



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

AUTO CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0090/2023-O

Sucre, 29 de diciembre de 2023

SALA CUARTA ESPECIALIZADA

Magistrado Relator: René Yván Espada Navía

Acción de amparo constitucional

Expediente: 30338-2019-61-AAC

Departamento: Santa Cruz

En la **queja por incumplimiento** de la SCP 0116/2020-S4 de 17 de julio, presentada por la **Empresa Agropecuaria Laguna Corazón Sociedad Anónima (S.A.)**, dentro de la acción de amparo constitucional interpuesta por **Richard Lorenzo Méndez Cossío**, en representación legal de **Yasminka Catarina Marinkovic de Jakubek, propietaria y representante legal de la Empresa Agropecuaria Laguna Corazón Sociedad Anónima (S.A.)** contra **Juan Carlos León Rodas, ex Director Nacional a.i.; y, actual Dirección General (en acefalía); Vania Kora Kenallata y Eugenia Beatriz Yuque Apaza, actual y ex Directora General de Asuntos Jurídicos; todos del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA); Sergio Abrahan Imaná Canedo y José Luis Romero Toledo, actual y ex Director Departamental a.i. del INRA de Santa Cruz; Edilberto Mendoza Vaca, Responsable de la Región Este –actual Profesional II Jurídico–; y, Benjamín Baldiviezo Cari, ex Coordinador Jurídico de Guarayos –Ñuflo de Chávez; ambos de la Dirección Departamental del INRA de Santa Cruz.**

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1. Contenido de la queja por incumplimiento

Mediante memorial presentado el 13 de marzo de 2023, la parte denunciante de queja, expuso los siguientes argumentos de hecho y de derecho:

El 17 de julio de 2020, se emitió la SCP 0116/2020-S4, en cuyo último párrafo de la *ratio decidendi* sostuvo lo que sigue: "*Tal como se desarrolló precedentemente, el control de calidad, supervisión y seguimiento de los procedimientos de saneamiento, suscitado por segunda vez, cuando el procedimiento de saneamiento se encontraba nuevamente en la última etapa del proceso, esto es, antes de la emisión de la resolución final de saneamiento; fue arbitrario e ilegal,*

puesto que la omisión alegada por la autoridad jerárquica no es atribuible de modo alguno a la parte accionante; por lo tanto, no resulta razonable pretender anular el mismo, por segunda vez consecutiva; y menos por más veces. Lo aseverado por esta instancia constitucional, demuestra la vulneración directa del plazo razonable y por ende, a los demás derechos denunciados como lesionados, como son la tutela judicial efectiva o acceso a la justicia, así como a los principios constitucionales contenidos en la Constitución Política del Estado y los del ámbito administrativo; extremos que aperturan la protección que otorga la jurisdicción constitucional ante la evidente vulneración constatada; lo que se advierte de la errónea fundamentación e incongruencia contenida en el fallo jerárquico".

Determinación que se asumió, debido a que el proceso de saneamiento duró dieciocho años; en los que, se anularon dos veces, las fichas FES y la Catastral por supuestas infracciones de los propios funcionarios públicos (infracciones que además eran inexistentes); sin previa existencia de solicitud, observación o reclamo alguno de indefensión o perjuicio a alguien; pese a que en ambas inspecciones realizadas sobre el predio, por las autoridades acompañadas del control social, constataron que se ejercía pleno y pacífico dominio sobre el predio, así como la función económica social.

Con base en el razonamiento antes transcrito, la SCP 0116/2020-S4, en su parte dispositiva dispuso: **CONCEDER** la tutela impetrada, disponiendo "**1º Dejar sin efecto la Resolución Administrativa 034/2019 de 14 de febrero, emitida por la Dirección Nacional y Dirección General de Asuntos Jurídicos, ambos del INRA; 2º Disponer** que el actual Director Nacional del INRA, emita nueva resolución debidamente fundamentada y congruente, conforme a los fundamentos de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional; y, **3º Si como efecto de la determinación asumida por la Sala Constitucional, las autoridades del INRA, hubieran procedido a emitir la resolución final de saneamiento; en virtud a la aplicación del principio de concentración, se dispone que dichos actuados queden incólumes".**

Así, en consideración al tercer punto del por tanto del mencionado fallo, la Resolución Suprema 26916 de 21 de octubre de 2020, se tornó incólume; dado que, había sido emitida en cumplimiento a la sentencia constitucional plurinacional, como es la Resolución 68/2019 de 13 de junio; y por lo tanto, ésta no podía dejarse sin efecto ni anularse porque implica incumplir una decisión expresa del Tribunal Constitucional Plurinacional, extremo no permitido por el art. 203 de la Constitución Política del Estado (CPE), el cual establece que las sentencias constitucionales son vinculantes y de cumplimiento obligatorio, y su incumplimiento genera responsabilidad penal.

No obstante lo señalado, el Viceministerio de Tierras planteó un proceso contencioso administrativo para dejar sin efecto la Resolución Suprema 26916; ante lo cual, se apersonaron ante el Tribunal Agroambiental, solicitando el cumplimiento del fallo constitucional, sin embargo, inobservando lo determinado en el mismo, dicha instancia, mediante la Sentencia Agroambiental Plurinacional

S2a 54/2022 de 18 de octubre, determinó: **1)** Declarar NULA la Resolución Suprema 26916 de 21 de octubre de 2020; y, **2)** Anular obrados hasta el Informe Técnico Legal DGST-IN-SAN 5/2020 de 26 de febrero del proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen.

En virtud a lo señalado, solicita que se deje sin efecto y valor legal la precitada sentencia agroambiental y todos los actos posteriores que tienen origen en la misma, por incumplimiento de la SCP 0116/2020-S4.

I.2. Resolución de la Sala Constitucional

La Sala Constitucional Segunda del Tribunal Departamental de Justicia de Santa Cruz, por Auto de 20 de abril de 2023, cursante de fs. 487 a 491, declaró **NO HA LUGAR** al recurso de queja por incumplimiento de la SCP 0116/2020-S4, bajo el fundamento que en la acción de amparo constitucional, ninguna de las Salas del Tribunal Agroambiental fueron demandadas, y por lo mismo, no formaron parte de la misma ni se constituyeron como sujeto procesal; por lo tanto, las Magistradas de la Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, no se encuentran investidas de la legitimación pasiva exigida constitucional y jurisprudencialmente a tal efecto, por lo mismo, cualquier otra consideración de orden jurídico, jurisprudencial o constitucional resulta estéril.

I.3. Impugnación de la Resolución

Por memorial presentado el 30 de junio de 2023, cursante de fs. 523 a 526, la parte accionante, a través de su representante legal, presentó impugnación contra el Auto de 20 de abril de 2023, bajo los siguientes fundamentos: **a)** La *ratio decidendi* de la SCP 0116/2020-S4, establece que no es posible seguir anulando el saneamiento del predio "Laguna Corazón", porque la Resolución Suprema 26916, goza de incolumidad, y por lo tanto, no puede ser dejada sin efecto por ninguna autoridad, lo que acredita el incumplimiento del fallo, de parte de la Sala Segunda del Tribunal Agroambiental; **b)** No es posible que a través de un ardid se pretenda abrir nuevamente una situación concluida, dado que de ser así, el fallo constitucional perdería todo su efecto jurídico, más aun considerando que el proceso contencioso administrativo busca la nulidad de la Resolución Suprema emitida en su favor; **c)** Las autoridades agroambientales, a través de la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2a 54/2022 alegaron que la mencionada Resolución Suprema no estaría alcanzada por la incolumidad, porque es de fecha posterior a la Sentencia Constitucional Plurinacional; **d)** La Resolución Suprema 26916 se emitió el 21 de octubre de 2020 y la demanda contenciosa administrativa fue presentada el 28 de mayo de 2021; es decir, más de seis meses después de emitida la citada Resolución que concluyó el saneamiento; por lo que correspondía que el Tribunal Agroambiental reconozca la incolumidad declarada por la SCP 0116/2020-S4 y no anule dicho actuado, como lo hizo; **e)** Denunció el incumplimiento del fallo por parte de las autoridades agroambientales; sin embargo, el Tribunal de garantías lo declaró NO HA LUGAR aduciendo falta de legitimación pasiva, bajo el argumento que las denunciadas no fueron parte procesal, sin considerar que las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional deben ser cumplidas por

todos los habitantes y estantes del país, sean autoridades o personas privadas; **f)** En el ACP 0042/2021-O de 6 de septiembre, se afirmó el carácter inmutable y definitivo de las sentencias emitidas por el Órgano constitucional y sus efectos habrán de permanecer en el tiempo de manera indefinida y permanente.

