación para garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas violan las normas internacionales sobre derechos humanos y nuestra propia Constitución Política del Estado" (sic), aspecto que se encuentra inmerso en las normas constitucionales e instrumentos internacionales, como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos: Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni vs. Nicaragua; y, Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay.

En cuanto a la garantía del debido proceso desde una dimensión plural relacionada con la fundamentación y motivación de las resoluciones, haciendo una mención jurisprudencial constitucional general sobre su triple dimensión, invocan la SCP 0487/2014 que sostuvo su titularidad colectiva en determinados sujetos colectivos de derechos, como las NPIOC, razonada en similar sentido por la SCP 0645/2012 y asumido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el ya señalado caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay.

Afirman que, ninguno de los principios constitucionales y administrativos fueron adoptados por el INRA ni por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, por cuanto no efectuaron una interpretación favorable a sus derechos a la libre determinación, a la territorialidad y a la titulación colectiva de tierras y territorios; y, tampoco respetaron el debido proceso, toda vez que con argumentos formales que vulneran el principio de verdad material y los principios administrativos de buena fe y presunción de legitimidad anularon todo el proceso de saneamiento de los polígonos 877, 881 y 882, sin considerar que se dio cumplimiento a todas las normas técnicas y jurídicas desde el inicio del proceso, contando con la participación los ahora accionantes, de los sindicatos, del INRA y del "Vice Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras" -como ya tienen señalado-; afectándose

también el principio de seguridad jurídica, por cuanto un trámite concluido técnica y jurídicamente en todas sus etapas fue dejado sin efecto.

La interpretación realizada por las autoridades demandadas, en sentido de que en el proceso de saneamiento de los tres polígonos se hubiera afectado el derecho de otras personas individuales, no es evidente, por cuanto tanto en los **polígonos 877, 881** y **882** existió la participación de la Comunidad y de sus dirigentes; todas las actividades de planificación y ejecución desde el inicio de la integración de la TCO se realizaron en coordinación y cooperación de todos los beneficiarios y del personal del INRA, sabiendo cada Comunidad hasta donde son sus límites y la de terceros, quienes fueron ubicados y mensurados, constando la intervención de los actores en la suscripción de los diferentes documentos administrativos relativos al proceso; siendo trabajos que no pueden ser cuestionados en razón a que la norma agraria reconoce que cada polígono se trata por separado.

En las resoluciones cuestionadas a través de esta acción popular se realiza una insuficiente motivación, por cuanto como se tiene manifestado, se basan en argumentos formales y no responden a todos los aspectos formulados en las impugnaciones, como el señalado en sentido de que el proceso de saneamiento fue realizado respetando la estructura organizativa de ayllus y comunidades a partir de sus normas y procedimientos, como que en todo momento participó el INRA y los sindicatos; además que constituyen "…un incumplimiento de lo resuelto en la SCP 0006/2016…" (sic); pues, siendo declarado inconstitucional el único obstáculo señalado por el INRA para proceder a la titulación colectiva -personalidad jurídica- correspondía que de manera inmediata continúe la tramitación, aspecto que no ocurrió y contrariamente en las Resoluciones Administrativas cuestionadas se dio una interpretación contraria al mandato de la referida Sentencia, cuando además el INRA en reiterados informes técnicos y legales señaló el estado y situación en los que se encontraban los polígonos, afirmando que "…estaban concluidos y solo faltaba la personalidad jurídica para emitir la resolución final de saneamiento y la titulación de cada polígono…" (sic).

Finalmente señalan que, al anular obrados se desconoce el proceso histórico y lo actuado en forma pública por el INRA y la Comisión Interinstitucional, conllevando además la anulación de todo el proceso de saneamiento del Distrito, por cuanto en la firma de los colindantes de la TCO Pueblo Indígena Originario de la Marka Quila Quila, se materializó la titulación de otras comunidades, por lo que deberían incluso anularse los títulos individuales conferidos.

I.1.2. Derechos y garantía supuestamente vulnerados

Los accionantes alegan la lesión de los derechos del Pueblo Indígena Originario de la Marka Quila Quila, al debido proceso en su elemento de motivación y fundamentación de las resoluciones en su dimensión colectiva, a su libre existencia, a su identidad cultural, a su libre determinación y territorialidad, a la titulación colectiva de tierras y territorios, además de los principios de seguridad jurídica y verdad material, citando al efecto los arts. 2, 9.4, 13, 30.II numerales 1,

2, 4 y 6; 109, 115.II, 117.I, 178, 180 y 256 de la CPE; 1, 14 numerales 1, 2 y 3 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales-; y, 2, 5, 9 y 33.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas (DODPI).

I.1.3. Petitorio

Solicitan se conceda la tutela; y, en consecuencia: **a)** Se dejen sin efecto la Resolución Jerárquica 023/2016, la Resolución "Revocatoria" 155/2016, y las RRAA DN-UFA-RES 009/2015, DN-UFA-RES 002/2016 y DN-UFA-RES 003/2016; **b)** "Se disponga que los trámites de titulación de los polígonos 877, 881 y 882, sean remitidos para titulación correspondiente…" (sic); y, **c)** La calificación de daños y perjuicios por la grave dilación en la consolidación de sus derechos colectivos.

I.2. Audiencia y Resolución del Juez de garantías

Celebrada la audiencia pública el 8 de noviembre de 2017, presentes los accionantes, los representantes del Ministro de Desarrollo Rural y Tierras y de la Directora a.i. del INRA como algunos de los terceros interesados, conforme consta en el acta cursante de fs. 2354 a 2359, se produjeron los siguientes actuados:

I.2.1. Ratificación y ampliación de la acción

Los accionantes, a través de su abogada, ratificaron *in extenso* el contenido de su memorial de acción popular y ampliándolo señalaron que: **1)** Respecto a la intervención de los terceros interesados se advierte que no hay ninguna afectación de sus derechos, centrando su exposición en el cuestionamiento del proceso de autoidentificación del pueblo Quila Quila a raíz del ejercicio de su derecho a la existencia; así también respecto a la exigencia de acreditación de la personalidad jurídica al Pueblo Quila Quila, ya fue definido por una Sentencia Constitucional Plurinacional al declararse su inconstitucionalidad, por lo que no puede ser rebatido a través de otros mecanismos de defensa; con relación a los aparentes vicios de nulidad los mismos deben estar acreditados, no pudiendo cualquier irregularidad procesal dar lugar a una nulidad retrotrayendo todo un proceso llevado por más de diez años; por ello, cuando el INRA decide anular -el proceso de saneamiento- simplemente señala irregularidades procesales que no evidencian su relevancia y no están identificadas, "…además ahí es donde venía el principio de favorabilidad, el principio de acceso a la justicia para determinar la ausencia, la falta de fundamentación por parte del INRA y la corroboración por parte de (…) los diferentes recursos de Revocatoria y Jerárquico" (sic); no se señala cuáles son las probables irregularidades que han afectado los derechos fundamentales, lo que tiene en consecuencia, una flagrante afectación a los derechos fundamentales colectivos del Pueblo Indígena Originario; estos son los tres argumentos que se expuso aduciéndose ser terceros afectados, "…el Tribunal Constitucional Plurinacional al anular la anterior decisión pronunciada por su autoridad puso muy en claro el objeto de la anulación…" (sic), porque

aparentemente habría afectación a terceros, pero esto no es así, por cuanto son simplemente cuestionamientos individuales que están contra una decisión de un proceso de saneamiento; y, **2)** Existen cuatro "interesados": **i)** Son terceros las personas individuales que en el proceso de saneamiento fueron identificados por el INRA, por tanto no tienen ninguna afectación; **ii)** Los que tienen titulación individual por el CAT-SAN; lo que se está solicitando es la titulación colectiva de los tres polígonos, por tanto no existe afectación de un tercero individual que además ya tiene su titulación que no forma parte de los polígonos -objeto de titulación-; **iii)** Los terceros que fueron representados en el proceso de saneamiento, si bien ellos no intervinieron estuvieron representados por sus familiares bajo los procedimientos de las NPIOC, por lo que no pueden ahora desbaratar lo realizado por sus representantes; y, **iv)** La otra calidad de terceros interesados se refiere a los recién afiliados que no participaron en el proceso de saneamiento, pero sus padres los representaron "hoy en día a título de nueva filiación" (sic).

Ante la solicitud de la parte accionante el Juez de garantías admitió la participación técnica de la perito Martha Cabrera, quien señaló: **a)** En cuanto a la existencia precolonial de los pueblos, todos cuentan con títulos y están en la Nación Qhara Qhara; y, **b)** Se tomó en cuenta a los terceros, es más ellos solicitaron a través de un memorial el 2008 su participación y se integraron voluntariamente al TCO con censo de sus afiliados al polígono 881 y de la misma forma al polígono 882.

I.2.2. Informe de las autoridades demandadas

Cesar Hugo Cocarico Yana, Ministro de Desarrollo Rural y Tierras, a través de sus representantes, por memorial de 8 de noviembre de 2017 -no consta sello de recepción-, cursante de fs. 2349 a 2353 vta., solicitó se deniegue la tutela, señalando que: **1)** Mediante RA DN-UFA-RES 009/2015, el INRA dispuso la nulidad del proceso de saneamiento del polígono 877 bajo el fundamento de que no se efectuó la mensura perimetral, vulnerándose lo establecido en los arts. 155 y 159 del DS 29215, siendo que el trabajo de campo es la principal prueba y cualquier otra es complementaria, quedando demostrado que el INRA en su momento no realizó dichos actuados; **2)** En cuanto a la RA DN-UFA-RES 002/2016, ésta fue emitida en el marco de las denuncias presentadas ante el INRA, las cuales merecieron la inspección ocular *in situ* del polígono 881, donde se evidenció la existencia de mejoras dentro del referido polígono, concluyéndose que en el predio denominado "ORGANIZACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS ORIGINARIOS DE LA MARKA QUILA QUILA", no se efectuó la verificación en forma directa de la FS, aspecto que desnaturaliza el verdadero objeto de la Reforma Agraria; **3)** La RA DN-UFA-RES 003/2016, que anula el proceso de saneamiento dentro del polígono 882 hasta el relevamiento de información de campo, bajo el fundamento de que cursan diferentes informes evacuados por el INRA como el Informe Ocular DN-UFA-INF 53/2015 de 7 de septiembre, efectuado en consideración a las observaciones y denuncias presentadas, por lo que se evidenció dentro del "polígono 885" la existencia de mejoras, así como residencia y trabajos en el área,

a más de que las once actas de abandono consignan o registran las mismas coordenadas que no recaen sobre el expediente agrario 28842 "COYULI"; aspectos considerados en el Informe Técnico Legal DN-UFA-INF 11/2016 de 16 de marzo; asimismo, se estableció que cinco de las once actas de abandono del polígono no se encuentran elaboradas por funcionario habilitado al evidenciarse la ausencia de sello y firma de éste; demostrándose que no se realizó la verificación directa de campo, incumpliendo lo dispuesto por el art. 60 de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria y el art. 349.I inc. b) del DS 29215 concordante con los arts. 155 y 159 del mismo Decreto Supremo; **4)** Con relación a la Resolución del Recurso de Revocatoria 155/2016 y el Recurso Jerárquico 023/2016, las mismas se sujetaron al debido proceso sin vulnerar los derechos y garantías de los ahora accionantes, siendo ecuánimes y respetando los Convenios Internacionales; **5)** Respecto a su derecho a la titulación, la misma concluye con la emisión de la Resolución final de saneamiento que defina si le corresponde o no la titulación, cuando los ahora accionantes impugnaron las Resoluciones Administrativas, dicha Resolución final no existía, por lo que no se tienen vulnerados los preceptos invocados, más aún cuando se tiene admitida la solicitud de saneamiento; **6)** En cuanto al derecho a la territorialidad, tanto el INRA como el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, en ninguna de las resoluciones pronunciadas señalan el desconocimiento de la existencia y ocupación tradicional de la tierras por parte de la Marka Quila Quila, sino que se anularon obrados al haberse identificado vulneraciones a la normativa que rige el proceso de saneamiento de la propiedad agraria en el marco de lo establecido en el art. 266 del DS 29215; **7)** Sobre el "derecho a la seguridad jurídica" y de la verdad material, al contrario de lo manifestado por los accionantes, está siendo preservado por el INRA, no pudiéndose convalidar vicios de nulidad existentes en los procesos de saneamiento; **8)** La acción popular formulada no se adecúa a los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional Plurinacional, al no establecerse el nexo de causalidad entre la fundamentación fáctica y los derechos supuestamente vulnerados, no habiéndose señalado cómo es que se habrían vulnerado los derechos consagrados en la Constitución Política del Estado y en los Convenios Internacionales; y cuál su incidencia en el resultado de la Resolución Jerárquica, citando a este fin la SCP 1764/2011-R de 7 de noviembre; y, **9)** Por otro lado, los accionantes alegan que las resoluciones impugnadas, carecen de motivación y fundamentación, aspecto que no es evidente, invocando al efecto la SC 1315/2011-R de 26 de septiembre.

En audiencia, a través de su representante legal, señaló que: **i)** Las Resoluciones administrativas no hacen referencia a la identidad cultural, no siendo una razón para la anulación de los procesos de saneamiento; **ii)** El INRA no podía dejar que el proceso de saneamiento continúe hasta la emisión de la resolución final, toda vez que podría ser objeto de impugnación ante el Tribunal Agroambiental, que revisando obrados identificaría que los referidos procesos se encontraban viciados y anularía los mismos hasta el vicio más antiguo, con lo cual se estaría ante un grave daño económico al Estado; **iii)** Cabe señalar que, las Resoluciones respecto a los tres polígonos no están señalando que se va a cambiar de modalidad de saneamiento o que se está pretendiendo desconocer la existencia de la Marka Quila

Quila o afectar su identidad cultural, determinación y territorialidad; lo único que se está haciendo es que el proceso de saneamiento no tenga vicios de nulidad; y, **iv)** La Resolución Jerárquica se encuentra debidamente fundamentada y ha contestado a cada punto impugnado.