I.3.1. Petitorio

Solicitó que se revoque el Auto de 20 de abril de 2023, emitido por la Sala Constitucional Segunda del Tribunal Departamental de Justicia de Santa Cruz; y en consecuencia, se anule y deje sin efecto ni valor jurídico alguno, la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2a 54/2022, manteniendo incólume la Resolución Suprema 26916 de 21 de octubre, dictada a la conclusión del saneamiento legal del predio "Laguna Corazón".

I.4. Informe de las Magistradas del Tribunal Agroambiental

Elva Terceros Cuéllar y Ángela Sánchez Panozo, Magistradas de la Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, informaron lo que sigue: **i)** La acción de amparo constitucional fue planteada en contra de autoridades del INRA, de manera que el Tribunal Agroambiental no tenía competencia ni conocimiento; puesto que, en dicha acción de defensa, no fue parte demandada ni tercero interesado; **ii)** Como Magistradas del Tribunal Agroambiental, carecen de legitimación pasiva porque la acción de amparo constitucional de la cual emanó la SCP 0116/2020-S4, fue planteada contra funcionarios del INRA y en ningún momento, contra las autoridades de la jurisdicción agroambiental; por lo que, no corresponde informar sobre el cumplimiento de lo decidido en una acción constitucional que resulta ajena; **iii)** La jurisprudencia constitucional no tiene carácter obligatorio, respecto a personas particulares o jurídicas que no fueron parte en determinada acción de defensa; es decir, que el cumplimiento de las determinaciones asumidas en la parte resolutive de una sentencia constitucional plurinacional, resulta ser únicamente obligatoria para las partes intervinientes y no para aquellas que no fueron sujetos procesales como ocurre con el Tribunal Agroambiental; y, **iv)** Con el objeto de responder a los tergiversados argumentos de los representantes del predio "Laguna Corazón", cabe manifestar que, del análisis del numeral tercero de la parte resolutive de la SCP 0116/2020-S4, se comprende que en este se efectúa una previsión, cuando retrotrayendo la actividad procesal a los efectos de la Resolución 68/2019 de 13 de junio, emitida por la Sala Constitucional, se determinó que si se hubieran emitido nuevas resoluciones hasta la resolución final de saneamiento; es decir, actuados procesales efectuados en el tiempo transcurrido en la tramitación de la acción de defensa en el Tribunal Constitucional Plurinacional, estos iban a tener plena validez aplicando así el principio de concentración, también llamado principio de economía procesal y no así como temerariamente como interpreta la empresa agropecuaria, que la Resolución Suprema 26916 de 21 de octubre de 2020, no es susceptible de impugnación, lo cual no corresponde al principio de verdad material ni a una interpretación correcta, objetiva y precisa de las determinaciones de la justicia constitucional.

I.5. Trámite procesal en el Tribunal Constitucional Plurinacional

Por Decreto Constitucional de 1 de agosto de 2023, cursante a fs. 533, se dispuso que los antecedentes relativos a la queja por incumplimiento, pasen a Sala Cuarta Especializada, para su correspondiente resolución.

Asimismo, por Decreto Constitucional de 3 de agosto de 2023, cursante a fs. 536, se suspendió el cómputo de plazo por solicitud de documentación complementaria, reanudándose por Decreto Constitucional de 27 de diciembre de 2023; por lo que, el presente Auto Constitucional Plurinacional, es emitido dentro del plazo de ley.

II. CONCLUSIONES

De los antecedentes que cursan en obrados, se establece lo siguiente:

II.1. En revisión de la acción de amparo constitucional, interpuesta por Richard Lorenzo Méndez Cossío, en representación legal de Yasminka Catarina Marinkovic de Jakubek, propietaria y representante legal de la Empresa Agropecuaria “Laguna Corazón” Sociedad Anónima (S.A.); contra Juan Carlos León Rodas, ex Director Nacional a.i. y actual Dirección General (en acefalía); Vania Kora Kenallata y Eugenia Beatriz Yuque Apaza, actual y ex Directora General de Asuntos Jurídicos, todos del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA); Sergio Abrahan Imaná Canedo y José Luis Romero Toledo, actual y ex Director Departamental a.i. del INRA de Santa Cruz; Edilberto Mendoza Vaca, Responsable de la Región Este –actual Profesional II Jurídico–; y, Benjamín Baldiviezo Cari, ex Coordinador Jurídico de Guarayos – Ñuflo de Chávez, ambos de la Dirección Departamental del INRA de Santa Cruz; la Sala Cuarta Especializada dictó la **SCP 0116/2020-S4 de 17 de julio**, que determinó confirmar la Resolución 68/2019 de 13 de junio, dictada por la Sala Constitucional Segunda del Tribunal Departamental de Justicia de Santa Cruz; concediendo la tutela impetrada, únicamente con relación a las autoridades suscribientes de la Resolución Administrativa 034/2019 de 14 de febrero; disponiendo lo siguiente:

- 1º** Dejar sin efecto la Resolución Administrativa 034/2019 de 14 de febrero, emitida por la Dirección Nacional y Dirección General de Asuntos Jurídicos, ambos del INRA;
- 2º** Disponer que el actual Director Nacional del INRA, emita nueva resolución debidamente fundamentada y congruente, conforme a los fundamentos de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional; y,
- 3º** Si como efecto de la determinación asumida por la Sala Constitucional, las autoridades del INRA, hubieran procedido a emitir la resolución final de saneamiento; en virtud a la aplicación del principio de

concentración, se dispone que dichos actuados queden incólumes (fs. 231 a 266).

- II.2.** En cumplimiento a lo dispuesto en el precitado fallo constitucional; la Presidencia del Estado, como autoridad máxima del Servicio Boliviano de Reforma Agraria, emitió la Resolución Suprema 26916 de 21 de octubre de 2020; disponiendo entre otras cosas, la adjudicación y titulación del predio "Laguna Corazón", y que se proceda a la entrega del Título Ejecutorial, hasta que efectivice el pago de la tasa de saneamiento y catastro (fs. 341 a 350).
- II.3.** Mediante memorial presentado el 28 de junio de 2021, la Empresa Agropecuaria Laguna Corazón S.A., presentó recurso de queja ante la Sala Constitucional Segunda del Tribunal Departamental de Justicia de Santa Cruz; denunciando el incumplimiento de lo determinado en la SCP 0116/2020-S4, bajo el argumento que el INRA: **i)** Busca evitar el cumplimiento de lo resuelto en el fallo constitucional, a sabiendas que el mismo determinó que la Resolución Suprema 26916 de 21 de octubre quedó incólume; y, **ii)** Notificó al Viceministro de Tierras fuera del plazo de noventa días, previsto por la SCP 0026/2017 (fs. 279 a 283), aplicando retroactivamente una norma emitida con posterioridad. Recurso resuelto en primera instancia, mediante Auto 12/2021 de 9 de julio; el Tribunal de garantías resolvió la queja interpuesta, determinando **HA LUGAR** a la misma; disponiendo la **NULIDAD** de la notificación de 21 de abril de 2021 efectuada por el INRA al Viceministerio de Tierras con la Resolución Suprema 26916 de 21 de octubre; y, de todos los actos posteriores a la misma, bajo apercibimiento de que en caso de continuar con la renuencia en el cumplimiento de la disposición constitucional; se dispondrá lo que, en derecho corresponda (fs. 366 a 370).
- II.5.** Contra lo determinado en el Auto 12/2021, por escrito presentado el 28 de julio de 2021 ante el Tribunal de garantías, Eulogio Núñez Aramayo, Director Nacional a.i., y Elvira Lucía Achu Quispe, Directora General de Asuntos Jurídicos, ambos del INRA; interpusieron queja por sobrecumplimiento de la SCP 0116/2020-S4, pidiendo la revocatoria total del mismo (fs. 386 a 405 vta.), dando lugar a la emisión del **ACP 0042/2021-O** que declaró **HA LUGAR** a la queja por sobrecumplimiento; y dispuso: **a)** El análisis sobre la notificación realizada por el INRA al Viceministerio de Tierras, así como la aplicación retroactiva del Decreto Supremo (DS) 4494, son aspectos posteriores, y por tanto, no considerados tampoco analizados por la SCP 0116/2020-S4; por lo cual, no resulta coherente que los accionantes pretendan utilizar la vía constitucional, de manera irregular, buscando que lo determinado en un fallo, afecte a decisiones posteriores que nunca fueron motivo de análisis, y por lo mismo, no merecieron pronunciamiento alguno; y, **b)** La acción de amparo constitucional recibida en revisión por el Tribunal Constitucional Plurinacional, dio como resultado la concesión de la tutela impetrada, y

anuló el fallo impugnado, disponiendo la emisión de un nuevo fallo, determinación que fue confirmada por este órgano de justicia constitucional. Por esa razón, se consideró necesario incluir el punto tercero en la parte resolutive sobre la declaratoria de incólume; dado que, resultaría contrario al orden constitucional que el nuevo fallo dictado como resultado de la concesión dispuesta por el Tribunal de garantías, deba ser renovado, cuando existía la posibilidad de que el derecho denunciado hubiera sido reparado como consecuencia del fallo inferior.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA RESOLUCIÓN