Eugenia Beatriz Yuque Apaza, Directora a.i. del INRA, a través de sus representantes, por memorial de 18 de julio de 2017 -sin sello de recepción- cursante de fs. 1651 a 1659, manifestó que: **a)** El Departamento de Chuquisaca ingresó a un proceso de saneamiento el cual fue determinado y aprobado bajo la modalidad de saneamiento integrado (CAT-SAN) mediante Resoluciones "R AMD CAT SAN 001/99 y DN ADM CAT SAM 085/99"; **b)** Por memorial de 25 de julio de 2008, representantes de los Ayllus Quila Quila Marka, solicitaron la admisión de la demanda como Organización de Pueblos Indígenas Originarios de la Marka Quila Quila, respecto al saneamiento de TCO, siendo admitida por Auto de 4 de agosto de 2008; **c)** Como resultado de los talleres informativos se advirtió una serie de diferencias respecto a la organización y estructura de dos organizaciones con representación del mismo sector, los que aducen afiliación a las comunidades de la Centralía de Quila Quila y otros a la Marka Quila Quila; estas diferencias repercutieron en el tipo de modalidad de saneamiento a ejecutarse en la zona, mereciendo consideración en la etapa de diagnóstico, determinándose el ingreso bajo la modalidad SAN-TCO, acordando y conciliando entre ambas organizaciones la consideración de conflictos y verificación de la Función Económica Social (FES), esta modalidad de saneamiento prohíbe la sobreposición; sin embargo, prevé y permite la modificación de modalidad CAT-SAN a SAN-TCO, por lo que la superficie demandada por los ahora accionante fue dividida en polígonos; **d)** En el marco de los dispuesto por el art. 266 del DS 29215, se concluyó que la Dirección Departamental del INRA Chuquisaca, misma no realizó un análisis pormenorizado e individualizado de los polígonos 881 y 882, ya que solo realizó una relación de actos y hechos, sin dar respuesta a las denuncias presentadas y pretensiones planteadas por las comunidades Coyuli, Ulupica y Yurubamba; remitiéndose al Informe Legal DDCH USCH INF 237/2014 correspondiente al polígono 877, cuando el tratamiento del proceso de saneamiento de los polígonos 881 y 882 es diferente y reviste características particulares, realizándose el deslinde y la firma de actas de abandono e integración, no tiene la firma de funcionarios del INRA Chuquisaca, así como incongruencia entre los resultados de los trabajos de campo de los polígonos 881 y 882, y los resultados de la inspección ocular de 3 y 4 de septiembre de 2015, donde se identificaron personas que manifestaron no haber sido tomadas en cuenta durante las pericias de campo de 2010 y tampoco se notificó "a las personas de las comunidades vivienda en los predios inspeccionados y presentan certificación de posesión legal de las autoridades sindicales" (sic); **e)** En las actas de abandono se evidencia que todas repiten las mismas coordenadas y cotejadas con el relevamiento de información en gabinete, no corresponde al área del expediente ni al de los títulos emitidos, cuyo abandono se certifica, por lo que se infirió que no se verificó *in situ* y en consecuencia, tampoco se constató la FS o FES; **f)** Durante el proceso de saneamiento no se notificó a Candelaria Cruz Amachuy, Bernardo Cruz, Jesús y Elisa Cruz Alaca, quienes demostraron el desarrollo de actividades de índole productivo y viviendas

en los predios inspeccionados, y presentaron certificaciones de las autoridades sindicales de la comunidad Yurubamba; **g)** En la mensura se identificó que no cursa en el expediente de saneamiento ni en formato impreso ni en digital, los reportes de GPS obtenidos, información digital del procesamiento de los datos GPS y ajustes de coordenadas que permitan realizar ajustes, vulnerando el art. 62 de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria; **h)** Todos estos aspectos no son vicios superficiales sino de fondo, concluyéndose que en el relevamiento de información de campo no se ha dado cumplimiento al procedimiento agrario, por lo que el control de calidad ejecutado al procedimiento de saneamiento de los polígonos 877, 881 y 882 se encuentra plenamente respaldado en la norma específica agraria; **i)** Constituye parte del control interno la observancia del art. 366 del DS 29215, por el cual se garantiza la participación del pueblo indígena originario demandante del proceso de saneamiento de TCO; y, **j)** En cuanto a las solicitudes de las comunidades Coyuli y Ulupica, es inviable sobrepasar otra modalidad distinta y prohibida la modificación de SAN TCO a SAN SIM o CAT SAN.

Y, en audiencia a través de su representante, se adhirió a lo manifestado por el representante de la autoridad demandada, solicitando se deniegue la tutela con costas, por no haberse fundamentado debidamente las pretensiones en la presente acción popular.

I.2.3. Intervención del INRA-Chuquisaca

El INRA-Chuquisaca, a través de su abogado, en audiencia manifestó que no existe vulneración de derechos, "…porque al final haciendo el trabajo de campo (…) se va a titular (…) en la modalidad SAN-TCO…" (sic); no se puede permitir que el proceso de saneamiento continúe con vicios porque acarrearía otra nulidad.

I.2.4. Intervención de los terceros interesados

Claudio Zarate Churqui, Crispín Jesús Salas, Benito Churqui Chavarría, Luisa Aguilar Mostacedo, Miguel Casante "Ayabiri", Francisco Zarate Calvimontes, Domingo Chamoso Alaca, Justino Mamani, Ricardo Cruz Alaka y Anastasio Zarate Huanca, Ejecutivo de la Central de Quila Quila, autoridades originarias de las Comunidades Picachulo, Tacchi, Humaca, Purunquilla, Lecopaya, Coyuli, Ulupica, Talula, Chullchuta y Sisipuco, respectivamente, a través del memorial presentado el 24 de octubre de 2017, cursante de fs. 2320 a 2335, señalaron que: **1)** La demanda de saneamiento de tierras de origen solicitada por los autonombrados Organización de Pueblos Indígenas Originarios de la Marka Quila Quila de la Nación Qhara Qhara Suyo, se llevó adelante con varias falencias y observaciones, por hechos y documentos falsos presentados a nombre de sus comunidades y dirigentes de su Centralía, por lo que se apersonaron al INRA con la finalidad de aclarar estos aspectos y que finalizó en conflictos que paralizaron dicha demanda; el INRA y otras instituciones estatales buscaron dar solución llegándose a diferentes acuerdos entre ambas organizaciones, pero más allá de esto los funcionarios de dicho Instituto al verse presionados por los ahora accionantes

incurrieron en una serie de errores, aspectos por los que ante sus observaciones se emitieron las Resoluciones hoy impugnadas, las cuales se encuentran debidamente fundamentadas y motivadas; **2)** La SCP 0385/2012 de 22 de junio, se refirió al contenido de la acción popular, de la revisión de la documental presentada no se tiene acreditado ninguno de los requisitos exigidos, a más que la anulación de obrados que efectuó el INRA es en favor de una colectividad que asciende a más de quinientas familias y a treinta que forman parte de la autonombrada organización de la Nación Qhara Qhara Suyu de los Ayllus de Quila Quila; **3)** Las Resoluciones impugnadas no vulneran los arts. 13 y 256 de la CPE, siendo anulado el proceso de saneamiento -que tuvo una serie de dificultades y paralizaciones- por vicios de nulidad que tendrán que ser subsanados de acuerdo a ley; **4)** Durante el relevamiento de información en campo efectuado por el INRA Chuquisaca, se pudo advertir que por la presión de las autoridades de los ayllus de Quila Quila, no se efectuaron trabajos acordes a la normativa agraria, vulnerando durante la mensura de predios derechos de terceras personas, aspecto que no da seguridad jurídica en relación a un derecho propietario que en los posterior acarreará conflictos de sobreposición; **5)** Las Resoluciones dictadas no desconocen la calidad de Indígena Originario de los ayllus de Quila Quila; **6)** La demanda de TCO solicitada por los ahora accionantes vulnera los derechos colectivos de más de quinientas familias, siendo que éstas piden un saneamiento legal de tierras en la modalidad CAT-SAN para obtener sus títulos individuales por cada uno de sus predios, quienes pretenden obtener un solo título en la modalidad de TCO no ascienden a más de treinta familias; la mayoría de las Comunidades afectadas están afiliadas a la organización de la FUTPOCH y no así a la mal llamada Qhara Qhara Suyo, ya que dentro del territorio chuquisaqueño la única Nación que existe es Yampara Suyo en sus dos parcialidades Aransaya Yotala y Urinsaya Quila Quila; y, **7)** Realizando una amplia exposición de aspectos inherentes a la demanda de saneamiento de TCO presentada por los ahora accionantes, resaltando incongruencias históricas en las que hubiesen incurrido y su inexistencia dentro del territorio chuquisaqueño y el cuestionamiento al RIPIO y al Informe de necesidades y uso del espacio territorial (INUET), señalan que actualmente de la lista del censo presentado por los ayllus de Quila Quila, en su mayoría renunciaron a dicha organización y actualmente forman parte de la suya, solicitando de manera unánime que en sus predios que se encuentran identificados y paralizados se realice el saneamiento en la modalidad CAN-SAN.

Claudio Zarate Churqui, en audiencia, en calidad de representante de los comunarios que fueron citados individualmente, representante también de la Centralía Quila Quila, manifestó que fueron engañados al momento de la suscripción de los actuados, les dijeron a la mayoría que les pagarían de sus tierras; "…nosotros somos de la Centralía Quila Quila, la lucha está con Qhara Qhara Suyo, ellos se han autonombrado (…) porque los que somos realmente de la Centralía Quila Quila estaos aquí, solo han quedado con el nombre, no sabemos con qué intereses, debe ser económicos, nosotros no estaos vulnerando sus derechos de nadie, más bien nos están vulnerando nuestros derechos" (sic).

I.2.5. Resolución

El Juez Público Civil y Comercial Octavo de la Capital del departamento de Chuquisaca, constituido en Juez de garantías, pronunció la Resolución 07/2017 de 8 de noviembre, cursante de fs. 2360 a 2365 vta., por la que **concedió** la tutela solicitada, dejando sin efecto legal la Resolución Jerárquica 023/2016, la Resolución Revocatoria 155/2016 y las RRAA DN-UFA-RES 009/2015, DN-UFA-RES 002/2016 y DN-UFA-RES 003/2016, emitidas por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y el Director Nacional de Reforma Agraria, respectivamente; disponiendo "…la remisión por parte de las autoridades accionadas, de los antecedentes del proceso de titulación de tierras del Pueblo Indígena Originario de la Marka Quila Quila, correspondiente a los Polígonos 877, 881 y 882, a la autoridad ejecutiva llamada por ley para la extensión de los títulos correspondientes a su favor. En cuanto a los *daños y perjuicios* demandados, no siendo posible su determinación en acciones de esta naturaleza no corresponde su consideración" (sic), bajo los siguientes fundamentos: **i)** A partir de 2006 el Pueblo Indígena Originario de la Marka Quila Quila, inició trámites para el saneamiento de su territorio situado en inmediaciones de los municipios de Sucre y Yotala de la provincia Oropeza del departamento de Chuquisaca, habiéndose admitido su demanda el 4 de agosto de 2008, luego de afrontar permanentes obstáculos burocráticos y exigencias administrativas y legales; al haberse consagrado en la nueva Constitución Política del Estado la garantía de su existencia y la libre determinación de sus derechos como la consolidación de sus entidades territoriales, las entidades encargadas de velar y garantizar estos derechos como el INRA y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, luego de movilizar toda una logística administrativa y técnica propia de sus competencias, al haberse socializado y verificado los requisitos técnicos y legales, con la incorporación de todos los actores involucrados en proceso de saneamiento, entre ellos los ahora accionantes que proporcionaron todos los antecedentes legales y ancestrales sobre su existencia y en una permanente movilización de sus representantes conforme a las instrucciones del INRA, ocasionando evidentes perjuicios de tiempo, recurso técnicos, humanos y económicos; resulta que a título de control de calidad con criterios inverosímiles y flagrante vulneración de derechos, pese a la inmediación de la SCP 0006/2016 que recuerda el tratamiento legal de interpretación de las normas cuando se trata de Pueblos Indígenas Originarios, optan por disponer la anulación de todo el proceso de saneamiento de tierras SAN-TCO de los polígonos 877, 881 y 882, motivando con ello la transgresión al derecho a la territorialidad, tierra y territorio, provocando mayores contratiempos como gastos inútiles y confrontación entre integrantes del mismo pueblo y vecinos, postergando indefinidamente la efectividad de dichos derechos; **ii)** Las Resoluciones emitidas por las autoridades demandadas a su turno, provocan una visible transgresión a los principios de favorabilidad y *pro actione*, por cuanto priman el interés particular o de grupo sobre los intereses colectivos con la agravante de que esos derechos colectivos además son de grupos vulnerables dadas sus condiciones de instrucción, naturaleza, sus usos y costumbres, que rayan incluso en actos de discriminación; **iii)** También vulneran los principios de seguridad jurídica, de verdad material, de buena fe y presunción de legitimidad,

"… tal como señalan las Sentencias Constitucionales 956/2003-R, 0096/2012, 1662/2012, y 0095/2001 entre otras…" (sic), por cuanto los integrantes del Pueblo Quila Quila a través de sus representantes participaron activamente en el proceso de saneamiento con la aspiración de regularizar su situación territorial y el reconocimiento de sus derechos sobre la base de los antecedentes ancestrales y legales, que únicamente requería de un aval administrativo-legal por parte del Estado, concurriendo al proceso de saneamiento de buena fe, presumiendo que los procesos técnicos-legales llevados por el INRA gozaban de legitimidad y certeza, mismos que al ser dejados sin efecto transgreden el principio de seguridad jurídica y el debido proceso en sus elementos de fundamentación y motivación, toda vez que las Resoluciones impugnadas no contienen motivos ni razones legales que estén por encima de los postulados constitucionales que rigen la existencia de los pueblos indígenas originarios que justifiquen la anulación del proceso de saneamiento, dejando en orfandad existencial a los ahora accionantes con todas las agravantes y dimensión social que como comunidad conlleva; **iv)** Las complicaciones y dificultades propiciadas por el propio Estado, muestran una visible contradicción entre la efectividad legal de la norma y una visible disonancia cognitiva entre lo que se piensa, se dice y finalmente se hace, a tiempo de legislar, interpretar y hacer efectiva la aplicación de las leyes; **v)** Incluso en la legislación ordinaria se contempla como principio básico del proceso civil la interculturalidad prevista en el art. 1.11 del Código Procesal Civil (CPC), de igual manera el art. 6 del referido Código; con mayor razón se hace patente la obligación en ámbito de la justicia constitucional, debiéndose tener presente que los derechos establecidos en los arts. 2 y 30 de la CPE, debe ser respetados y garantizados en su efectivo ejercicio y consolidación, pues de otro modo se desnaturaliza su esencia y los postulados de la Norma Suprema, considerada reivindicatoria de los derechos ancestrales de los pueblos indígenas y de los sectores sociales marginados históricamente, "…*en los que el* ***territorio y su entorno cultural*** *como parte indisoluble de su existencia acaba siendo determinante para la supervivencia de las 36 nacionalidades reconocidas y que hacen la existencia del nuevo Estado en el marco de los arts. 1 y 3 de la Constitución Política del Estado"* (sic); y, **vi)** No obstante la acción de inconstitucionalidad concreta formulada por los accionantes, las autoridades demandadas persistieron en su empeño de disponer la anulación del proceso de saneamiento, siendo que en el mismo se cumplieron todos los requisitos exigidos por ley, apartándose del marco constitucional priorizando el interés particular o de grupos sobre el interés colectivo de los pueblos indígenas originarios, mucho más si se conoce que los integrantes de la Nación Qhara Qhara han tenido posesión sobre su territorio e incluso cuentan con títulos ejecutoriales extendidos a su favor en anteriores gestiones gubernamentales.

La autoridad demandada, por medio de su representante, solicitó aclaración y complementación con relación a los siguientes puntos: **a)** Por qué consideraba que las Resoluciones impugnadas no se encontraban debidamente fundamentadas; y, **b)** No señaló que pasará con los vicios de nulidad del proceso de saneamiento; ante lo cual el Juez de garantías expresó que "no ha lugar" a la misma.

Finalmente, ante la solicitud de complementación de la parte accionante para la otorgación de garantías sobre todo para las autoridades indígenas originarias campesinas, en razón a que en la anterior audiencia de la presente acción de defensa fueron agredidos por los terceros interesados, el Juez de garantías dispuso que se convoque de inmediato al Jefe de Seguridad del Tribunal Departamental de Justicia para que otorgue las garantías pertinentes a los sujetos involucrados.

II. CONCLUSIONES

De la revisión y compulsa de los antecedentes que cursan en obrados, se establece lo siguiente:

II.1. Consta **RA DN-UFA-RES 009/2015 de 14 de agosto**, emitida por el INRA, en la cual se resolvió: "***Anular*** obrados correspondientes al proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen de la ***'Organización de Pueblos Indígenas Originarios de la Marka Quila-Quila' - Polígono 877*** hasta el ***Relevamiento de Información de Campo y de los Terceros Identificados en su interior así como los actuados posteriores Informes Técnicos, Legales Informe de Conclusiones e Informe*** *de* ***Cierre***, ejecutado en inobservancia de los Arts. 159, 298, 304, 305, 349 inc. b) y 358, 365 y 366 del D.S. 29215; 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69 y 70 de las Normas Técnicas Catastral, así como las garantías constitucionales del debido proceso" (sic), instruyendo a la Dirección Departamental del INRA Chuquisaca, reencausar el referido proceso de saneamiento, debiendo emitirse las Resoluciones Administrativas respectivas al efecto, "…en los términos expuestos en el Informe Técnico Legal DN-UFA-INF N° 030/2015 y presente resolución, conforme normativa agraria vigente, arts. 272, 468 al 473 del D.S. 29215…" (sic); y, la remisión de piezas pertinentes del proceso de saneamiento a la autoridad legal competente de la institución a fin de que considere el inicio de procesos administrativos de acuerdo a la identificación realizada en el señalado Informe Técnico-Legal, encargando el cumplimiento de lo dispuesto a la Dirección Departamental del INRA Chuquisaca en coordinación con la Dirección General de Saneamiento y Titulación, y las Unidades de Fiscalización Agraria de la Dirección Nacional del INRA (fs. 467 a 480).

II.2. Cursa **RA DN-UFA-RES 002/2016 de 17 de marzo**, por la cual el INRA, dispuso: "***Anular*** obrados correspondientes al Polígono 881 del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen de la 'Organización de Pueblos Indígenas Originarios de la Marka Quila Quila' hasta el relevamiento de Información en campo, así como los actuados posteriores Informes en Conclusiones y de Cierre, ejecutado en inobservancia de los arts. 2 parágrafos I y IV de la Ley 1715 modificada por la Ley 3545; 4 inc. c), 8, 159, 165, 298, 299, 300, 349 inc. b), 353 y

366 parágrafo I del D.S. 29215; 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68 y 69 de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, así como las garantías constitucionales del debido proceso y defensa" (sic); instruyendo a la Dirección Departamental del INRA-Chuquisaca, reencausar el proceso de saneamiento del Polígono 881, debiendo emitirse las resoluciones administrativas respectivas al efecto, conforme a los términos expuestos en el Informe Técnico Legal DN-UFA-INF 010/2016 de 16 de marzo, como en la referida Resolución Administrativa, conforme a la normativa agraria vigente; así como la remisión de piezas pertinentes del señalado proceso de saneamiento a la autoridad legal competente de la institución, a fin de considerarse el inicio de procesos administrativos, de acuerdo a la identificación realizada en el mencionado Informe Técnico-Legal, quedando encargados del cumplimiento de lo resuelto la Dirección Departamental del INRA-Chuquisaca en coordinación con la Dirección General de Saneamiento y Titulación, y la Unidad de Fiscalización Agraria de la Dirección Nacional del INRA (fs. 481 a 492).

II.3. Mediante **RA DN-UFA-RES 003/2016 de 17 de marzo**, el INRA resolvió: "***Anular*** obrados correspondientes al Polígono 882 del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen 'Organización de Pueblos Indígenas Originarios de la Marka Quila Quila' hasta el relevamiento de Informaciones de campo, así como los actuados posteriores Informes de Conclusiones y de Cierre, ejecutado en inobservancia de los arts. 2 parágrafo I y IV de la Ley 1715 modificada por la Ley 3545; 159, 165, 298, 298, 299, 300 y 349 parágrafo I inciso b) del D.S. 29215: 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68 y 69 de las Normas Técnicas Catastral, así como la garantía constitucional del debido proceso y defensa'" (sic); instruyendo a la Dirección Departamental del INRA-Chuquisaca, reencausar el proceso de saneamiento del Polígono 882, debiendo emitirse las resoluciones administrativas respectivas al efecto, en los términos expuestos en el Informe Técnico Legal DN-UFA-INF 054/2015 y la referida Resolución Administrativa, conforme a la normativa agraria vigente; así como la remisión de piezas pertinentes del señalado proceso de saneamiento a la autoridad legal competente de la institución, a fin de considerarse el inicio de procesos administrativos, de acuerdo a la identificación realizada en el mencionado Informe Técnico-Legal, quedando encargados del cumplimiento de lo resuelto la Dirección Departamental del INRA-Chuquisaca en coordinación con la Dirección General de Saneamiento y Titulación, y la Unidad de Fiscalización Agraria de la Dirección Nacional del INRA (fs. 493 a 505).

II.4. Por memorial presentado el 11 de abril de 2016, Tata Ángel Churqui Peralta, Kuraca Ayllu Escota; Tata Ricardo Rodríguez Saigua, Kuraca del Ayllu Picachulo; Tata Evaristo Amaya Orellana, Llajta Jilacata; Tata Damasio Durán Pimentel, Kuraca Mayor; y, Martín "Casanti", Jilacata de origen Purunquilla, todos autoridades originarias del "Pueblo Indígena Originario Marka Quila Quila", interpusieron **recurso de revocatoria** contra las RRAA

DN-UFA-RES 009/2015; DN-UFA-RES 002/2016 y DN-UFA-RES 003/2016, que anularon el proceso de saneamiento de TCO correspondientes a los polígonos 877, 881 y 882 -precedentemente señaladas-, solicitando se emita Resolución revocando dichos actos y se ordene la prosecución del trámite de titulación de TCO a su favor (fs. 506 a 513 vta.).

II.5. Cursa **RA 155/2016 de 8 de agosto**, que resolvió el recurso de Revocatoria formulado por las autoridades originarias del "Pueblo Indígena Originario Marka Quila Quila", determinando **RECHAZAR** el mismo, y en consecuencia, confirmar en su integridad las RRAA DN-UFA-RES 009/2015, DN-UFA-RES 002/2016 y DN-UFA-RES 003/2016 (fs. 531 a 545).

II.6. A través del memorial presentado el 28 de septiembre de 2016, las autoridades originarias del "Pueblo Indígena Originario Marka Quila Quila" interpusieron **recurso jerárquico contra** la referida **Resolución 155/2016** (fs. 546 a 556).

II.7. Por **Resolución Jerárquica 023/2016 de 4 de noviembre**, el Ministro de Desarrollo Rural y Tierras -hoy demandado- dispuso: "**PRIMERO.- RECHAZAR** en todas sus partes el Recurso Jerárquico interpuesto por Ángel Churqui Peralta, Ricardo Rodríguez Saigua, Evaristo Amaya Orellana, Damasio Durán Pimentel y Martín "Casanti", dentro del proceso de saneamiento correspondiente a la '**ORGANIZACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS ORIGINARIOS DE LA MARKA QUILA QUILA'** ubicado en el Municipio de Sucre, provincia Oropeza del departamento de Chuquisaca en contra (…) de las RRAA 155/2016 de 8 de agosto; DN-UFA-RES 009/2015 de 14 de agosto de 2015; DN-UFA-RES 002/2016 de 17 de marzo de 2016 y DN-UFA-RES N° 003/2016 de 17 de marzo de 2016, en consecuencia se **CONFIRMA** en toda sus partes las Resoluciones objeto de impugnación con relación al proceso de saneamiento antes mencionado.

SEGUNDO.- Se **INSTRUYE** al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) tomar los recaudos necesarios, que permitan establecer la existencia o inexistencia de daños que afecten a los intereses del Estado, debiendo en su caso efectuarse las acciones legales correspondientes.

TERCERO.- Se **DISPONE** que el Expediente Administrativo correspondiente al proceso de saneamiento sea remitido al Instituto Nacional de Reforma Agraria, quedándose fotocopias legalizadas de este, en lo que correspondiere en la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras" (sic [fs. 559 a 568]).

Dicha Resolución Jerárquica fue notificada a los recurrentes el 8 de noviembre de 2016 (fs. 557 y 558).

II.8. Ante la solicitud de audiencia realizada tanto por la parte accionante como por los terceros interesados (fs. 2798 y vta., y 2812 a 2814), este Tribunal señaló la misma para el 27 de febrero de 2018, que fue desarrollada conforme consta en el acta labrada al efecto, actuado procesal en el que las partes expusieron:

Benigno Gonzáles Orellana -hoy accionante- en representación del **Pueblo Indígena Originario de la Marka Quila Quila,** en su idioma de origen señaló que: Fueron notificados para esta audiencia, pero su abogado no pudo venir, no tenía tiempo y no tienen dinero para traer otro abogado, entonces por eso vinieron a la audiencia informativa.

Luego con el derecho a la réplica, ante la intervención de los terceros interesados, manifestó que: **1)** Demandaron ante el INRA como Marka Quila Quila el saneamiento de tierras comunitarias de origen, la cual no se admitió "ese rato", cuando fue admitida se labró el acta de apertura realizándose talleres y capacitaciones, que se efectuaron para que entiendan si los saneamientos estaban bien, las personas dijeron que solo querían que se haga el saneamiento como TCO; **2)** No solo con los funcionarios se realizó el proceso de saneamiento, sino también con su participación, ellos hacían y "nosotros nos enterábamos"; **3)** Primero hicimos mojones, luego talleres y el INRA estableció los polígonos, haciendo el acta de cierre; **4)** En los expedientes están todos los requisitos; **5)** Después de trabajar todos (Viceministerio de Tierras, INRA, INRA departamental), dijeron que no se puede; **6)** ¿De dónde sacaron seis comunidades?, existen actas de integración, firmas, carnet de identidad, el INRA fue a marcar e hizo todo, no se ha vulnerado nada; **7)** Existe normas y reglas, que si no se las van a respetar para que están; y, **8)** Las comunidades que reclaman en su personalidad jurídica están como Organizaciones Territoriales de Base (OTB), son sindicatos, ahora si quieren personalidad jurídica como comunidad originaria deben tener su nombre y no usar el del Ayllu; en el expediente existen sellos como pueblos indígenas, que es cierto son indígenas pero no pueden tener el mismo nombre, cuando sus personas concluyeron el saneamiento.

Los **terceros interesados** a través de su abogado, manifestaron que: **i)** Nunca las autoridades demandadas dispusieron anular todo el proceso de saneamiento sino parte del mismo, aclaración que es necesaria porque con esta apreciación subjetiva indujeron en error al Juez de garantías; **ii)** La Dirección Nacional del INRA a través del control de calidad indicó que el proceso de saneamiento, no tiene datos técnicos necesarios para haber concluido satisfactoriamente; es decir, que dicha Dirección en uso de sus facultades y bajo el principio de legalidad identificó omisiones técnicas; **iii)** En cuanto a las actas de abandono, las Resoluciones emitidas identificaron que once de estas actas establecieron una misma coordenada, teniendo un mismo punto, aspecto que no condice con la realidad, por lo que llegaron a la conclusión de que este trabajo se hizo en

gabinete, vulnerando el derecho a que se verifique el cumplimiento de la FES en campo, que es uno de los requisitos para el proceso de saneamiento y que además no recaían sobre el expediente agrario, aspectos por lo que advirtieron que no tiene relación objetiva con los datos reales que debería reflejarse en el referido proceso; **iv)** Se determinó que se abandonaron los predios pero sin constituirse en el lugar; **v)** Los demandados no sustentaron su decisión en una revisión literal de los actuados que envió el INRA-Chuquisaca, sino que realizaron una inspección ocular para corroborar si realmente existían estos errores u omisiones; cuando los personeros de la Dirección Nacional ingresaron a campo, verificaron que sí se tiene trabajada la tierra y que hay viviendas; **vi)** El control de calidad a más de sustentarse en una norma legal vigente, también se realizó en base a denuncias repetitivas y continuas de fraude, no simplemente de incumplimiento de normas legales sino de fraudes demostrados en el cumplimiento de la FS o FES; **vii)** El proceso de saneamiento de la propiedad agraria en cualquier modalidad, se somete a dos instancias: una que se desarrolla en las Direcciones Departamentales y otra en la Dirección Nacional, que no solo tiene la facultad sino el deber de ejercer mecanismos de control de calidad, supervisión y seguimiento, no por capricho, siendo el objeto del control de calidad garantizar que el proceso de saneamiento concluya sin vicios de nulidad; y, en el caso se identificaron vicios de nulidad técnicos y jurídicos que no simplemente obedecen a formalismos y ritualismos sino a verdaderos postulados constitucionales, para garantizar que la tierra sea titulada a favor de quienes la trabajan, por lo que si se permite que, a través de esta acción popular, se consoliden esta irregularidades se estaría vulnerando este postulado; **viii)** La Dirección Nacional de INRA -que es la que anula parte del proceso de saneamiento- obró conforme a ley y dentro de las obligaciones establecidas en la norma, en cuanto a que los procesos de saneamiento se desarrollen sin vicios de nulidad y principalmente sin vicios que atenten derechos de personas individuales y colectivas, así se tiene el art. 64 de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (LSNRA); por lo que el INRA-Chuquisaca con estas omisiones estaba vulnerando el derecho individual pero también el derecho de toda la comunidad, porque no identificó las áreas individuales, ni colectivas de seis comunidades; **ix)** Razones por las que en relación a la vulneración de debido proceso en su vertiente de fundamentación y motivación, queda demostrado que las autoridades demandadas jamás emitieron resoluciones que carezcan de estos elementos; **x)** No se puede indicar que la Marka Quila Quila tenga mayores o mejores derechos que seis comunidades originarias, que también están en el área de saneamiento, que son más de mil setecientos cuarenta beneficiarios según el censo del Instituto Nacional de Estadística (INE) del 2012; **xi)** Sobre la vulneración a la libre determinación y autodeterminación, los Tratados y las Cortes Internacionales señalaron que las comunidades campesinas que tienen vínculos a través del lenguaje, costumbres y usos, tienen igual jerarquía de quienes se denominan pueblos indígenas originarios, por lo que deben