La parte denunciante de queja denuncia el **incumplimiento** de la SCP 0116/2020-S4, la cual concluyó que la Resolución Suprema 26916 de 21 de octubre de 2020, que dio fin al proceso de saneamiento del predio "Laguna Corazón", se tornó incólume; y por lo tanto, las Magistradas del Tribunal Agroambiental –a través de la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2a 54/2022 de 18 de octubre– no podían dejar sin efecto, como lo hicieron, la antedicha resolución final de saneamiento, acogiendo favorablemente la demanda contencioso administrativa interpuesta por el Viceministerio de Tierras, y menos anular obrados hasta el Informe Técnico Legal DGST-IN-SAN 5/2020 de 26 de febrero, cursante de fs. 2495 a 2517 inclusive del cuaderno de saneamiento, desconociendo y violentando el alcance y la decisión del fallo de la justicia constitucional.

En consecuencia, corresponde dilucidar si tales argumentos son evidentes, a fin de declarar ha lugar o no ha lugar a la denuncia de incumplimiento.

III.1. Marco jurídico y jurisprudencial sobre las incidencias formuladas en ejecución de sentencia en acciones tutelares

El art. 15.I del Código Procesal Constitucional (CPCo), dispone que: "Las sentencias, declaraciones y autos del Tribunal Constitucional Plurinacional son de cumplimiento obligatorio para las partes intervinientes en un proceso constitucional..."; de la misma manera, el segundo párrafo de esta disposición legal, dispone que: "Las razones jurídicas de la decisión, en las resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional constituyen jurisprudencia y tienen carácter vinculante para los Órganos del poder público, legisladores, autoridades, tribunales y particulares"; coligiéndose, en consecuencia que, la parte dispositiva de toda decisión constitucional con calidad de cosa juzgada, al constituir la razón jurídica de los fallos el precedente constitucional, a ser aplicado en casos futuros con identidad fáctica, es de obligatorio cumplimiento para la partes procesales.

Por su parte, el art. 16.I del mismo cuerpo normativo, faculta al Tribunal de garantías que inicialmente conoció las acciones tutelares, a garantizar la ejecución de los pronunciamientos emanados de la jurisdicción constitucional; estableciendo en su párrafo II que: "Corresponderá al

Tribunal Constitucional Plurinacional conocer y resolver las quejas por demora o incumplimiento en la ejecución antes referida...”; precepto que debe ser interpretado desde y conforme a la Constitución, partiendo de la garantía del debido proceso aplicable también a las denuncias o quejas por demora o incumplimiento en la ejecución de sentencias emanadas de acciones tutelares.

Conforme a la normativa que antecede, las quejas de incumplimiento de Sentencias Constitucionales Plurinacionales, deben además observar la jurisprudencia constitucional de orden procesal que establece que: “... **el juez o tribunal de garantías que conoció la acción tutelar, una vez conocida la queja por demora o incumplimiento en la ejecución de sentencias emanadas de acciones tutelares, con la finalidad de asegurar un debido proceso, en el plazo de veinte cuatro horas desde el conocimiento de este mecanismo, solicitará informe y demás medidas o documentación pertinente a la Autoridad o particular obligado a cumplir una decisión emergente del control tutelar de Constitucionalidad, quien deberá remitir lo solicitado ante el juez o tribunal de garantías, en un plazo no mayor a tres días, para que en primera instancia, el juez o tribunal de garantías, establezca la demora o incumplimiento en la ejecución de una decisión emergente del control tutelar de Constitucionalidad, si fuera el caso.**

*El juez o tribunal de garantías, en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas, **mediante Auto expreso, rechazará la queja o la concederá,** asumiendo en este último supuesto las medidas necesarias para el cumplimiento de estas resoluciones, entre las cuales puede requerir la intervención de la fuerza pública, la remisión de antecedentes al Ministerio Público o la imposición de multas progresivas, entre otras.*

Con la resolución pronunciada por el juez o tribunal de garantías, se notificará a las partes procesales, estando facultado el activante de la queja, en caso de estimar dilación o incumplimiento de la resolución emergente de una acción tutelar, a presentar la misma ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, en los términos establecidos por el art. 16.II del CPCo, queja que deberá ser presentada en el plazo de tres días computables a partir de la notificación con la resolución emitida por el juez o tribunal de garantías. En este supuesto, el juez o tribunal de garantías, en el plazo de veinte cuatro horas, deberá remitir todos los antecedentes relevantes a la queja ante el Tribunal Constitucional Plurinacional”, entendimiento jurisprudencial contenido en el ACP 0015/2013-O de 20 de noviembre, debiendo toda actuación relativa al tema, ajustarse a este procedimiento.

Es pertinente establecer que la interpretación del art. 16 del CPCo, desarrollada previamente, responde a los principios de inmediatez y celeridad de la acción de amparo constitucional y demás mecanismos tutelares de defensa; asimismo, obedece al principio de tutela

constitucional efectiva que se configura como corolario para el ejercicio del control de constitucionalidad; por tanto, el procedimiento de queja por demora o incumplimiento en la ejecución de decisiones constitucionales con calidad de cosa juzgada, responde a la consolidación de dicho principio.

Ahora bien, armonizando y complementado los preceptos adjetivo-constitucionales glosados anteriormente, el art. 17 del CPCo, dispone lo siguiente:

- I.** El Tribunal Constitucional Plurinacional y las Juezas, Jueces y Tribunales de garantías constitucionales adoptarán las medidas que sean necesarias para el cumplimiento de sus resoluciones.
- II.** Podrán requerir la intervención de la fuerza pública o la remisión de antecedentes ante la autoridad administrativa a fin de la sanción disciplinaria que corresponda.
- III.** Podrán imponer multas progresivas a la autoridad o persona individual o colectiva, que incumpla sus decisiones, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieran emerger".

En este contexto y en virtud a las disposiciones normativas citadas precedentemente, los jueces y tribunales de garantías, en primera instancia tienen la atribución y la facultad de garantizar el cumplimiento de las decisiones emanadas del Tribunal Constitucional Plurinacional; autoridades que conforme el art. 40.II del mismo Código, sin perjuicio de la responsabilidad penal, adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento efectivo, pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública; imponer multas progresivas, e incluso asumir cualquier otra disposición que sea necesaria y conducente a la materialización de la sentencia constitucional; sin embargo, cuando sean las autoridades tutelares quienes no cumplan su deber de adoptar todas las medidas adecuadas, necesarias y proporcionales para el cumplimiento efectivo del fallo, el mismo art. 16.II del CPCo, establece que la parte afectada puede recurrir en queja por demora o incumplimiento en la ejecución de la sentencia ante el Tribunal Constitucional Plurinacional; coligiéndose entonces que la denuncia o queja por demora o incumplimiento de las sentencias constitucionales plurinacionales, se constituye en un mecanismo procesal idóneo para garantizar la materialización del derecho de acceso a la justicia, comprendido por la SCP 1478/2012 de 24 de septiembre, como: *"...el derecho a la jurisdicción o de acceso a la justicia -sin pretender agotar todas las perspectivas de este derecho tan ampliamente concebido y desarrollado - contiene: 1) El acceso propiamente dicho a la jurisdicción, es decir, la posibilidad de llegar a la pluralidad de jurisdicciones reconocidas por la Constitución, sin que existan obstáculos, elementos de exclusión, limitación, que dificulten el ejercicio de dicho derecho tanto por el Estado como por los particulares; 2) Lograr un pronunciamiento judicial*

*proveniente de las autoridades judiciales formales o las autoridades naturales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que solucione el conflicto o tutele el derecho, siempre que se hubieran cumplido los requisitos establecidos en la norma; y, **3) Lograr que la Resolución emitida sea cumplida y ejecutada, debido a que si se entiende que se acude a un proceso para que se reestablezca o proteja un derecho, un interés o un bien, en la medida que el fallo no se ejecute, el derecho a la jurisdicción o de acceso a la justicia no estará satisfecho.***'(las negrillas nos corresponden).