ser considerados en igualdad, siendo un aspecto reclamado al Juez de garantías, quién tuvo una actitud subjetiva al respecto; **xxii)** La Resolución del Juez de garantías, condena a seis comunidades -de las cuales se adjuntaron sus personalidades jurídicas- a quedar sin tierras; **xiii)** Se puede identificar relaciones de parentesco entre quienes se agruparon como Marka Quila Quila y quienes en su libre determinación han decidido agruparse como Comunidades Originarias Campesinas; y el Juez de garantías a tratado de vulnerar el derecho de las seis comunidades -ahora terceros interesados- tratándoselas de forma discriminatoria, cual si fueran titulares de derechos particulares o de grupo, desconociendo *ipso facto* la calidad de colectividad con iguales derechos a los de los accionantes, conforme establecen los arts. "3", 14 y 119.I de la CPE; 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, la SCP 1422/2012 de 24 de septiembre; **xiv)** Si bien, los accionantes reclaman su derecho a la territorialidad estas seis comunidades con más de mil setecientos integrantes, también reclaman este derecho a la territorialidad y a la libre determinación; **xv)** En momento alguno el INRA vulneró el derecho a la libre determinación de la Marka Quila Quila, se tiene una demanda que data de hace más de diez años, pero la tardanza no obedece a razones internas de las entidades administrativas, los mismos accionantes reconocen que este proceso de saneamiento se llevó con un alto grado de conflictividad; **xvi)** El Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones, los fallos de Cortes Internacionales y el propio Tribunal Constitucional, señalaron que la administración debe otorgar a los pueblos indígenas mecanismos ágiles para resguardar sus derechos, el Juez de garantías responsabiliza al Estado en su totalidad de que el proceso de saneamiento se haya llevado con retraso, pero muchos de éstos no fueron atribuibles a las entidades administrativas -hoy demandadas-, por cuanto los mismos accionantes reconocen que entre el 16 de octubre de 2013 al 14 de enero de 2016, se mantuvo en suspenso el proceso de saneamiento durante más de tres años como consecuencia de una acción constitucional presentada por los propios accionantes, que concluyó con la SCP 0006/2016; así también la prensa -Correo del Sur- señaló el 18 de octubre de 2017 la existencia de conflictos, los cuales no fueron propiciados por los dirigentes de las seis comunidades, sino por los integrantes de la Marka Quila Quila que no dejaron ejecutar el proceso de saneamiento, pidiendo en todo momento una exigencia al margen de lo legal, que se realice un proceso de saneamiento ágil omitiendo cualquier regla técnica o jurídica, y cuando los funcionarios del INRA-Chuquisaca pretendían hacer su trabajo eran ellos los que frenaban el mismo, quizás de ahí las observaciones que hace la Dirección Nacional del INRA respecto a que el trabajo fue realizado en gabinete y no en campo, es decir, que bajo presión de los ayllus de la Marka Quila Quila los funcionarios del INRA se vieron obligados a escapar del lugar constituirse en gabinete y tratar de hacer todo el trabajo; **xvii)** Los mismos accionantes en su memorial de acción popular admiten que hay errores y se limitan a decir que no es su culpa que los funcionarios del INRA hayan incurrido en éstos; **xviii)** Así

también, los accionantes señalan que los principios de favorabilidad, pro persona y otros, tratando de decir que sí deben respetarse en relación a la Marka Quila Quila pero no en relación a las seis comunidades; **xix)** Respecto al principio de verdad material, éste se cumplió cuando el INRA a través de su Dirección Nacional anuló del proceso, siendo una decisión justa; **xx)** Sobre los principios de buena fe y legalidad, en audiencia se alegó que no se cuenta con recursos económicos, lo cual no es cierto porque fueron asesorados por los mejores abogados; la Dirección Nacional del INRA a través de la anulación del proceso trató de reconducir el proceso; **xxi)** Respecto al derecho a la territorialidad, tierra y territorio, las seis comunidades también tienen estos derechos; los accionantes se contradicen porque señalan que no hubo conflicto y después que existió un grado de conflictividad; **xxii)** La segunda etapa de resolución y titulación no implica que se deba emitir el título ejecutorial faltan los controles calidad en la Dirección Nacional del INRA, la emisión de la Resolución final de saneamiento y las posibles impugnaciones ante Tribunal Agroambiental; **xxiii)** Los accionantes no demostraron de qué forma se vulneraron sus derechos a la libre existencia, a la identidad cultural, a la libre determinación ni a la territorialidad; y, **xxiv)** Solicitaron se revoque la Resolución del Juez de garantías y que el INRA-Chuquisaca en un plazo prudencial subsane las observaciones.

El **Ministro de Desarrollo Rural y Tierras**, a través del abogado presente en audiencia, mencionó que: **a)** El proceso de saneamiento, de acuerdo al art. 263 -del DS 29215-, se encuentra dividido en tres etapas: preparatoria (comprende el diagnóstico, la planificación y la emisión de la resolución de inicio), de campo (comprendida por relevamientos de información de campo, informe de conclusiones y el proyecto de resolución) y de resolución y titulación (comprende la forma de la resolución y el plazo para la impugnación de treinta días), posteriormente se titula y se registra en Derechos Reales (DD.RR.); **b)** El proceso de saneamiento del predio que da origen a la acción tutelar, se encontraba en etapa de campo con Informe de Conclusiones y con proyecto de Resolución final de saneamiento; **c)** El art. 266 del DS 29215 establece el control de calidad, como resultado de esta aplicación y al haber recibido denuncias de irregularidades en el predio objeto de saneamiento, se resolvió anular obrados hasta el vicio más antiguo, es decir, toda la etapa de campo, porque en la carpeta predial se encontró que los trabajos no se realizaron en forma directa sino en la oficina del INRA en gabinete, contrario al art. "55" del DS 29125, esto a efectos de que el INRA-Chuquisaca ingrese al predio y efectúe las mensuras como la verificación de la FES de los predios que se encuentran en los polígonos 877, 881 y 882, porque no se puede dejar que el proceso de saneamiento avance con vicios de nulidad; **d)** Se anuló correctamente el proceso de saneamiento, y la Resolución Jerárquica fue dictada de manera congruente y motivada, valorando cada uno de los puntos planteados; **e)** El accionante no demostró la vulneración de sus derechos invocados en la acción popular; **f)** De todas maneras los

actos administrativos efectuados por la entidad ejecutora del proceso de saneamiento serán objeto de control de legalidad a cargo del Tribunal Agroambiental, que a través de la demanda contenciosa administrativa pueden revisar las irregularidades que existirían y que vulnerarían derechos o sus intereses jurídicamente protegidos, tal cual estableció la Sentencia Agroambiental "0112/2017"; **g)** Si se dejara avanzar este proceso con los vicios que tiene sería objeto de una demanda contenciosa administrativa, y si el Tribunal Agroambiental encuentra irregularidades se anulará hasta el vicio más antiguo, causando un daño económico al Estado, aspecto que se valoró; **h)** El Juez de garantías no consideró estos aspectos y en la parte resolutiva dispuso la emisión de los títulos, que es de cumplimiento imposible cuando el proceso se encontraba en etapa de campo, y aún faltaría la Resolución final de saneamiento, que además, puede ser objeto de una demanda contenciosa administrativa; el art. 329 del DS 29215 refiere que ejecutoriada la Resolución final de saneamiento, las partes o terceros tienen un plazo de treinta días para presentar la demanda contenciosa administrativa, cumplido el mismo o que se hubiera renunciado a este plazo recién se encuentra ejecutoriada la Resolución final de saneamiento, y se remitirán antecedentes a la autoridad de titulación; así, el Juez de garantías fue más allá, causando inseguridad jurídica al saltar una etapa que no está permitida ni excepcionalmente; y, **i)** Solicita que la Resolución en revisión sea revocada.

El abogado del **INRA-Chuquisaca** refirió que: **1)** Las Resoluciones del INRA no vulneraron derecho alguno, ni colectivo ni individual; **2)** Lo que se hizo en aplicación del art. 266 del DS 29215 fue anular obrados para corregir errores en base a un nuevo proceso de saneamiento; **3)** Las Resoluciones Administrativas en ningún momento modificaron la modalidad de titulación, ni suprimieron el derecho de una u otra persona o comunidad, simplemente a través del control de calidad buscó corregir los errores, siendo los funcionarios encargados merecedores de sanciones; **4)** El Juez de garantías de forma errónea y *extra petita* dispuso se remitan antecedentes para la directa titulación, sin cumplir el procedimiento establecido; es decir, emitir la Resolución Suprema, esperar el plazo para la impugnación y una vez ejecutoriada recién proceder a la titulación; **5)** La SCP 0874/2017-S2 de 21 de agosto, anuló obrados para la identificación y notificación de los terceros interesados, pero el Juez de garantías no valoró ni tomó en cuenta la intervención de los referidos; **6)** Se continuará con el proceso de saneamiento conforme a las Resoluciones de inicio del mismo; **7)** No se discute si prevalece el derecho colectivo o el derecho individual; y, **8)** Por lo que solicita se revoque la Resolución del Juez de garantías (fs. 2864 a 2873).

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

Los accionantes alegan la vulneración de los derechos del Pueblo Indígena Originario de la Marka Quila Quila al debido proceso en su elemento de

motivación, fundamentación y congruencia de las resoluciones en su dimensión colectiva, a su libre existencia, a su identidad cultural, a su libre determinación y territorialidad, a la titulación colectiva de tierras y territorios, además de los principios de seguridad jurídica y de verdad material; en razón a que en etapa de control de calidad, a través de las Resoluciones Administrativas hoy cuestionadas, arbitrariamente con argumentos forzados, formales, carentes de fundamentación y congruencia, se dispuso y se convalidó la anulación del proceso de saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) de los polígonos 877, 881 y 882, desconociéndose las actuaciones administrativas realizadas por el INRA, a más de efectuarse una interpretación ajena a los principios de favorabilidad y *pro actione* e inaplicar los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; cuando además los vicios de nulidad deben estar acreditados, no pudiendo cualquier irregularidad procesal dar lugar a una nulidad retrotrayendo todo un proceso de saneamiento; a más de que las supuestas irregularidades procesales que motivaron la anulación -hoy impugnada- no tienen relevancia ni se encuentran identificadas, como tampoco fueron denunciadas dentro de las TCO; y obviando que, dentro del referido proceso se cumplieron las normas técnicas y legales agrarias, por cuanto existió la participación de la Comunidad y sus dirigentes, las actividades de planificación y ejecución desde el inicio de la integración de la TCO se realizaron en coordinación y cooperación de todos los beneficiarios y el personal del INRA, conociendo cada Comunidad hasta dónde son sus límites y los de terceros, los cuales fueron ubicados y mensurados, constando la intervención de los actores en la suscripción de los diferentes documentos administrativos relativos al proceso, elaborándose los informes de conclusiones y los resultados generados registrados en un informe de cierre de cada polígono por separado, que fueron socializados siendo aceptados por los beneficiarios directos de las TCO y por los terceros, no siendo evidente que en el proceso de saneamiento de los tres polígonos se hubiera afectado el derecho de otras personas individuales.

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

III.1. Ejercicio de la jurisdicción constitucional en función a los principios del *pro actione* y pluralismo jurídico

La jurisdicción constitucional que esencialmente surge para garantizar y efectivizar los derechos y garantías constitucionalmente reconocidos y los incorporados dentro de la normativa supra nacional, tiene como su brazo operador fundamental al Juez Constitucional (común o especializado, según el sistema de control de constitucionalidad), que es en última ratio el encargado de que los preceptos constitucionales y convencionales -fundamentalmente derechos y garantías- no sucumban ante el lirismo, sino al contrario, se consoliden dentro del orden normativo-jurídico interno de un Estado, teniendo como consecuencia que el proceso se desencadene en una decisión que posee sus peculiaridades intrínsecas y extrínsecas, respondiendo a los lineamientos inherentes a la

temática que sustenta un proceso constitucional, su naturaleza jurídica, alcance, y las connotaciones propias de cada problemática puesta a conocimiento de la jurisdicción constitucional.

Bajo esta premisa, este órgano especializado de control de constitucionalidad, que sustenta su ejercicio en el respeto, resguardo y si corresponde, el restablecimiento de los derechos y garantías constitucionales y los reconocidos en el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos (SUDH o Sistema Universal) y el Sistema Interamericano -de los cuales el Estado boliviano sea parte y cuyos instrumentos hubieran sido ratificados-, tiene como una directriz al principio de ***pro actione* o de favorecimiento de la acción**, el cual de manera genérica constituye un elemento del derecho a la tutela judicial efectiva, tendiente a la interpretación de las disposiciones procesales en el sentido más amplio para la consolidación de este derecho, con la finalidad de evitar que eventuales irregularidades procesales se conviertan en un obstáculo que impidan la prosecución del proceso y la consecuente obtención de una resolución del fondo; **debiéndose de acuerdo a la proporcionalidad imponer un tratamiento distinto a los diversos grados de defectuosidad de los actos o vicios en los que pudieran incurrir las partes en su pretensión, que deben ser considerados a partir de las circunstancias concurrentes y propias de cada una, la trascendencia práctica y la voluntad o motivación del sujeto activo**, con la finalidad de preservar el derecho al acceso a la justicia a partir de la aplicación de este postulado, siendo la única limitante no vulnerar las garantías procesales de la parte adversa.

Así, dentro de la jurisdicción constitucional -como se tiene dicho- siendo el principio de *pro actione* una pauta de interpretación constitucional, el mismo faculta a que ante posibles controversias o falta de certeza en la identificación de la naturaleza jurídica como los alcances procesales constitucionales de un derecho invocado como vulnerado dentro de un proceso constitucional, que repercuta en una posible duda en la acción de defensa idónea para su resguardo y protección, este órgano especializado de control de constitucionalidad aperture su ámbito de competencia superando esos obstáculos con el fin último del cumplimiento de su función constitucional.

En este mismo sentido, reconociendo la Constitución Política del Estado la diversidad socio-cultural existente en Bolivia, a partir de la cual se incorporan principios y valores, entre los que se encuentra el pluralismo jurídico que en lo sustancial constitucionaliza la coexistencia de diversos sistemas jurídicos vigentes en Bolivia en igualdad jerárquica, esta situación impele al Tribunal Constitucional Plurinacional tener como otra directriz dentro de su labor de control de constitucionalidad a este principio, a fin de que permita se construya y consolide efectivamente el axioma incorporado dentro de la norma fundamental boliviana, para lo cual no se

puede desconocer, los Tratados Internacionales, la Constitución vigente, la legislación nacional e indígena y las normas originarias o consuetudinarias, que se constituyen en un conjunto de normas que permiten determinar la competencia de la jurisdicción indígena, a través del autoreconocimiento de los Pueblos Indígena Originario Campesinos (PIOC) y la potestad de impartir justicia, **con ello se brinda una integralidad básica para no quebrar el ordenamiento jurídico, velando por el respeto y protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas así como también la protección de los derechos individuales de los miembros de una comunidad indígena.**

III.2. El debido proceso en sus elementos de fundamentación, motivación y congruencia

Con relación al debido proceso la SCP 0771/2017-S3 de 17 de agosto, se refirió a los aspectos esenciales que hacen a sus elementos de fundamentación, motivación y congruencia, al sostener que: «*La SCP 0071/2016-S3 de 8 de enero, concluyó que: "En relación a los elementos esenciales que componen el derecho al debido proceso, se encuentran la motivación, fundamentación, congruencia y pertinencia entre otros, que deben ser observados por las y los juzgadores al momento de dictaminar sus resoluciones. En este sentido el razonamiento consolidado a través de la jurisprudencia reiterada tanto por el extinto Tribunal Constitucional como de este Tribunal, señaló que: '…la garantía del debido proceso, comprende entre uno de sus elementos* ***la exigencia de la motivación de las resoluciones, lo que significa, que toda autoridad que conozca de un reclamo, solicitud o que dicte una resolución resolviendo una situación jurídica, debe ineludiblemente exponer los motivos que sustentan su decisión, para lo cual, también es necesario que exponga los hechos establecidos, si la problemática lo exige, de manera que el justiciable al momento de conocer la decisión del juzgador lea y comprenda la misma****, pues la estructura de una resolución tanto en el fondo como en la forma, dejará pleno convencimiento a las partes de que se ha actuado no sólo de acuerdo a las normas sustantivas y procesales aplicables al caso, sino que también la decisión está regida por los principios y valores supremos rectores que rigen al juzgador, eliminándose cualquier interés y parcialidad, dando al administrado el pleno convencimiento de que no había otra forma de resolver los hechos juzgados sino de la forma en que se decidió.*

Al contrario, cuando aquella motivación no existe y se emite únicamente la conclusión a la que ha arribado el juzgador, son razonables las dudas del justiciable en sentido de que los hechos no fueron juzgados conforme a los principios y valores supremos, vale decir, no se le convence que ha actuado con apego a la justicia (…)

Finalmente, cabe señalar que la motivación no implicará la exposición ampulosa de consideraciones y citas legales, sino que exige una estructura de forma y de fondo. En cuanto a esta segunda, ***la motivación puede ser concisa, pero clara y satisfacer todos los puntos demandados,*** *debiendo expresar el Juez sus convicciones determinativas que justifiquen razonablemente su decisión en cuyo caso las normas del debido proceso se tendrán por fielmente cumplidas. En sentido contrario, cuando la resolución aun siendo extensa no traduce las razones o motivos por los cuales se toma una decisión, dichas normas se tendrán por vulneradas' (las negrillas nos pertenecen) (SC 1365/2005-R de 31 de octubre, citada y reiterada por las SSCC 0871/2010-R, 2017/2010-R, 1810/2011-R y Sentencias Constitucionales Plurinacionales 0405/2012, 0666/2012, 2039/2012, 0527/2015-S3, entre otras)"…*

Asimismo, la SCP 1548/2014 de 1 de agosto, textualmente señaló que: "La abundante jurisprudencia constitucional, ha señalado que una de las derivaciones del debido proceso es ***el principio de congruencia*** *entendido en el ámbito procesal como la estricta correspondencia que debe existir entre lo peticionado y lo resuelto, que no es limitativa de la coherencia que debe tener toda resolución, ya sea judicial o administrativa, sino que implica la concordancia entre la parte considerativa y dispositiva, que además debe mantenerse en todo su contenido, efectuando un razonamiento integral y armonizado entre los distintos considerandos y juicios de valor emitidos por la resolución. La concordancia de contenido de la resolución y su estricta correspondencia entre lo pedido, lo considerado y lo resuelto, conlleva a su vez la cita de las disposiciones legales que apoyan la razón que llevó a la determinación que se asume. De acuerdo a esas consideraciones, es que quien administra justicia, emitirá fallos motivados, congruentes y pertinentes.* ***El principio de congruencia, responde a la pretensión jurídica o la expresión de agravios formulada por las partes; la falta de relación entre lo solicitado y lo resuelto, contradice el principio procesal de congruencia; la resolución de primera y/o segunda instancia, debe responder a la petición de las partes y de la expresión de agravios, constituyendo la pretensión jurídica de primera y/o segunda instancia*** *(SSCC 0486/2010-R, 1619/2010-R y SCP 0387/2012, entre otras)"…*».

III.3. Análisis del caso concreto

Los accionantes alegan la vulneración de los derechos del Pueblo Indígena Originario de la Marka Quila Quila invocados en la presente acción de defensa, en razón a que a través de las Resoluciones Administrativas -hoy cuestionadas-, de manera arbitraria, con argumentos forzados, formales y carentes de fundamentación y congruencia se dispuso y convalidó la anulación del proceso de saneamiento de TCO de los polígonos 877, 881 y 882, implicando el desconocimiento de las

actuaciones administrativas realizadas por el INRA, efectuándose una interpretación ajena a los principios de favorabilidad y *pro actione* e inaplicando los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando además los vicios de nulidad deben estar acreditados, no pudiendo cualquier irregularidad procesal dar lugar a una nulidad retrotrayendo todo el proceso de saneamiento; a más de que las supuestas irregularidades procesales que motivaron la anulación -hoy impugnada- no tienen relevancia ni se encuentran identificadas, y tampoco fueron denunciadas dentro de las TCO; obviando que, dentro del referido proceso de saneamiento se cumplieron las normas técnicas y legales agrarias, por cuanto existió la participación, coordinación y cooperación de los beneficiarios, de terceros y del personal del INRA, tanto en las actividades de planificación y ejecución desde el inicio de la integración del TCO, conociendo cada Comunidad hasta donde son sus límites y la de terceros, los cuales fueron ubicados y mensurados, constando la intervención de los actores en la suscripción de los diferentes documentos administrativos relativos al proceso, elaborándose los informes de conclusiones y de cierre de cada polígono por separado, los cuales fueron socializados siendo aceptados por los beneficiarios directos de las TCO y por los terceros, no siendo evidente que en el proceso de saneamiento de los tres polígonos se hubiera afectado el derecho de otras personas individuales.

III.3.1. Con relación a la vulneración al debido proceso en sus elementos de fundamentación, motivación y congruencia vinculado a los principios de seguridad jurídica y verdad material

III.3.1.1. Consideraciones previas

Tal cual se precisó *ut supra* los accionantes sustentan la presente acción popular en la presunta arbitraria, infundada, forzada e incongruente determinación de anular el proceso de saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen iniciado por el Pueblo Indígena Originario de la Marka Quila Quila con relación a los Polígonos 877, 881 y 882, a partir de lo cual aducen la vulneración de sus derechos al debido proceso en su elemento de motivación, fundamentación y congruencia de las resoluciones en su dimensión colectiva vinculados a los principios de seguridad jurídica y verdad material -que a *prima facie* tienen un contenido subjetivo en su titularidad-.

Así, es importante para contextualizar este desarrollo argumentativo, conforme sostuvo la SCP 0176/2012 de 14 de mayo, respecto a la diferenciación entre los derechos o intereses colectivos, difusos e individuales homogéneos, que los:

"***i) Derechos o intereses colectivos en sentido estricto,*** *correspondientes a un* ***colectivo identificado o identificable*** *como son por ejemplo las naciones y pueblos indígena originario campesinos (art. 30.II de la CPE), cuyos componentes están organizados y mantienen relaciones orgánicas entre sí.*

ii) Derechos o intereses difusos, *que corresponden a una pluralidad de personas que* ***no pueden determinarse****, lo que puede suceder por ejemplo cuando la distribución de un medicamento dañado amenaza a todo potencial usuario. Asimismo, por la naturaleza de estas circunstancias no existe la posibilidad de concebir que la pluralidad de sujetos estén organizados mediante mecanismos de coordinación de voluntades y menos que tengan una relación orgánica entre sí;*

iii) Derechos o intereses individuales homogéneos *-que en el marco de la SC 1018/2011-R de 22 de junio, se denominan intereses de grupo-, corresponden a un conjunto de personas que accidentalmente se encuentran en una misma situación cuyos componentes individualmente cuentan con derechos subjetivos por un 'origen común' siendo sus acciones procesales divisibles, pero que en virtud al principio de economía procesal se pueden tratar de forma colectiva, aspecto que sucede por ejemplo cuando un producto defectuoso provocó daños en la salud de varios individuos, en dichos casos los afectados buscarán el resarcimiento, pero para no iniciar sucesivas demandas civiles en detrimento a la administración de justicia pueden resolverse en una misma sentencia.*

En ese sentido, se puede colegir que los derechos o intereses colectivos en sentido estricto y los derechos o intereses difusos que en esencia son transindividuales e indivisibles y necesariamente requieren una solución unitaria y uniforme, ***son tutelables por la acción popular****, mientras que los derechos o intereses individuales homogéneos al tratarse de derechos subjetivos donde se busca el resarcimiento* ***no se tutelan a través de la acción popular****, puesto que en el derecho comparado se protegen por las acciones de grupo (Colombia) donde la sentencia determinará diferentes grados de afectación y de reparación económica"*.

Bajo este contexto jurisprudencial y dentro de la problemática planteada, es preciso señalar que de los antecedentes cursantes en obrados, pese a la mención de la dimensión colectiva del derecho al debido proceso en sus elementos de fundamentación, motivación y congruencia realizada por los accionantes, como representantes de un pueblo indígena, este

Tribunal evidencia una falta de certeza en la aludida esencia colectiva del referido derecho y sobre el cual se invoca la tutela constitucional vía acción popular, por cuanto a partir de los argumentos expuestos tanto por los sujetos procesales como por los terceros interesados dentro de la presente acción de defensa, y de la verificación de antecedentes, se tiene que en el proceso de saneamiento -que fuere anulado por las Resoluciones Administrativas impugnadas- lo que está en litigio es precisamente el saneamiento y titulación de tierras, a decir de unos, colectivas y contrapuesto por los otros, titulación individual, situación que no permite concluir en la efectiva naturaleza colectiva del derecho invocado, ni tampoco asumirlo dentro de los derechos individuales homogéneos, circunstancia generada a partir de una controversia fáctica.

En ese contexto, ante la controversia advertida en cuanto a la identificación de la naturaleza jurídica del derecho invocado como conculcado, que implica una situación de duda en la acción de defensa idónea para su protección, impele conforme a los razonamientos y principios expuestos en el Fundamento Jurídico III.1. de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, **excepcionalmente ingresar a conocer el fondo de la denuncia de vulneración del derecho al debido proceso en sus elementos de fundamentación, motivación y congruencia vinculados a los principios de seguridad jurídica y verdad material**, en función a que el ejercicio de la jurisdicción constitucional debe considerar la aplicación del principio de *pro actione* y en el caso concreto del pluralismo jurídico, a fin de garantizar un efectivo despliegue jurisdiccional tendiente a la prevalencia del derecho a la tutela judicial efectiva y acceso a la justicia, ello en consideración a que las partes en conflicto dentro del proceso de saneamiento, que se constituye en objeto procesal dentro de la presente acción de defensa, son todas comunidades indígena originario campesinas, o miembros de las mismas, razones todas ellas que impelen a que en el caso concreto se considere el agravio expuesto en la primera parte de la denuncia, vía esta acción de defensa.

III.3.1.2. Análisis de la problemática planteada

Realizada esta necesaria consideración previa, de los antecedentes fácticos cursantes en obrados se tiene que, emergente del proceso de saneamiento de TCO iniciado a instancia de la "Organización de Pueblos Indígenas Originarios de la Marka Quila Quila", correspondientes a los polígonos 877, 881 y 882, el INRA por: **i) RA DN-UFA-RES 009/2015 de 14**

de agosto, resolvió -entre otros aspectos-: "***Anular*** obrados correspondientes al proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen de la '***Organización de Pueblos Indígenas Originarios de la Marka Quila-Quila´ -Polígono 877*** hasta el ***Relevamiento de Información de Campo y de los Terceros Identificados en su interior así como los actuados posteriores Informes Técnicos, Legales Informe de Conclusiones e Informe*** *de* ***Cierre***, ejecutado en inobservancia de los Arts. 159, 298, 304, 305, 349 inc. B) y 358 y 366 del D.S. 29215; 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69 y 70 de las Normas Técnicas Catastral, así como las garantías constitucionales del debido proceso" (sic [Conclusión II.1.]); **ii) RA DN-UFA-RES 002/2016 de 17 de marzo**, dispuso -entre otras determinaciones-: "***Anular*** obrados correspondientes al Polígono 881 del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen de la 'Organización de Pueblos Indígenas Originarios de la Marka Quila Quila' hasta el relevamiento de Información de campo, así como los actuados posteriores Informes en Conclusiones y Cierre, ejecutado en inobservancia de los arts. 2 parágrafos I y IV de la Ley 1715 modificada por la Ley 3545; 4 inc. c), 8, 159, 165, 298, 299, 300, 349 inc. b), 353 y 366 parágrafo I del S.S. 29215; 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69 y 70 de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria, así como las garantías constitucionales del debido proceso y defensa" (sic [Conclusión II.2.]); y, **iii) RA DN-UFA-RES 003/2016 de 17 de marzo**, resolvió -entre otras-: "***Anular*** obrados correspondientes al Polígono 882 del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen 'Organización de Pueblos Indígenas Originarios de la Marka Quila Quila' hasta el relevamiento de Informaciones de campo, así como los actuados posteriores Informes de Conclusiones y de Cierre, ejecutado en inobservancia de los arts. 2 parágrafo I y IV de la Ley 1715 modificada por la Ley 3545; 159, 165, 298, 298, 299, 300 y 349 parágrafo I inciso b) del D.S. 29215: 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68 y 69 de las Normas Técnicas Catastral, así como la garantía constitucional del debido proceso y defensa" (sic [Conclusión II.3.]).