Entendimiento que se desprende de la naturaleza jurídica intrínseca de las acciones tutelares y en general de todas las acciones previstas por el sistema constitucional para la defensa de derechos y garantías constitucionales que se rigen por principios que persiguen la maximización de su contenido sustantivo; así se asume en lo dispuesto por el art. 180.I de la CPE, que establece, entre otros, el principio de eficacia en la función de impartir justicia para cubrir toda sus actuaciones, resoluciones y sentencias, con la necesaria obligatoriedad en su cumplimiento, lo que implica que **la emisión de una sentencia constitucional concesiva de amparo constitucional, debe repercutir en la realidad, modificando los actos que lesionaron los derechos de las personas, de modo efectivo y material; pero además, de forma inmediata, esto en el entendido de que la dilación y la retardación en la ejecución de lo decidido en una sentencia emergente de una acción de defensa, en la que se concedió la tutela, mantiene latente la situación lesiva a los derechos vulnerados; esto porque, el derecho vulnerado, se mantiene transgredido y burlado, incluso por los actos u omisiones de las autoridades encargadas de protegerlo.**

Es importante subrayar que, la denuncia o queja por demora o incumplimiento de las sentencias, autos y declaraciones de carácter constitucional, directamente no constituyen acciones de defensa o mecanismos de protección de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política del Estado, ya que para ése propósito se encuentran las acciones de defensa establecidas en la Ley Fundamental del Estado; sin embargo, son instrumentos útiles para la efectiva materialización del derecho de acceso a la justicia constitucional; toda vez que, **si los pronunciamientos emanados de la justicia constitucional no fueren cumplidos a cabalidad, lo resuelto por esta jurisdicción se reduciría a una mera declaración formal y sin contenido; razón por la que, el legislador estableció los mecanismos conducentes a garantizar la ejecución de los fallos de carácter constitucional.**

III.2. De la facultad del Tribunal Constitucional Plurinacional para conocer y resolver denuncias de incumplimiento de Resoluciones Constitucionales

Por previsión del art. 16.II del CPCo, corresponde al Tribunal Constitucional Plurinacional conocer y resolver las quejas por demora o incumplimiento en la ejecución de las resoluciones constitucionales; así como, la ejecución de los fallos pronunciados en los procesos presentados directamente ante él; de donde se colige que el objeto de una denuncia de incumplimiento de una Sentencia Constitucional Plurinacional, es lograr que las partes obligadas a su cumplimiento se sometan a sus efectos, y de no hacerlo imponerles la sanción correspondiente, conforme disponen los arts. 17.II y III y 18 de la mencionada norma procesal constitucional, independientemente de las acciones que pueda tomar el impetrante de tutela que pida el cumplimiento extrañado.

III.3. El carácter y fuerza vinculante de la razón de la decisión

Ante el eventual surgimiento de controversias entre sujetos que alegan tener el mismo derecho sobre el mismo bien material o inmaterial, suele acudir a una autoridad judicial competente, a efectos de que sea ella quien dilucide el conflicto; en este sentido, las partes harán conocer al juzgador cada una de sus pretensiones y presentarán los elementos de prueba que consideren pertinentes a fin de acreditar la veracidad de lo pretendido.

Pues bien, una vez asumido el conocimiento por el juez o tribunal y previa sustanciación de las actuaciones procesales legalmente establecidas, habrá de procederse a resolver el problema; lo que implica necesariamente que, la autoridad a cargo del juzgamiento deberá emitir una decisión, en base a lo probado por las partes; decisión que debe ser motivada y explicar las razones que la llevaron a resolver de una u otra forma.

Ahora bien, las razones que expone el juzgador al motivar sus resoluciones, constituye la *ratio decidendi*, frase que traducida del latín significa "razón para decidir" o "razón suficiente"; de ahí que, los fundamentos en los que se base el Juez o Tribunal, expresados en la parte considerativa de la resolución, se constituyan en el sustento de la decisión respecto al asunto sometido a su conocimiento; es decir, la *ratio decidendi*; es la razón suficiente para decidir, y por ende, constituye la motivación principal de la resolución.

Precisamente en mérito a la importancia que reviste la razón de decidir en la resolución de la causa; la *ratio decidendi* se configura e invoca como fuente de derecho en casos similares posteriores, constituyendo jurisprudencia; en tal sentido, para que la decisión asumida sobre el

conflicto jurídico presentado al juzgador, se instituya en precedente, es preciso que quien juzgue el asunto y defina la controversia, lo haga a través de una motivación suficiente y en exposición clara y concreta de las razones de su decisión; con lo que acreditará, la aplicación racional del ordenamiento jurídico inherente al caso concreto; esto nos lleva a afirmar en consecuencia, que la fundamentación de un fallo, se dará por cumplida cuando el Juez o Tribunal, justifique sus decisiones mediante la aplicación racional de las normas que conforman el ordenamiento jurídico; asimismo, cuando la justificación de su decisión no lesione derechos ni garantías fundamentales; y, cuando establezca el nexo de causalidad, entre los hechos y el derecho.

Ahora bien, en este punto es preciso recordar que el precedente, por su calidad de cosa juzgada, posee efectos vinculantes y obligatorios; conforme prevé el art. 203 de la CPE, en cuyo tenor establece que: "Las decisiones y sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional son de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio..."; precepto normativo que determina que la vinculatoriedad de las Sentencias Constitucionales Plurinacionales, generan consecuencias que se extienden más allá de la simple cosa juzgada formal; habida cuenta que sus efectos, y por ende, su observancia, no solamente obliga a las partes del proceso a su cumplimiento, sino que además de ello, se expanden a los Órganos del Estado, en casos similares; esto debido a que lo dispuesto en el fallo constitucional; así como, sus fundamentos y razones o *ratio decidendi*, derivan de la labor interpretativa efectuada por el Tribunal Constitucional Plurinacional, en el marco de sus atribuciones, conforme determina el art. 196 de la CPE.

Cabe recordar que una Sentencia Constitucional Plurinacional; así como toda resolución –judicial o administrativa–, no se reduce a la parte dispositiva, sino que, la parte trascendental de lo decidido se halla contenido precisamente en las interpretaciones que el juzgador efectúe en la justificación del fallo –*ratio decidendi*–; en la que, el encargado de administrar justicia, expresa su razonamiento mediante las denominadas *obiter dicta* o razones subsidiarias que, si bien se configuran como decisivas para la resolución del caso concreto, no son determinantes al momento de decidir.

En mérito a dichas consideraciones; queda claro que, las decisiones emitidas por el máximo intérprete de la Constitución Política del Estado, son vinculantes no solamente respecto al *decisum* o parte resolutive del fallo, sino también respecto a los argumentos expuestos que constituyen la fundamentación o *ratio decidendi*; por cuanto ésta, se constituye finalmente en la materialización o concreción de la actividad interpretativa del Tribunal Constitucional Plurinacional; por lo que, en vista de su estrecha vinculación con la parte resolutive, adquiere fuerza vinculante

para jueces y tribunales ordinarios, quienes no pueden abstraerse en consecuencia de su cumplimiento; pues, de así hacerlo, no solamente desconocerían el principio supremacía y fuerza normativa de la Constitución Política del Estado; sino también, el principio de unidad del ordenamiento jurídico, lo que indudablemente habrá de originar la subversión de la Ley Fundamental, al arbitrio del juzgador que, de ninguna manera puede aludir a la independencia decisoria a objeto de apartarse de lo decidido por el Tribunal Constitucional Plurinacional; por cuanto, aún con la autonomía que la propia Constitución le reconoce al Órgano Judicial, éste se halla subordinado al imperio de la Norma Suprema; al igual que los demás órganos del Estado, que se hallan sometidos a ella y no a la inversa.

Por todo lo expuesto, podemos concluir señalando que, el precedente de una decisión asumida en un caso concreto, vincula obligatoriamente no sólo a la autoridad que la emitió, sino también a Jueces y Tribunales que deberán seguir los mismos razonamientos y asumir igual decisión en éste y en futuros casos con elementos fácticos similares; toda vez que, conforme hemos establecido, la parte vinculante y obligatoria de un fallo constitucional, no sólo es la decisión en sí o la parte resolutive o *decisum*; sino también las razones *-ratio decidendi-* que sirvieron de base para asumir la decisión; dicho de otra forma, es tan relevante y por ende trascendental de una decisión o sentencia constitucional, el criterio interpretativo que sustenta la decisión así como la determinación que resuelve el caso concreto.

III.4. La cosa juzgada constitucional y su validez en el tiempo

Al respecto, el ACP 0031/2017-O de 11 de agosto, estableció que: *"En cuanto a la cosa juzgada constitucional, el art. 203 de la CPE, establece: 'Las decisiones y sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional son de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio, y contra ellas no cabe recurso ordinario ulterior alguno', normativa concordante con los arts. 8 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (LTCP) y 15 del CPCo, último precepto este que, refiriéndose al carácter obligatorio, vinculante y valor jurisprudencial de las sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional, aclara que tanto éstas, como las declaraciones y autos dictados en acciones de inconstitucionalidad y recurso contra tributos tienen efecto general (erga omnes); y que las razones jurídicas de la decisión, constituyen jurisprudencia y tienen carácter vinculante para los órganos del poder público, legisladores, autoridades, tribunales y particulares.*

Ahora bien, los preceptos constitucionales y legales precitados, configuran la cosa juzgada constitucional, en el entendido de que contra las decisiones y sentencias del Tribunal Constitucional

Plurinacional, no cabe recurso ordinario ulterior alguno, razonamiento que implica que los fallos emitidos por esta instancia, se halla dotados de un carácter de inmutable y definitivo, que sumado a su vinculatoriedad y obligatoriedad, como cualidades intrínsecas de las sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional, las protegen de ataques o cuestionamientos posteriores por cualquier medio o vía, inclusive de la jurisdicción constitucional, toda vez que ni siquiera el propio Tribunal Constitucional Plurinacional, podrá pronunciarse nuevamente o juzgar dos veces sobre lo ya decidido y resuelto en un fallo constitucional, mucho menos aún revisar la determinación adoptada en una sentencia con valor de cosa juzgada constitucional; una actuación contraria lesionaría el principio de seguridad jurídica, a partir del riesgo de emitir fallos contradictorios, lo cual sin duda podría generar caos jurídico e incertidumbre en la labor del Supremo intérprete y guardián de la Constitución Política del Estado.

Ahora bien, es preciso referir que, conforme a lo señalado previamente, el carácter inmutable y definitivo de las sentencias emitidas por este Tribunal, implica su inalterabilidad en el tiempo, esto es, que una vez que esta instancia constitucional emitió pronunciamiento, y la resolución dictada alcanza la calidad de cosa juzgada constitucional, sus efectos habrán de permanecer inalterables en el tiempo, no existiendo norma específica alguna que determine que su validez pueda reducirse a un tiempo determinado; es decir que, una vez emitido el fallo por el Tribunal Constitucional Plurinacional, lo decidido, tendrá validez, respecto a lo resuelto, de manera indefinida y permanente.

De ahí que no pueda alegarse que el cumplimiento de un fallo constitucional, emitido por el Tribunal Constitucional Plurinacional, se halle sometido en su ejecución al principio de caducidad, mismo que solamente será aplicable dentro del marco normativo previsto en el art. 129.II de la CPE con relación al art. 55 del CPCo; esto es, para el planteamiento de la acción de amparo constitucional.

En tal consecuencia, el cumplimiento de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional Plurinacional, mediante Sentencia Constitucional Plurinacional, podrá ser reclamado por la parte accionante, en el momento que lo considere necesario y cuantas veces sea preciso para dar ejecución a lo decidido por esta máxima instancia; labor que, conforme prevé el art. 16.I del CPCo, corresponde al juzgado o tribunal que inicialmente conoció la acción, aún sin necesidad de que la parte accionante, efectúe solicitud de cumplimiento alguna.

En conclusión, la vigencia o validez en el tiempo de una Sentencia Constitucional Plurinacional, está sujeta inescindiblemente a su ejecución, toda vez que su vida jurídica se extenderá en tanto no sea ejecutada y cumpla con el objetivo para el cual fue pronunciada, es decir, materialice la razón de lo decidido, a efectos de mantener la seguridad jurídica emergente de la cosa juzgada constitucional”(las negrillas son nuestras).

De la jurisprudencia glosada precedentemente; se puede establecer que, las determinaciones asumidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional, adquieren obligatoriedad y vinculatoriedad, al constituir cosa juzgada constitucional por su carácter de inmutable y definitivo; y por tanto, sus efectos permanecerán inalterables en el tiempo, no existiendo ninguna norma legal ni constitucional que establezca, que dicha validez pueda reducirse a un tiempo indeterminado; por esa razón es que, quien obtiene la tutela por parte de esta jurisdicción, tiene la prerrogativa de exigir su cumplimiento, las veces que considere necesario; en tanto no sea ejecutada y cumpla con su objetivo para el cual se pronunció dicho fallo, a efectos de materializar la razón de lo decidido.

III.5. Análisis de la queja por incumplimiento

La parte denunciante de queja, denuncia el **incumplimiento** de la SCP 0116/2020-S4 de 17 de julio, la cual concluyó que la Resolución Suprema 26916 de 21 de octubre de 2020, que dio fin al proceso de saneamiento del predio “Laguna Corazón”, se tornó incólume; y por lo tanto, las Magistradas del Tribunal Agroambiental –a través de la Sentencia Agroambiental Plurinacional S2a 54/2022 de 18 de octubre– no podían dejar sin efecto, como lo hicieron, la antedicha resolución final de saneamiento, acogiendo favorablemente la demanda contencioso administrativa interpuesta por el Viceministerio de Tierras, y menos anular obrados hasta el Informe Técnico Legal DGST-IN-SAN 5/2020 de 26 de febrero, cursante de fs. 2495 a 2517 inclusive del cuaderno de saneamiento, desconociendo y violentando el alcance y la decisión del fallo de la justicia constitucional.

Una vez identificada la problemática denunciada en la presente queja por incumplimiento, corresponde a continuación, revisar los antecedentes adjuntos a la presente causa, a partir de la emisión de la SCP 0116/2020-S4, así como a los actos posteriores realizados en cumplimiento de lo dispuesto en la misma.

III.5.1. La SCP 0116/2020-S4 de 17 de julio

Mediante SCP 0116/2020-S4, este Tribunal confirmó la Resolución dictada por el Tribunal de garantías; y en consecuencia, concedió la tutela impetrada, únicamente con

relación a las autoridades suscribientes de la Resolución Administrativa 034/2019 de 14 de febrero.

El referido fallo constitucional, en el análisis fáctico jurídico desplegado en su Fundamento Jurídico III.9, respecto al proceso de saneamiento de un área de 205 369,8945 ha, ubicada en la Sección Primera, Segunda y Tercera de la provincia Guarayos, cantón Ascensión de Guarayos, San Pablo, Santa María, Urubicha, Yaguaru, El Puente y Yotaú, a solicitud del Pueblo Indígena de Guarayos del departamento de Santa Cruz, efectuando una relación de los antecedentes cumplidos por el INRA, en cuyo perímetro se encuentra el predio de los accionantes, estableció lo siguiente:

- 1) Las autoridades suscribientes de la Resolución Jerárquica, no tuvieron presente que dentro del proceso de saneamiento del predio "Laguna Corazón", se habían producido dos nulidades, la primera mediante la RA 0118/2007 de 19 de julio, dictada por el entonces Director Departamental del INRA de Santa Cruz, por la que dispuso la anulación de obrados en el proceso de saneamiento del referido predio hasta la etapa de evaluación técnica jurídica en lo que hace a la fase de pericias de campo, cuando el procedimiento se encontraba a punto de emitirse resolución final de saneamiento, después de siete años de iniciado el procedimiento, dejando sin efecto la Ficha Catastral y la Ficha de Registro de la FES, bajo el argumento de existencia de errores y vicios cometidos por los funcionarios públicos dependientes de esa repartición estatal, dejando subsistentes los demás actuados de dicha fase y ordenando que se levanten unas nuevas Fichas.
- 2) Determinaciones que fueron acatadas tanto por los funcionarios del INRA de Santa Cruz, como por la accionante. No obstante haberse repuesto el error en el que hubieran incurrido los funcionarios y haberse vuelto a realizar los trabajos solicitados del 5 al 7 de octubre de 2007, a decir de la impetrante de tutela, con la notificación previa y participación de los todos los actores con interés legítimo, así como el control social; después de cuatro años, sin que nadie hubiera formulado reclamo alguno; es decir, actuando de oficio, se dictó un nuevo fallo, como es la RA DDSC-RA-425/2011 de 1 de diciembre, anulando por segunda vez el proceso de saneamiento y disponiéndose que se vuelva a llenar la Ficha Catastral y el Registro de la FES. **Consistiendo este segundo fallo, en una vulneración del plazo razonable, y por ende, del**

debido proceso; así como, del derecho a la tutela judicial efectiva o acceso a la justicia de la parte ahora accionante, al omitir considerar que el proceso de saneamiento del fundo "Laguna Corazón", lleva en ejecución, dieciocho años y hasta la fecha, aún no se dictó la resolución final de saneamiento; y que las nulidades se produjeron como consecuencia de las actuaciones ejecutadas por las propias autoridades y funcionarios del INRA, rompiendo de esa forma, los principios que rigen en el ámbito jurisdiccional administrativo, entre ellos, el de continuidad administrativa, provocando un desfase en la tramitación de la causa sometida a su conocimiento; y el cambio de autoridades que ocuparon los cargos que a su turno tramitaron el procedimiento de saneamiento, tampoco constituye motivo que valide una nulidad reiterada; dado que, dicho principio se refiere al ejercicio de las competencias y no así al titular del cargo, o sea al funcionario público que transitoriamente ejerce dicha prerrogativa.

- 3) En consecuencia, al verificarse que en el caso analizado, la resolución jerárquica impugnada convalidó la vulneración alegada por la parte impetrante de tutela, y en consecuencia, colocó al administrado en estado de inseguridad jurídica; así como, le restringió el ejercicio de sus demás derechos fundamentales, rompiendo con la justicia social para vivir bien, provocando una dilación excesiva en la tramitación de la causa, como son dieciocho años en los que, el proceso no puede confluir en un encause final, y obtener una resolución fundamentada que ponga fin al mismo; plazo irrazonable que viene transcurriendo en incumplimiento de los principios constitucionales que irradian el ordenamiento jurídico.
- 4) Tal como se desarrolló precedentemente, el control de calidad, supervisión y seguimiento de los procedimientos de saneamiento, suscitado por segunda vez, cuando el procedimiento de saneamiento se encontraba nuevamente en la última etapa del proceso, esto es, antes de la emisión de la resolución final de saneamiento; fue arbitrario e ilegal; puesto que, la omisión alegada por la autoridad jerárquica no es atribuible de modo alguno a la parte accionante; por lo tanto, no resulta razonable pretender anular el mismo, por segunda vez consecutiva; y menos por más veces.
- 5) Lo aseverado por esta instancia constitucional, demuestra la vulneración directa del plazo razonable y por ende, a los

demás derechos denunciados como lesionados, como son la tutela judicial efectiva o acceso a la justicia; así como, a los principios constitucionales contenidos en la Constitución Política del Estado y los del ámbito administrativo; extremos que aperturan la protección que otorga la jurisdicción constitucional ante la evidente vulneración constatada; lo que se advierte de la errónea fundamentación e incongruencia contenida en el fallo jerárquico.

Basada en la fundamentación precedente, el fallo constitucional, en su parte resolutive, dispuso lo siguiente:

- i. Dejar sin efecto la Resolución Administrativa 034/2019 de 14 de febrero, emitida por la Dirección Nacional y Dirección General de Asuntos Jurídicos, ambos del INRA;
- ii. Disponer que el actual Director Nacional del INRA, emita nueva resolución debidamente fundamentada y congruente, conforme a los fundamentos de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional; y,
- iii. Si como efecto de la determinación asumida por la Sala Constitucional, las autoridades del INRA, hubieran procedido a emitir la resolución final de saneamiento; en virtud a la aplicación del principio de concentración, se dispone que dichos actuados queden incólumes.

III.5.2. El ACP 0042/2021-O de 6 de septiembre

Con posterioridad a la emisión del fallo constitucional detallado precedentemente, la parte accionante "Laguna Corazón" interpuso recurso de queja, denunciando el incumplimiento del fallo principal, debido a actuaciones supuestamente arbitrarias e ilegales cometidas por el INRA y el Viceministerio de Tierras, sosteniendo que el INRA, buscando evadir el cumplimiento de la referida SCP 0116/2020-S4, notificó con la Resolución Suprema 26916, al Viceministerio de Tierras, fuera del plazo previsto por la SCP 0026/2017, y pese a ello, esta última entidad planteó demanda contenciosa ante el Tribunal Agroambiental, impugnando la misma a sabiendas que la Sentencia antes referida, declaró expresamente que la citada Resolución Suprema quedaba incólume; pretendiendo ponerla en duda; recurso que fue declarado **HA LUGAR** por el Tribunal de garantías; disponiendo la nulidad de la notificación de 21 de abril de 2021 efectuada por el INRA al Viceministerio de Tierras, con la Resolución Suprema 26916 y de todos los actos posteriores a la misma; bajo apereamiento de que, en caso de

continuar con la renuencia en el cumplimiento de la disposición constitucional, se dispondrá lo que, en derecho corresponda.

Determinación contra la cual, el Director General a.i. y la Directora General de Asuntos Jurídicos, ambos del INRA, interpusieron impugnación denunciando sobrecumplimiento del fallo constitucional, dando lugar a la remisión de la mencionada queja ante esta instancia constitucional y a la emisión del ACP 0042/2021-O de 6 de septiembre, que determinó lo siguiente:

1. Sobre la nulidad dispuesta de actuados posteriores a la emisión de la SCP 0116/2020-S4; relativos a la supuesta notificación extemporánea, al Viceministerio de Tierras

"Uno de los puntos reclamados en la presente queja por parte de las autoridades representantes del INRA, es que, una vez emitida la RS 26916 el 21 de octubre de 2020, en cumplimiento a la Disposición Transitoria del DS 4494 de 21 de abril de 2021 que modifica el DS 29215, correspondía que la misma sea notificada al Viceministerio de Tierras dentro del plazo de un año contemplado en la misma; que no puede reputarse de nula, como dispuso erróneamente el Tribunal de garantías, haciendo una incorrecta interpretación de lo dispuesto en la SCP 0116/2004-S4; dado que, dicho extremo no fue objeto de análisis en el fallo constitucional; sino que, constituyen actuados posteriores que no ingresaron a ningún examen de constitucionalidad, y mal podría la instancia de garantías constitucionales, dentro de un recurso de queja de incumplimiento, analizar la aplicación o no, de dicho cuerpo normativo; puesto que, el fallo constitucional se rigió estrictamente al análisis de la etapa de saneamiento; la misma que, a la fecha se encuentra concluida.

(...)

Es así, que de lo manifestado se concluye que, los fundamentos contenidos en la SCP 0116/2020-S4, relativos a la lesión al plazo razonable, analizaron en particular el proceso administrativo de saneamiento, llevado a cabo por parte del INRA, y por la misma razón es que la acción de amparo constitucional se basó específicamente en el análisis de dicha etapa procesal, confluyendo de manera congruente en la parte resolutive del mismo, que se dejaba sin efecto la RA 034/2019 de 14 de febrero, emitida por la Dirección Nacional y Dirección General de Asuntos Jurídicos, ambos del

INRA, y que el nuevo Director Nacional del INRA, emita nueva resolución debidamente fundamentada y congruente, conforme a los fundamentos de la misma Sentencia Constitucional Plurinacional.

La documentación y antecedentes cursantes en el expediente, evidencian que la determinación otorgada en el precitado fallo constitucional, fue cumplida por las autoridades administrativas, quienes emitieron la RS 26916 de 21 de octubre de 2020; disponiendo entre otras cosas, la adjudicación y titulación del predio Laguna Corazón S.A., y que se proceda a la entrega del Título Ejecutorial, hasta que se efectivice el pago de la tasa de saneamiento y catastro.

Lo señalada precedentemente demuestra que el fallo constitucional fue cumplido en cabal medida por lo determinado en su parte resolutive, la misma que sin duda, es el resultado de los fundamentos contenidos en el mismo; reparando procesalmente el incumplimiento detectado por la demora en la tramitación del proceso de saneamiento. Por lo tanto, no queda ningún otro imperativo pendiente de cumplimiento del mencionado fallo.