Determinaciones administrativas que al considerar lesivas y atentatorias de los derechos de los ahora accionantes, fueron objeto de recurso de revocatoria a través del memorial de 9 de abril de 2016, solicitando se emita Resolución revocando dichos actos y se ordene la prosecución del trámite de titulación de TCO a su favor (Conclusión II.4.), mismo que fue resuelto a través de la **RA 155/2016 de 8 de agosto**, que resolvió rechazar el mismo, confirmando en su integridad las RRAA DN-

UFA-RES 009/2015, DN-UFA-RES 002/2016 y DN-UFA-RES 003/2016 (Conclusión II.5.); misma que mereció la impugnación vía recurso jerárquico a través del memorial presentado el 26 de septiembre de 2016 (Conclusión II.6.), siendo resuelto por la autoridad ejecutiva -hoy demandada- mediante **Resolución Jerárquica 023/2016 de 4 de noviembre**, disponiendo rechazar el mismo en todas sus partes y en consecuencia, confirmar íntegramente las Resoluciones objeto de impugnación con relación al proceso de saneamiento antes mencionado (Conclusión II.7.).

Ahora bien, con relación a la problemática planteada, que trasunta en la supuesta falta de fundamentación, motivación y congruencia de la Resolución Jerárquica 023/2016 -que rechazó el recurso jerárquico confirmando en todas su partes las Resoluciones impugnadas relacionadas con la anulación del proceso de saneamiento de TCO iniciado por la Organización de Pueblos Indígenas Originarios de la Marka Quila-Quila-; en consideración al motivo de reclamación que vía constitucional se demanda, previamente corresponde conocer los argumentos esbozados por la ahora parte accionante a tiempo de interponer el recurso jerárquico supra señalado, siendo estos los siguientes:

- Respecto al **Polígono 877**

a) La delimitación se realizó conforme a la norma técnica-jurídica agraria acompañados por la Comisión Interinstitucional fiscalizando en campo, contando las autoridades originarias con las actas respectivas firmadas por los colindantes, con las cuales las: Comunidades de Tacchi, Sisipucu, Maragua, Chullpas, Majada y los demás que colindan con el límite natural del Río Pilcomayo, ya se titularon; además que las autoridades indígenas originarias del Pueblo Indígena Originario de la Marka Quila Quila, participaron de todas las actividades desde el inicio del diagnóstico y en toda la etapa de campo, en los talleres de socialización y delimitación del polígono, como la identificación de los terceros, encontrándose todo documentado incluso las observaciones, separándose el área del conflicto para su tratamiento, aspectos que no pueden ser cuestionados.

b) Asimismo, el control social conformado por la Comisión Interinstitucional, dio cumplimiento de la FS de los terceros, firmándose las actas y verificadas en gabinete, resultado de ello que existen más terceros en la comunidad de Purunquilla y pocos en la comunidad de

Talula; de igual forma las actas de integración y de abandono fueron firmadas por los intervinientes.

c) No es responsabilidad de las autoridades originarias del Pueblo Indígena controlar al personal del INRA ni cuidar el expediente, y se evidencia que la institución hace desaparecer obrados y todos los resultados logrados en campo por los funcionarios.

d) Respecto a la verificación de la FS, fueron cuestionados por los mismos sindicados, cuando se encontraron parcelas abandonadas de terceros, así también la verificación e identificación de los terceros se realizó en el terreno, efectuando la mensura y estando graficados y socializados los resultados.

- **Con relación al Polígono 881**

1) Señalan que todo el proceso de saneamiento SAN-TCO, se realizó conforme a la norma desde el relevamiento de información, el diagnóstico hasta la socialización de los resultados, respetando la estructura organizativa de la comunidad Yurubamba y la participación del control social de la comunidad que fue mediante el Comité de saneamiento de la misma; y todas las actividades de planificación y ejecución de los trabajos desde el inicio de la integración a la TCO se realizó en coordinación y cooperación como en el RIPIO y el INUET, participando todos los beneficiarios desde la designación de sus representantes en cada comunidad y de la Marka Quila Quila, quienes firmaron las citaciones, notificaciones, colindancias, sabiendo cada comunidad hasta donde son sus límites así como de los terceros, siendo solucionado de esta forma.

2) Estos trabajos no pueden ser cuestionados, porque la norma agraria establece que cada polígono se trata por separado y no puede involucrarse a otras comunidades; no pudiendo ser observado porque como se dijo se designaron a sus representantes conforme a sus propias normas, firmando y sellando en las actas de integración, colindancias con terceros -entre otras- siendo validados por los funcionarios del INRA y la Comisión Interinstitucional.

3) Todo el trabajo de relevamiento de información como las mensuras de los límites y terceros, se realizó conforme a

las normas técnicas y jurídicas, contando cada uno con actas de conformidad de medición directa e indirecta.

4) Los Kuracas no firman porque en ese momento la comunidad no estaba reconstituida como Ayllu; así también se verificaron sobre el cumplimiento de la FS y fiscalización del control social de la comunidad, siendo falso que se habría realizado en gabinete.

5) Aclaran "…jamás hubo conflicto social dentro de la comunidad hasta la fecha, sólo una vez con el límite con la comunidad Thullma pero esto se superó gracias al saneamiento de tierras, y se dio firma de colindancias, y al interior todos se integraron a la TCO como titulares, y se identificaron todos los terceros y hasta se ampliaron los plazos por acuerdo a la norma para no tener ninguna observación" (sic).

- **Respecto al Polígono 882**

i) En iguales argumentos a los expuestos supra, señalaron que todo el proceso de saneamiento de SAN-TCO se realizó conforme a la norma desde el relevamiento de información, el diagnóstico hasta la socialización de los resultados, respetando la estructura organizativa del Ayllu Escota y de las comunidades al interior como Coyuli y Ulupica; y la participación del control social designado de cada comunidad y la designación del representante del Pueblo Indígena Originario de la Marka Quila Quila; y todas la actividades de planificación y ejecución desde el inicio de la integración a la TCO se efectuaron con la coordinación y cooperación del INRA como los trabajos del RIPIO e INUET, participando todos los beneficiarios, firmando sus representantes las citaciones, notificaciones y colindancias, conociendo cada comunidad hasta donde es su límite y de los terceros.

ii) Estos trabajos no pueden ser observados porque son públicos e institucionales, debiendo cada polígono ser tratado de forma separada.

iii) La Comisión Interinstitucional de la Nación Qhara Qhara, participó en el seguimiento de los conflictos de límites con la comunidad de Thullma, la cual se dejó para su tratamiento separado hasta su solución; no dejándose pendiente a nadie ni vulnerando ningún derecho

individual, apareciendo recién supuestos terceros e intentan la nulidad del proceso, cuando los terceros se ubicaron y mensuraron, verificándose la FES acompañados por el técnico jurídico del INRA.

iv) Los diferentes documentos son firmados por los Kuracas en este polígono, porque es netamente Ayllu y hasta se cuentan con títulos de la República como Ayllu Escota.

v) Los resultados son los planos definitivos aprobados en la socialización, encontrándose firmados y publicados, incluso los colindantes ya se titularon con esta información técnico-jurídico, siendo falso que se habría realizado en gabinete.

vi) Jamás hubo conflicto social dentro de las comunidades, "…recién cuando otros comunidades influenciadas por los sindicatos hacen problemas con el pretexto de que el INRA ingresara y salieron a mojonar las parcelas…" (sic), así también los que reclaman recién llegaron de España.

vii) La anulación genera vulneración del derecho a la titulación colectiva del pueblo indígena, ocasionando falsas expectativas y posible daño económico al Estado.

viii) Aclaran que Pablo Alaca firma en todos los actuados; sin embargo, pide la nulidad cuando se integró al TCO desde la demanda hasta la socialización de resultados.

ix) Cuando el 2008 se presentó la demanda de SAN-TCO solo había en el lugar casas y trabajos de agricultura, verificados con fotografías en la gestión 2009.

x) La verificación de la FS fue realizada por el INRA y la Comisión Interinstitucional, firmándose las actas correspondientes, por lo que no se puede hacer "desparecer" lo que se hizo en el trabajo campo, por fuerzas externas.

xi) En la inspección ocular recién aparecieron otras personas que nunca se hicieron presentes pero que tenían conocimiento público del proceso de saneamiento.

Afirman, que con el rechazo al recurso de revocatoria se vulneró el derecho a la titulación colectiva de las TCO a la

consolidación del territorio ancestral, a la consolidación del mismo y al acceso a la territorialidad, cuando ya se tienen delimitados los polígonos 877, 881, y 882; los alegatos y las pruebas presentadas para desvirtuar los aspectos mencionados por el INRA, no fueron valorados; además que dicha institución en reiteradas oportunidades a través de informes técnicos y legales, señaló que el trámite de los polígonos estaba concluido y solo faltaba la personalidad jurídica para emitir la resolución final de saneamiento y titulación.

Si se mantuviera la decisión de anular el proceso de saneamiento de los polígonos 877, 881 y 882 se tendría que anular todo el proceso de los ocho distritos, porque con la firma de los colindantes de la TCO Marka Quila Quila ya se materializó la titulación de otras comunidades, llegando incluso a anular títulos individuales.

A tiempo de rechazarse el recurso de revocatoria se refiere que no se hubiese señalado los derechos vulnerados y que no se cumplieron con ciertos formalismos, no obstante haber cumplido con los mismos, también rige en materia administrativa el principio de informalismo, que responde en el caso de los PIOC al mandato del art. 256 de la CPE, Convenio 169 de la OIT y los entendimientos emanados de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Los fundamentos para formular el recurso jerárquico, están referidos a la consolidación de los derechos colectivos, entre ellos, la autoidentificación y autodeterminación de los pueblos indígenas, conforme los arts. 1.1 inc. b) y 1.2 del Convenio 169 de la OIT, que forma parte del bloque de constitucionalidad, y que el INRA debe dar una directa aplicación y cumplimiento en virtud a la supremacía constitucional -art. 190.I y 410 de la CPE; así al haberse auto identificado como Pueblo Indígena Originario de la Marka Quila Quila, el INRA tenía la obligación de respetar esta autodeterminación, aspecto que no hubiera ocurrido al anularse los trámites de saneamiento iniciado; vulnerándose también su derecho a la titulación colectiva y a la territorialidad, por cuanto "los hermanos del Sindicato incluso a la fecha ya cuentan con títulos y nuestro trámite se encontraba en fase de titulación, volver a fojas cero significaría que nuestro territorio, podría ser afectado por intereses particulares, y ajenas como las autoridades legislativos del Municipio de Sucre y Diputados nacionales…" (sic).

La SCP 0006/2016 que declara la inconstitucionalidad de los arts. 357 y 396 del DS 29215 -referido a la exigencia de personalidad jurídica- estaría siendo incumplida, pues las interpretaciones dadas en las Resoluciones Administrativas que anulan el proceso de saneamiento son contrarias al mandato de la referida Sentencia Constitucional Plurinacional, la cual es de cumplimiento obligatorio conforme señala el art. 203 de la CPE.

Finalmente, alegan la infracción al art. 13 de la CPE, a los principios de supremacía constitucional, de *pro actione*, de antiformalismo, de seguridad jurídica, de interpretación más favorable para la efectividad de los derechos fundamentales y principios administrativos de verdad material, de buena fe, de legalidad, de motivación y congruencia; y, celeridad previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Conocidos los argumentos que sustentan el Recurso jerárquico formulado por la parte ahora accionante, corresponde analizar los fundamentos contenidos en la Resolución Jerárquica 023/2016 -hoy cuestionada-:

a) En el primer CONSIDERANDO, se realiza una relación de las Resoluciones Administrativas que anulan el proceso de saneamiento de los polígonos 877, 881 y 882 como de la RA 155/2016 -que resuelve el Recurso de Revocatoria-, para posteriormente precisar los puntos -10- más sobresalientes del memorial del recurso de jerárquico formulado.

b) En el segundo CONSIDERANDO, y admitido el recurso jerárquico formulado, se realiza el análisis de las cuestiones planteadas:

Al Punto 1.

De la revisión del Informe Técnico Legal DN-UFA-INF 030/2015 y de la RA DN-UFA-RES 009/2015, se evidencia que el INRA dispuso la nulidad de obrados, bajo el fundamento -entre otras cosas-, que "…la Mensura perimetral conlleva también la obligación que tiene el INRA de identificar físicamente esos límites y vértices perimetrales, de acuerdo a metodología prevista cual es la mensura directa perimetral para posterior esquematización en el croquis de vértices poligonal con sus respectivos datos en el Formulario F-08, según el artículo 65 y 67 de las Normas Técnicas Catastrales" (sic). Al respecto, dicho trabajo técnico no se encuentra

correctamente esquematizado en los formularios, puesto que no guarda relación con las actas de conformidad ni tampoco cuenta con datos de su colindancia -ni con la Base de Datos Geográficos (GDB)-, aún más gravitante resulta que el trabajo de campo no cuenta con respaldos o datos técnicos de su ejecución -conclusión a la que se arriba de la revisión de antecedentes y respuesta negativa del INRA Chuquisaca DDCH-USCH-INF 748/2015 de 5 de agosto-, concluyendo en la omisión de la mensura perimetral prevista en los arts. 298 del DS 29215; y, 60 al 69 de las Normas Técnicas Catastrales, por lo que corresponde concluir y realizar la respectiva mensura directa del **polígono 877**.

De la lectura del memorial de recurso jerárquico, los recurrentes no desvirtúan tal situación, toda vez que lo único que manifiestan es que "la delimitación se realizó conforme a la norma técnico y jurídicamente y que incluso las autoridades originarias tienen las actas respectivas" (sic); sin embargo, lo que se observa es la falta de identificación física de los límites y vértices perimetrales; y, que al momento de la elaboración del Informe de revisión del proceso de saneamiento del predio denominado "Organización de Pueblos Indígenas Originarios de la Marka Quila Quila", si bien se verificó la existencia de tres actas de conformidad de colindancia unilateral así como cuatro actas de conformidad de linderos correspondientes a los colindantes de la TCO, también se identificaron áreas sin conformidad de linderos, detalladas en el ya referido Informe Legal DN-UFA-INF 030/2015-.

Con relación a lo manifestado por los recurrentes de que las autoridades indígenas originarias habrían participado de todas las actividades tanto en talleres de socialización y delimitación del polígono, en la identificación de terceros como firmando todas las actas de integración y de abandono; de la lectura de la Resolución Administrativa señalada, se tiene que las actas de integración a las que hacen alusión los recurrentes no son objeto de cuestionamiento en la referida Resolución, sino que la actividad cuestionada en la mensura interna es la falta de participación de las autoridades indígenas originarias del Pueblo Indígena Originario de la Marka Quila Quila, en la conformidad de linderos, teniéndose evidenciado que dichas autoridades no firman las mismas, vulnerándose el art. 366 del DS 29215 que garantiza la participación del pueblo indígena u originario en todas las etapas y actividades del proceso de saneamiento, y que ésta deberá ser constatada y registrada, aspecto que no ocurrió,

pues como el INRA ha identificado no se evidencia la participación de las mismas "…en la conformidad de linderos en las parcelas 073, 075, 162, 168, 169, 171, 172, 173, 175, 176, 179, 182, 183, 184, 185, 186, 189, 191, 192, 194, 195, 196, 197, 198, 200, 201, 204, 205, 206, 207, 208, 211, 212 y 213" (sic); así como su falta de participación en la tarea de Encuesta Catastral y verificación de la FS de terceros respecto a las parcelas descritas, infringiéndose el art. 155 del citado Decreto Supremo.

Si bien, dentro del proceso de saneamiento se tuvo la participación de otras instancias como el Viceministerio de Tierras y otros, el hecho de que exista una comisión sea institucional o interinstitucional dentro del proceso de saneamiento, no convalidan los errores e inobservancias identificados en el proceso de saneamiento y que vician de nulidad los mismos, más al contrario, el objeto de la Comisión es que el INRA actúe de manera imparcial, más no de convalidar actos que se encuentran viciados de nulidad.

Por último, de la revisión de actas de abandono se evidencia que las mismas no cuentan con la firma ni el sello de algún funcionario que hubiere elaborado o participado de la inspección del abandono de predio, no logrando desvirtuar tal situación los recurrentes que únicamente se cuestionan "¿cómo se canceló la remuneración al funcionario si este no estaba habilitado?, evidenciándose una errónea o tal vez una sesgada lectura e interpretación de la Resolución impugnada por parte de los recurrentes, toda vez que si bien la Resolución señala que "*(…) puesto que se advierte que todas las actas de abandono del polígono no se encuentran elaboradas por funcionario habilitado";* empero, esta continúa señalando que: "'***al evidenciarse la ausencia de sello y firma del funcionario elaborador(…)***' (Ver pág. 11 último párrafo de la Resolución Administrativa)…" (sic), por lo que de la revisión de las Actas de abandono de predios, se puede constatar lo aseverado por el INRA, vulnerándose lo establecido en los arts. 155 y 159 del DS 29215; y, 60 de las Normas Técnicas Catastrales, más aún cuando se constata que las actas de abandono registran una misma coordenada, lo que evidencia que el trabajo no fue efectuado en campo sino en gabinete, aspecto éste que tampoco fue desvirtuado por los recurrentes.

Al Punto 2.

De la revisión a la RA DN-UFA-RES 002/2016 de 17 de marzo, y de los diferentes informes evacuados por el INRA,

entre ellos, el Informe de Inspección Ocular DN-UFA-INF 53/2015 de 7 de septiembre, efectuada en consideración a las observaciones y denuncias realizadas, se tiene que se evidenció dentro del **polígono 881** la existencia de mejoras, así como residencia y trabajos en el área, a más de que las once actas de abandono registran la misma coordenada (X=252783; Y=7892532), que además no recaen sobre el expediente 259, que fue considerado en el Informe Técnico Legal DN-UFA-INF 10/2016; aspecto que demuestra que no se habría realizado la verificación directa en campo, incumpliendo lo dispuesto por los arts. 60 de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria; y, 349.I inc. b) y 159, ambos del DS 29215. Por otro lado, el hecho de que se designaran autoridades "naturales o especiales" para el proceso de saneamiento, la presencia y participación de éstas tampoco convalidan los errores e inobservancias a la normativa agraria identificados y que vician de nulidad el proceso de saneamiento, como tampoco la participación de funcionarios del INRA convalidan estos actos, toda vez que el art. 266.IV inc. a) del Decreto Supremo establece la posibilidad de disponer la anulación de actuados como resultado de la aplicación del control de calidad, supervisión y seguimiento.

Asimismo, los recurrentes reconocen que no firmaron las actas observadas por el INRA, debido a que supuestamente la comunidad no estaba reconocida como ayllu, aspecto que resulta contradictorio con los propios argumentos de su recurso jerárquico; por lo que la ausencia de firma de las actas de abandono evidencia la falta de participación a momento de realizar esa actividad, vulnerándose el art. 366 del DS 29215, extremo que no ha sido desvirtuado por los recurrentes, que se limitaron a manifestar que todo el proceso se realizó conforme a la norma, más no adjuntaron prueba idónea de su participación en la constatación de abandono efectuado dentro del polígono 881.

Al punto 3.

De la revisión de la RA DN-UFA-RES 003/2016 y de los informes emitidos por el INRA, entre los que se encuentra el Informe de Inspección Ocular DN-UFA-INF 23/2015 de 7 de septiembre, efectuado en consideración a las observaciones y denuncias presentadas, se evidencia la existencia de mejoras dentro del **polígono 882**, así como residencia y trabajos en el área, a más de que las once actas de abandono consignan y registran las mismas coordenadas (X= 249760; Y=7889587), que no recaen sobre el expediente agrario

28842 "Coyuli", aspecto considerado en el Informe Técnico Legal DN-UFA-INF 11/2016 de 16 de marzo; asimismo, se estableció que cinco de las once actas de abandono del polígono no se encuentran elaboradas por funcionario habilitado al evidenciarse la ausencia de sello y firma del mismo, lo cual demuestra que no se habría realizado la verificación directa en campo, incumpliendo lo dispuesto por los arts. 60 de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria; y, 349.I inc. b) concordante con los arts. 155 y 159 del DS 29215, vulnerando el derecho a la defensa de los denominados terceros como la normativa agraria mencionada, "…para demostrar y evidenciar in situ si efectivamente cumplen o no con la función social o la función económico social" (sic).

Asimismo, el hecho de que se hubiesen designado autoridades para el proceso de saneamiento, así como la participación de éstos, no convalidan los errores ni la inobservancia de la normativa agraria, toda vez que el art. 266 del DS 29215 permite efectuar el control de calidad, supervisión y seguimiento.

Los recurrentes reconocen que no firmaron las actas observadas por el INRA debido a que la comunidad no estaba reconocida como Ayllu, aspecto que se contrapone a los argumentos del Recurso Jerárquico; así, las actas de abandono no fueron suscritas por las autoridades originarias de la "Organización de Pueblos Indígenas Originarios de la Marka Quila Quila", evidenciándose la falta de participación en dicha actividad, aspecto que no fue desvirtuado por los recurrentes con prueba alguna.

Por otro lado, se debe considerar que las Resoluciones objeto del Recurso Jerárquico, no cuestionan la integración de las comunidades al proceso de saneamiento SAN-TCO, sino la vulneración a procedimientos en la ejecución del proceso de saneamiento a partir del relevamiento de información de campo, que imposibilitan la prosecución de proceso; siendo las tres Resoluciones Administrativas concordantes al señalar "…que modificado el área inicialmente determinada CAT SAN a SAN TCO la superficie demandada por los Pueblos Indígenas Originarios de la Marka Quila Quila, que fue dividida en polígonos de saneamiento operada la misma no cabe la posibilidad de que se modifique a otra, cualesquiera que fuesen los solicitantes o argumentos, sino en contrario su pleno sometimiento a dicha modalidad" (sic).

A los puntos 4 y 5.

Los recurrentes pretenden demostrar el incumplimiento de la FS por parte de los terceros, aspecto que no corresponde analizar en esta instancia, estando señalados los argumentos de las Resoluciones Administrativas que dispusieron la anulación del proceso de saneamiento, las mismas "…no definen derechos sobre el área de saneamiento, ni se efectúa un análisis y/o valoración sobre la data de las supuestas mejoras o sobre el cumplimiento o no de la Función Social o Función Económica Social, sino que simplemente se efectúa un análisis al cumplimiento de la norma procedimental (…) para garantizar la legalidad del procedimiento de saneamiento, pues el análisis y valoración de la prueba aportada y generada durante el proceso de saneamiento se la efectúa al momento de la elaboración del correspondiente Informe en Conclusiones en virtud a lo dispuesto por el art. 304 del Decreto Supremo N° 29215" (sic).

El INRA se encuentra en la obligación de llevar adelante un proceso de saneamiento acorde con la normativa agraria y sin vulneración de derechos constitucionales, encontrándose también facultado a efectuar el control de calidad, supervisión y seguimiento de los procesos de saneamiento, así como de declarar la anulación de los actuados por irregularidades, graves faltas o errores de fondo, como se tiene evidenciado en el caso de autos, por lo que el accionar del INRA se encuentra debidamente fundamentado.

A los puntos 6, 7 y 8.

Las Resoluciones objeto de impugnación, no definen derecho propietario ni ponen fin al proceso de saneamiento bajo la modalidad dispuesta, por lo que no se evidencia una vulneración al derecho a la titulación de tierras, toda vez que la titulación del predio o área de saneamiento es previa emisión de una resolución final de saneamiento, en el que se plasman los resultados de dicho saneamiento y los beneficiarios, poniendo fin al proceso administrativo; por lo que, en el caso, al no contarse aún con esta Resolución que defina si les corresponde o no la titulación como beneficiarios a la "Organización de Pueblos Indígenas de la Marka Quila Quila" sobre el área de saneamiento, mal se puede alegar vulneración al referido derecho a la titulación, como a los arts. 2, 30.II.4 y 5 y 106 de la CPE; y, 1 del Convenio 169 de la OIT, más aún cuando está admitida la solicitud de saneamiento; como tampoco se tiene el desconocimiento de la existencia y ocupación tradicional de las tierras por parte de la Marka Quila Quila, por cuanto lo que hizo el INRA fue anular

obrados al haberse identificado vulneraciones a la normativa que rige el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, ello en el marco de lo establecido en el art. 266 del DS 29215.

Los recurrentes también señalan que no se pueden establecer requisitos adicionales; sin embargo, no refieren cuáles son éstos, cuando el referido a la personalidad jurídica ya fue superado con la inconstitucionalidad dispuesta en la SCP 0006/2016.

Al punto 9.

El principio de seguridad jurídica se encuentra íntimamente ligado al de legalidad, aspecto que fue considerado por el INRA a momento de disponer la anulación del proceso de saneamiento.

Al punto 10.

El argumento de los recurrentes respecto a que las Resoluciones impugnadas supuestamente no "habrían buscado la verdad material de los hechos" no se encuentra debidamente fundamentado, toda vez que de la revisión del proceso de saneamiento de los polígonos, se pone en evidencia que las Resoluciones ahora impugnadas, fueron emitidas previa verificación *in situ* de la realidad de lo que aconteció en los polígonos objeto de saneamiento, tras las denuncias presentadas y el conflicto identificado. Si bien el INRA en la inspección ocular o en la revisión de documentación identificó situaciones que justifican la nulidad del proceso de saneamiento, esto no implica que esté definiendo derechos de propiedad o que esté coartando o negando el derecho del pueblo indígena solicitante.

Finalmente, cuestionan la motivación sin referir con precisión en qué punto se omitió efectuar la debida fundamentación; y tampoco se advierte falta de fundamentación y motivación en las Resoluciones Administrativas impugnadas. Y, respecto a las reiteradas cartas y resoluciones reclamando al INRA sobre el avasallamiento que estuvieran sufriendo por parte de los "hermanos sindicalizados", este hecho no ha sido parte de los argumentos efectuados en el recurso de revocatoria a más de que tampoco se especifica a qué memoriales o cartas se refieren, ni a qué polígono, ni se acompaña prueba alguna que respalde este reclamo.

Ahora bien, desarrollados ampliamente los argumentos contenidos en el memorial del recurso jerárquico como los

fundamentos de la Resolución que lo resuelve, se constata que la autoridad demandada, precisando las reclamaciones de los recurrentes en diez puntos, abordó a partir de las Resoluciones Administrativas por las cuales se dispuso la anulación del proceso de saneamiento de las TCO de los polígonos 877, 881 y 882, el análisis de la impugnación planteada, advirtiendo dentro de esa fundamentación de manera clara y suficiente que: **1)** Con relación al **Polígono 877,** el trabajo técnico no se encuentra correctamente esquematizado en los formularios, puesto que no guarda relación con las actas de conformidad ni tampoco cuenta con datos de su colindancia -ni con la Base de Datos Geográficos (GDB)-, el trabajo de campo no cuenta con respaldos o datos técnicos de su ejecución, concluyendo en la omisión de la mensura perimetral prevista en los arts. 298 del DS 29215; y, 60 al 69 de las Normas Técnicas Catastrales, observándose la falta de identificación física de los límites y vértices perimetrales; y, que al momento de la elaboración del Informe de revisión del proceso de saneamiento del predio denominado "Organización de Pueblos Indígenas Originarios de la Marka Quila Quila", si bien se verificó la existencia de tres actas de conformidad de colindancia unilateral así como cuatro actas de conformidad de linderos correspondientes a los colindantes de la TCO, también se identificaron áreas sin conformidad de linderos; aspectos que no fueron desvirtuados por los recurrentes -hoy accionantes-, quienes únicamente señalaron que "…la delimitación se realizó conforme a la norma técnico y jurídicamente y que incluso las autoridades originarias tienen las actas respectivas…" (sic); asumiendo también que el argumento de que las autoridades indígenas originarias habrían participado de todas las actividades tanto en talleres de socialización y delimitación del polígono, en la identificación de terceros como también firmando todas las actas de integración y de abandono, no condice con la Resolución Administrativa que anula el proceso, por cuanto las actas que hacen referencia no son objeto de cuestionamiento, sino que la actividad observada en la mensura interna es la falta de participación de las autoridades indígenas originarias del Pueblo Indígena Originario de la Marka Quila Quila, en la conformidad de linderos, teniéndose evidenciado que dichas autoridades no firman las mismas, vulnerándose el art. 366 del DS 29215, así como su falta de participación en la tarea de Encuesta Catastral y verificación de la FS de terceros respecto a las parcelas descritas, infringiéndose el art. 155 del citado Decreto Supremo; además que la participación de otras instancias como el Viceministerio de Tierras y otros dentro del proceso de saneamiento, no convalidan los errores e inobservancias identificados, denotando también que de la revisión de actas de abandono las mismas no cuentan con la firma y sello de algún funcionario que hubiere