Ahora bien, las cuestiones posteriores que se traen a colación en la presente queja, no pueden ni deben ser analizadas a través de este mecanismo de queja, dado que el mismo tienen como límite, revisar el cumplimiento y sobrecumplimiento de lo dispuesto en un determinado fallo, no pudiendo analizarse actuaciones acaecidas con posterioridad a dicho cumplimiento y que resultan ser problemáticas ajenas a las analizadas en el fallo.

En consecuencia, en análisis sobre la notificación realizada por el INRA al Viceministerio de Tierras; así como, la aplicación retroactiva del DS 4494, son aspectos posteriores y por tanto, no considerados tampoco analizados por la SCP 0116/2020-S4; por lo cual, no resulta coherente que los accionantes pretendan utilizar la vía constitucional, de manera irregular, buscando que lo determinado en un fallo, afecte a decisiones posteriores que nunca fueron motivo de análisis, y consiguientemente, no merecieron pronunciamiento alguno”.

2. El otro aspecto cuestionado sobre si la declaratoria de incólume de la Resolución Suprema, impediría la

presentación de demanda contenciosa administrativa ante el Tribunal Agroambiental

“En el tercer punto de la parte resolutive de la SCP 0116/2020-S4 se estableció que, si como efecto de la determinación asumida por la Sala Constitucional, las autoridades del INRA, hubieran procedido a emitir la Resolución Final de Saneamiento; en virtud a la aplicación del principio de concentración, se dispone que dichos actuados queden incólumes.

Con relación a lo señalado, cabe aclarar que la acción de amparo constitucional recibida en revisión por el Tribunal Constitucional Plurinacional, dio como resultado la concesión de la tutela impetrada, y anuló el fallo impugnado, disponiendo la emisión de un nuevo fallo, determinación que fue confirmada por este órgano de justicia constitucional. Por esa razón, se consideró necesario incluir el punto tercero en la parte resolutive; dado que, resultaría contrario al orden constitucional que el nuevo fallo dictado como resultado de la concesión dispuesta por el Tribunal de garantías, deba ser renovado, cuando existe la posibilidad de que, el derecho denunciado hubiera sido reparado como consecuencia del fallo inferior.

Esa es la única razón que motivó a este Tribunal a la inclusión de dicha determinación, estableciendo su carácter de incólume, pero constreñido únicamente a ‘dichos actuados’, refiriéndose en exclusivo a la emisión de la nueva resolución final que bien pudo haber sido emitida hasta ese momento. Ello en resguardo al principio de concentración, para evitar duplicar el mismo acto procesal de manera innecesaria”.

III.5.3. Análisis de fondo

Una vez identificados los antecedentes procesales constitucionales, corresponde a continuación ingresar al análisis de los mismos. En ese orden, corresponde aclarar que si bien en el ACP 0042/2021-O de 6 de septiembre, que resolvió la primera queja, este Tribunal consideró que la SCP 0116/2020-S4 de 17 de julio, había sido cumplida en la medida de lo determinado, dado que la Presidencia del Estado, como autoridad máxima del Servicio Boliviano de Reforma Agraria, emitió la Resolución Suprema 26916 de 21 de octubre de 2020, disponiendo entre otras cosas, la adjudicación y titulación del predio "Laguna

Corazón”, y procedió a la entrega del título ejecutorial una vez efectivizado el pago de la tasa de saneamiento y catastro. Concluyendo que no era posible analizar la notificación extemporánea al Viceministerio de Tierras, practicada el 28 de abril de 2021 y menos resolver sobre la aplicación de la Disposición Transitoria del DS 4494, por tratarse de cuestiones posteriores al fallo constitucional.

Empero sin perjuicio de lo determinado, siendo evidente que en efecto y tal como se señaló en el ACP 0042/2021-O, no resulta posible analizar los actuados posteriores a la emisión del fallo constitucional no analizados en el mismo, correspondientes tanto a la notificación al Viceministerio de Tierras como la aplicación de la Disposición Transitoria del DS 4494; dado que, fueron extremos que no merecieron análisis alguno en la Sentencia objeto de la presente queja; sin embargo, a efectos de materializar el derecho a la tutela judicial efectiva resulta de utilidad recordar que cualquier fallo emitido por el Tribunal Constitucional y Tribunal Constitucional Plurinacional es de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio, por imperio de lo previsto por el art. 203 de la CPE; por lo tanto, una vez emitido el mismo, lo único que resta es su estricto cumplimiento, y ante la resistencia de los servidores públicos o personas particulares en la observancia de las determinaciones asumidas, el Tribunal de garantías tiene el deber de asegurar que las decisiones del máximo intérprete de la Constitución Política del Estado sean cumplidas sin ninguna demora ni deformación de los procedimientos estatuidos al efecto; por cuanto el fin último es el resguardo de los derechos fundamentales vulnerados; dado que, el derecho de acceso a la justicia no significa únicamente acudir a las autoridades jurisdiccionales o constitucionales y obtener una decisión de ellas; sino además, dicha determinación debe tener una ejecución pronta y oportuna; porque ello significa la culminación favorable del debido proceso y la satisfacción de los derechos de acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva.

El Tribunal Constitucional Plurinacional no solamente debe garantizar el acceso a la justicia constitucional; sino que a la vez, debe asegurar que la Resolución emitida sea cumplida y ejecutada; debido a que, si se entiende que se acude a un proceso para que se reestablezca o proteja un derecho, un interés o un bien, en la medida que el fallo no se ejecute, el derecho a la jurisdicción o de acceso a la justicia no estará satisfecho.

Para dicho efecto, es importante tener claramente establecido que una Sentencia Constitucional Plurinacional; así como, toda resolución judicial o administrativa no se reduce únicamente a su parte dispositiva; sino que, la parte trascendental de lo decidido se halla contenido en las interpretaciones desarrolladas a lo largo de todo el fallo, conocidas como ratio decidendi; por cuanto en estas se configura la materialización o concreción de la actividad interpretativa del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Entonces, resulta irrefutable el carácter de inmutable y definitivo de los fallos emitidos por el máximo órgano de justicia constitucional, a lo que se suma la vinculatoriedad y obligatoriedad de los mismos como cualidades intrínsecas; las que los protegen de ataques y cuestionamientos posteriores.

Ese carácter de inmutable y definitivo de las sentencias emitidas por este Tribunal implica su inalterabilidad en el tiempo; lo que significa que cuando un fallo constitucional alcanza la calidad de cosa juzgada constitucional, sus efectos habrán de permanecer inalterables en el tiempo; no existiendo norma específica alguna que determine, que su validez pueda reducirse a un tiempo determinado; pues lo decidido, tendrá validez respecto a lo resuelto, de manera indefinida y permanente; por esa razón, dichos fallos escapan al principio de caducidad.

Por estas razones, la vigencia o validez en el tiempo de una Sentencia Constitucional Plurinacional está sujeta inescindiblemente a su ejecución; toda vez que, su vida jurídica se extenderá en tanto no sea ejecutada y cumpla con el objetivo para el cual fue pronunciada; es decir, materialice la razón de lo decidido a efectos de mantener la seguridad jurídica, emergente de la cosa juzgada constitucional.

En ese orden, no resulta ajeno para esta jurisdicción, controlar que en la fase de ejecución de sus fallos, no solo se restituyan los derechos fundamentales y/o garantías constitucionales en lo formal, verificando el cumplimiento de los mismos, sino también le corresponde en esta etapa o fase final, verificar el cumplimiento del debido proceso sustancial; y por lo mismo, establecer si en el procedimiento utilizado a fin de reparar dicha conculcación, los particulares o autoridades demandadas cumplieron con las normas procesales en vigencia; aspecto que es inseparable del anterior, a tiempo del control sobre el cumplimiento de las sentencias constitucionales plurinacionales; dado que la fase de ejecución de los fallos es el corolario final y necesario para la materialización de las Sentencias

Constitucionales Plurinacionales, como en todo proceso ordinario o administrativo.

Por lo señalado, se debe aclarar que sí corresponde a esta instancia, analizar la razón de la decisión de la SCP 0116/2020-S4, así como su parte resolutive, a efectos de evidenciar si la misma fue efectivamente cumplida, tanto por las partes del proceso como por terceras personas; ya sean particulares o servidores públicos. Así se tiene que el mencionado fallo constitucional, estableció que fue evidente la lesión del plazo razonable, y por ende, del debido proceso así como del derecho a la tutela judicial efectiva o acceso a la justicia, debido a que el proceso de saneamiento del fundo "Laguna Corazón", llevaba en ejecución dieciocho años, sin emisión de la resolución final de saneamiento, debido a nulidades atribuibles a las propias autoridades y funcionarios del INRA, rompiendo de esa forma, los principios que rigen en el ámbito jurisdiccional administrativo, entre ellos, el de continuidad administrativa, provocando un desfase en la tramitación de la causa sometida a su conocimiento.