elaborado o participado de la inspección del abandono de predio, y que las mismas registran una misma coordenada, lo que evidencia que el trabajo no fue efectuado en campo sino en gabinete; **2)** Respecto al **Polígono 881**, sustenta dentro de sus fundamentos a partir de la revisión de la Resolución Administrativa cuestionada, la existencia de mejoras, así como residencia y trabajos en el área, a más de que las once actas de abandono registran la misma coordenada (X=252783; Y=7892532), que además no recaen sobre el expediente 259, que no se habría realizado la verificación directa en campo, incumpliendo lo dispuesto por los arts. 60 de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria; y, 349.I inc. b) y 159 del DS 29215; y, que la designación de autoridades, personas e intervención de funcionarios del INRA en el proceso de saneamiento tampoco convalidan los errores e inobservancias a la normativa agraria identificados y que vician de nulidad el proceso de saneamiento, toda vez que el art. 266.IV inc. a) del DS 29215 establece la posibilidad de disponer la anulación de actuados como resultado de la aplicación del control de calidad, supervisión y seguimiento; además del reconocimiento de los recurrentes que no firmaron las actas observadas por el INRA, evidenciando su falta de participación a momento de realizar esa actividad, vulnerándose el art. 366 del DS 29215; y, **3)** En cuanto al **Polígono 882,** sostuvo en base a las actuaciones administrativas realizadas, la existencia de mejoras, así como residencia y trabajos en el área, que las once actas de abandono consignan y registran las mismas coordenadas (X= 249760; Y=7889587), que no recaen sobre el expediente agrario 28842 "Coyuli"; asimismo, que cinco de las once actas de abandono del polígono no se encuentran elaboradas por funcionario habilitado al evidenciarse la ausencia de sello y firma del mismo, por lo que no se habría realizado la verificación directa en campo, incumpliéndose lo dispuesto por los arts. 60 de las Normas Técnicas para el Saneamiento de la Propiedad Agraria; y, 349.I incs. b) concordante con los arts. 155 y 159 del DS 29215, vulnerando el derecho a la defensa de los denominados terceros como la normativa agraria mencionada; no pudiéndose convalidar estos errores con la designación y participación de autoridades y funcionarios del INRA, permitiendo el art. 266 del DS 29215 efectuar el control de calidad, supervisión y seguimiento.

Con relación a la intención de los recurrentes -ahora accionantes- de demostrar el incumplimiento de la FS por los terceros, la Resolución Jerárquica hoy impugnada, sostuvo que no es un aspecto a ser analizado en esta instancia de impugnación administrativa, además que las Resoluciones Administrativas

cuestionadas no definen derechos sobre el área de saneamiento ni los aspectos inherentes al análisis y valoración de la data de las supuestas mejoras o sobre el cumplimiento o no de la FS o FES, quedando el análisis de la prueba aportada y generada durante el proceso de saneamiento al momento de la elaboración del correspondiente Informe en Conclusiones, conforme a lo dispuesto por el art. 304 del DS 29215. Denotando bajo estos argumentos que el principio de seguridad jurídica vinculado al de legalidad, como fundamentación y motivación, se encuentran garantizados en la Resoluciones Administrativas analizadas, y de que las mismas fueron emitidas previa verificación *in situ*, tras las denuncias presentadas y el conflicto identificado, por lo que tampoco resulta evidente que no se buscó la verdad material de los hechos.

Así, se advierte que en la Resolución Jerárquica -objeto de análisis- la autoridad demandada expuso suficientemente los fundamentos intelectivos por los cuales asumió la determinación de rechazar en todas sus partes el recurso jerárquico formulado por la "ORGANIZACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS ORIGINARIOS DE LA MARKA QUILA QUILA", confirmando en todas sus partes las Resoluciones objeto de impugnación con relación al proceso de saneamiento de los polígonos 877, 881 y 882, explicando las razones de tal determinación de manera que los recurrentes -ahora accionantes- conozcan las motivaciones fácticas y legales que llevaron a asumir esa decisión, a más de responder a cada uno de los puntos de agravio expuestos, basando sus fundamentos en la existencia de omisiones e irregularidades técnicas en las que se incurrió durante la tramitación del proceso de saneamiento y que devinieron en el incumplimiento de la normativa agraria, con la emergente anulación en parte del referido proceso de saneamiento, cumpliéndose así con el deber de fundamentación, motivación y congruencia que debe contener toda resolución sea administrativa o judicial conforme se tiene glosado en el Fundamento Jurídico III.2. del presente fallo constitucional, consecuentemente, no resulta evidente que dicha determinación administrativa hubiese vulnerado el derecho al debido proceso en sus elementos de fundamentación, motivación y congruencia y por ende, hubiere incurrido en la afectación vinculada a los principios de seguridad jurídica y de verdad material, denunciados como restringidos en su ejercicio por la parte accionante, por lo que corresponde denegar la tutela solicitada al respecto.

III.3.2. Sobre la denunciada vulneración de los derechos colectivos a la libre existencia, a la identidad cultural, a

la libre determinación y territorialidad, a la titulación colectiva de tierras y territorios

Respecto a los referidos derechos -objeto de la acción popular-, corresponde señalar que a más de que los accionantes no expresaron argumento alguno ni explicaron de qué forma se estarían vulnerando dichos derechos, este Tribunal tampoco advierte que hubiese existido una lesión o amenaza de lesión de los mismos, por cuanto la Resolución Jerárquica hoy impugnada no se refirió de manera alguna a la identidad cultural, a la libre determinación y territorialidad, a la titulación colectiva de tierras y territorios; y, menos asumió determinación alguna al respecto, denotándose más bien que la decisión del INRA de anular el proceso de saneamiento en base a los antecedentes y denuncias presentadas, tiene por objeto no solo evitar vicios de nulidad a futuro tanto para los ahora accionantes como para terceros que alegan a su vez ser parte de la Comunidad y que también se constituirían en un grupo vulnerable, sino que incluso su finalidad fue precisamente proteger en forma indirecta los derechos colectivos invocados al sanear el proceso para evitar -se reitera- nulidades futuras que puedan perjudicar a los propios accionantes y sus derechos.

En ese sentido, es evidente que la Resolución Jerárquica y las Resoluciones Administrativas -hoy impugnadas- que resolvieron la anulación del proceso de saneamiento de los polígonos 877, 881 y 882, de ninguna manera definen derecho propietario alguno, sino que sanean y evitan vicios procesales futuros en protección de los accionantes y de terceros que se encuentran en igualdad de condiciones como grupos vulnerables, como se advierte incluso de la intervención de los terceros interesados que pertenecen a las Comunidades Picachulo, "Tacchi", Humaca, Purunquilla, Lecopaya, Coyuli, Ulupica, Talula, Chullchuta y Sisipuco y a la Central de Quila Quila; teniendo por objeto la determinación asumida que el proceso de saneamiento no contenga ningún defecto, a fin de garantizar la titulación legítima de la TCO, siendo en todo caso un mecanismo que permite brindar seguridad jurídica respecto a la legalidad y ecuanimidad de los actos y actuaciones administrativas, técnica y legales realizadas no solo a los beneficiarios sino también a terceros involucrados -como se tiene referido-, propugnando un espacio de armonía social conforme a lo establecido en el art. 8.II de la CPE, y que además es inherente a la cosmovisión de los Pueblos Indígenas Originarios Campesinos; a este fin el INRA en las instancias que correspondan deberá efectivizar en el marco del procedimiento el proceso de saneamiento, y sea de la forma más inmediata posible en consideración a los

antecedentes del caso y considerando la calidad de pueblo indígena y originario que ostentan los accionantes, debiendo desplegar un trabajo efectivo, eficiente y rápido que garantice la legalidad y legitimidad de los trabajos requeridos dentro del proceso de saneamiento de la "ORGANIZACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS ORIGINARIOS DE LA MARKA QUILA QUILA" correspondiente a los polígonos 877, 881 y 882.

En suma, no se advierte que la Resolución Jerárquica con sus efectos confirmatorios de las Resoluciones Administrativas que determinaron la anulación del proceso de saneamiento iniciado por los ahora accionantes, de forma alguna haga referencia y menos aún afecten la libre existencia, la identidad cultural, la libre determinación y territorialidad, ni titulación colectiva de tierras y territorios de los nombrados.

III.4. Otras consideraciones

Este órgano especializado de control de constitucionalidad, no puede abstraerse de emitir pronunciamiento respecto a la actuación del Juez de garantías, quién como consecuencia de la concesión de la tutela, dispuso: "…la remisión por parte de las autoridades accionadas, de los antecedentes del proceso de titulación de tierras del Pueblo Indígena Originario Marka Quila Quila, correspondiente a los Polígonos 877, 881 y 882, a la autoridad ejecutiva llamada por ley para la extensión de los títulos correspondientes a su favor…" (sic), determinación que resulta excesiva e incompatible con la normativa procedimental que regula el proceso de saneamiento de tierras, tal como la prevista en el DS 29215:

"ARTÍCULO 263.- (PROCEDIMIENTO COMÚN DE SANEAMIENTO)

El saneamiento de la propiedad agraria se regula por lo dispuesto en el presente Título y se sujetará a un procedimiento común, que tendrá las siguientes etapas:

a) Preparatoria;
b) De Campo; y
c) De Resolución y Titulación".

"ARTÍCULO 329.- (TITULACIÓN).

I. Ejecutoriadas que fueran las resoluciones finales de saneamiento o si existiesen renuncias al término de impugnación, se remitirán antecedentes a la unidad de titulación de la Dirección Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria para la emisión de Títulos Ejecutoriales.

II. El trámite de firma y refrenda, así como los alcances, reglas, forma y contenido para el otorgamiento, registro y entrega de Títulos Ejecutoriales, se sujetarán a lo previsto en este Reglamento".

Normas que expresamente establecen las etapas que el procedimiento común de saneamiento debe cumplir y la condición de ejecutoria de la Resolución Final de saneamiento, para que el proceso de saneamiento ingrese en fase de titulación con la correspondiente emisión del título ejecutorial; normas que subsumidas al caso de análisis debieron ser consideradas por el Juez de garantías siendo que el proceso de saneamiento de los polígonos 877, 881 y 882 se encontraba en etapa de campo -con Informe de Conclusiones y Proyecto de Resolución Final de saneamiento como refirió la parte demandada en audiencia desarrollada en este Tribunal-, derivando de ello que la anulación dispuesta mediante las Resoluciones hoy impugnadas, retrotrajeran el proceso de forma coincidente hasta actuados administrativos técnicos desarrollados en dicha etapa.

De lo cual se advierte que el Juez de garantías, desconociendo las etapas procedimentales agrarias en cuanto al saneamiento, emitió una orden emergente de la tutela concedida, transgrediendo el procedimiento provocando que pudiere ocasionarse una suerte de incumplimiento de etapas, al disponer la remisión de antecedentes a la autoridad ejecutiva llamada por ley para la extensión de los títulos correspondientes, cuando de una interpretación de las normas agrarias esta permisibilidad y exigencia solo es posible cuando el proceso de saneamiento ha cumplido con todas las etapas procedimentales agrarias y además con la condición *sine qua non* de que la resolución final de saneamiento esté ejecutoriada, circunstancia que no aconteció en el caso de examen, en el cual como se tiene dicho el proceso de saneamiento -cuya anulación es cuestionada vía proceso constitucional- se encontraba en etapa de campo, deviniendo de ello en la inejecutabilidad del fallo constitucional dictado por la autoridad judicial -constituida en Juez de garantías- al ser incompatible con la normativa procedimental agraria que regula el trámite de los procesos de saneamiento de tierras, provocando además se genere inseguridad jurídica para todas las partes procesales intervinientes en el proceso de saneamiento.

Debiendo por ello, llamar la atención al Juez de garantías recomendándole que en futuras actuaciones realice una correcta y minuciosa revisión de la normativa especial aplicable a los casos puestos a su consideración, en razón de las consecuencias indeseables que un fallo constitucional pueda ocasionar a las partes procesales y al propio sistema estatal -administrativo, judicial, etc.-, máxime cuando las resoluciones emitidas dentro de esta jurisdicción constitucional tiene un carácter obligatorio y son de cumplimiento inmediato.

Por otra parte, no obstante que la Resolución que resolvió la presente acción popular data de 8 de noviembre de 2017, la remisión recién se efectuó el 14 de noviembre del mismo año -fs. 2400 vta.- es decir, con posterioridad al plazo de veinticuatro horas previsto en el art. 129.IV de la CPE como en el art. 38 del CPCo, por lo que corresponde llamar la atención al Juez de garantías instándole a que cumpla con los plazos procesales constitucionales inmersos en la normativa citada.

En consecuencia, el Juez de garantías, al **conceder** la tutela impetrada, no analizó adecuadamente los antecedentes del caso concreto.

POR TANTO

El Tribunal Constitucional Plurinacional, en su Sala Primera; en virtud de la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado y el art. 12.7 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional; en revisión, resuelve: **REVOCAR** la Resolución 07/2017 de 8 de noviembre, cursante de fs. 2360 a 2365 vta., pronunciada por el Juez Público Civil y Comercial Octavo de la Capital del departamento de Chuquisaca; y, en consecuencia:

1° DENEGAR la tutela solicitada.

2° Exhortar al Instituto Nacional de Reforma Agraria, para que en las instancias que correspondan, y en el marco del procedimiento efectivicen el proceso de saneamiento ahora impugnado, pero sea de la forma más inmediata posible en consideración a los antecedentes del caso concreto y de la calidad de pueblo indígena y originario que ostentan los accionantes, debiendo desarrollar un trabajo efectivo, eficiente y rápido que garantice la legalidad y legitimidad de los trabajos requeridos dentro del proceso de saneamiento de la "ORGANIZACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS ORIGINARIOS DE LA MARKA QUILA QUILA", correspondiente a los polígonos 877, 881 y 882.

3° Notificar a la Directora a.i. del Instituto Nacional de Reforma Agraria, para el cumplimiento de la exhortación precedentemente dispuesta.

4° Llamar la atención a Freddy Panoso Galarza, Juez Público Civil y Comercial Octavo de la Capital del departamento de Chuquisaca, por las razones expuestas en el Fundamento Jurídico III.4. del presente fallo constitucional.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional.

Fdo. MSc. Karem Lorena Gallardo Sejas
MAGISTRADA

Fdo. MSc. Georgina Amusquivar Moller
MAGISTRADA