Como elemento del debido proceso, en el fallo constitucional citado en el párrafo precedente, se desarrolló la garantía del plazo razonable en materia administrativa; entendida como un presupuesto imprescindible en beneficio de quienes tienen asuntos pendientes o pretenden acceder a la administración y obtener una pronta resolución dentro de los términos establecidos legalmente y sin dilaciones injustificadas, dado que la demora prolongada puede llegar a constituir por sí misma, una violación de garantías y los principios que rigen el derecho administrativo. Concluyendo finalmente, luego de analizar los antecedentes del caso, que la RA DDSC-RA- 425/2011 de 1 de diciembre, que anuló por segunda vez el proceso de saneamiento y dispuso que se vuelva a llenar la Ficha Catastral y el Registro de la FES, constituyó una vulneración del plazo razonable, y por ende, del debido proceso; así como, del derecho a la tutela judicial efectiva o acceso a la justicia de la parte accionante, al no haber considerado que el proceso de saneamiento del fundo "Laguna Corazón", llevaba en ejecución, dieciocho años sin la correspondiente emisión de la resolución final de saneamiento; y que las nulidades decretadas dentro del mismo, se produjeron como consecuencia de las actuaciones ejecutadas por las propias autoridades y funcionarios del INRA; lo que provocó, un desfase en la tramitación de la causa y el cambio de autoridades que ocuparon los cargos; que a su turno llevaron adelante el procedimiento de saneamiento; tampoco constituye motivo que valide una nulidad reiterada.

En ese contexto, determinó la concesión de la tutela impetrada, dejando sin efecto la Resolución Administrativa 034/2019 de 14 de febrero, emitida en resolución de recurso jerárquico, por la Dirección Nacional y Dirección General de Asuntos Jurídicos, ambos del INRA; disponiendo que se emita una nueva resolución debidamente fundamentada conforme a los fundamentos de la Sentencia Constitucional Plurinacional, reparando con dicha determinación, la evidente lesión del plazo razonable como elemento del debido proceso.

En ese orden, a efectos de resolver la presente queja, corresponde recordar que la jurisprudencia constitucional tiene valor de fuente directa del Derecho de ahí que se reconoce su carácter vinculante para los órganos del poder público y particulares (SC 1781/2004-R, SC 1369/2010-R y SCP 0846/2012). El respeto y aplicación del precedente constitucional está vinculado al resguardo del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (arts. 8.II y 14.III de la CPE) y la garantía de seguridad jurídica (art. 178.I de la CPE) (SC 0493/2004-R, SC 1781/2004-R y SCP 0846/2012).

Entonces, las decisiones que emanen del máximo Órgano de justicia constitucional, por imperio de lo previsto por el art. 203 de la CPE, son de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio y contra ellas, no cabe recurso ordinario ulterior alguno. Vinculatoriedad que implica que tanto los poderes que sean aplicadores del derecho como todos los ciudadanos, sean autoridades públicas o particulares, se encuentran sujetos a la manera cómo los precedentes y principios de la Constitución fueron interpretados por el Tribunal Constitucional Plurinacional en la jurisprudencia en vigor, y por lo mismo, en virtud a la eficacia vinculante de dicha interpretación, los mencionados están obligados a observar la doctrina constitucional que resulta de las resoluciones dictadas por el Órgano constitucional en todo tipo de procesos constitucionales; pues si bien la parte resolutoria del fallo tiene efectos interpartes, y afecta en esa causa, sólo a las partes del proceso; sin embargo, los fundamentos determinantes del fallo son vinculantes para todos; y por tanto, de obligatorio cumplimiento; entre ellos, las autoridades que conforman la Sala Segunda del Tribunal Agroambiental; quienes deben asumir igual decisión en ése y en futuros casos como elementos fácticos similares.

Entonces, en el entendido que en la Sentencia Constitucional Plurinacional principal, la concesión de tutela fue como consecuencia de la constatación de la vulneración del plazo

razonable ante la dilación excesiva en la tramitación de la causa, como fueron dieciocho años en los que, el proceso de saneamiento no pudo confluir en un encause final y obtener una resolución fundamentada que ponga fin al mismo, y por lo mismo, en dicho fallo, se estableció la imposibilidad de anular el proceso de saneamiento por segunda vez consecutiva; **y menos por más veces**, como se encuentra expresamente previsto en el último párrafo del POR TANTO de la SCP 0116/2020-S4, donde se señaló lo siguiente: *"Tal como se desarrolló precedentemente, el control de calidad, supervisión y seguimiento de los procedimientos de saneamiento, suscitado por segunda vez, cuando el procedimiento de saneamiento se encontraba nuevamente en la última etapa del proceso, esto es, antes de la emisión de la resolución final de saneamiento; fue arbitrario e ilegal, puesto que la omisión alegada por la autoridad jerárquica no es atribuible de modo alguno a la parte accionante; por lo tanto, no resulta razonable pretender anular el mismo, por segunda vez consecutiva; **y menos por más veces**. Lo aseverado por esta instancia constitucional, demuestra la vulneración directa del plazo razonable y por ende, a los demás derechos denunciados como lesionados, como son la tutela judicial efectiva o acceso a la justicia, así como a los principios constitucionales contenidos en la Constitución Política del Estado y los del ámbito administrativo; extremos que aperturan la protección que otorga la jurisdicción constitucional ante la evidente vulneración constatada; lo que se advierte de la errónea fundamentación e incongruencia contenida en el fallo jerárquico"*.

Entonces, si bien no resulta posible analizar los hechos ocurridos con posterioridad a la emisión del fallo constitucional; empero, esta jurisdicción tiene la obligación de asegurar la satisfacción del derecho de acceso a la justicia, y que la decisión sea cumplida en la medida de lo determinado.

Así, como consecuencia del razonamiento desarrollado en la SCP 0116/2020-S4, cualquier posterior impugnación contra la Resolución Final que ponga fin al proceso de saneamiento del predio Laguna Corazón, no podía determinar nuevas causas de nulidad que retrotraigan una vez más el procedimiento, ello en mérito a haberse evidenciado en la causa, la evidente vulneración del plazo razonable (más de dieciocho años en los que los derechos de la accionante estuvieron en indefinición), aspecto que resulta relevante en razón del decisorio contenido en el citado fallo constitucional, que consideró que no son aceptables las nulidades procesales emergentes, y menos las emergentes de los propios actos de la administración pública,

como entidad que vulneró el debido proceso precisamente por no asumir una decisión concreta sobre la propiedad agraria de la solicitante de tutela, desnaturalizando su propia normativa que establece que es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria.

Así resultan evidentes los agravios expuestos por la parte accionante en su recurso de queja presentado, resaltando que en la decisión expuesta en la SCP 0116/2020-S4, la entidad demandada debía emitir Resolución Final de Saneamiento, entendiéndose que para hacerlo cumplió con el procedimiento correspondiente, resultando inadmisibles, que una vez más se pretenda justificar la existencia de nuevas causas de nulidad que en los hechos, vulneran de manera continua los derechos de la accionante a pesar de que los mismos fueron objeto de tutela constitucional.

Consiguientemente, al haberse evidenciado que las Magistradas que componen la Sala Segunda del Tribunal Agroambiental, pasaron por alto lo determinado por la SCP 0116/2020-S4, corresponde otorgar mérito a lo pretendido por la parte activante de queja, determinando la nulidad de todos los actuados realizados con posterioridad a la emisión de la Resolución Suprema 26916 de 21 de octubre de 2020, emitida como consecución de la Resolución Final de Saneamiento, incluyendo aquellos efectuados en la instancia agroambiental, debiendo darse cumplimiento estricto a la citada Resolución Suprema, emitiéndose finalmente el correspondiente título ejecutorial en favor de los ahora activantes de queja, a efectos de alcanzar la reparación de los derechos fundamentales lesionados.

La nulidad dispuesta en el presente fallo, implica que todas las demandas ordinarias y extraordinarias que se encuentren en trámite, analizando y resolviendo cuestiones inherentes a los actuados ahora declarados nulos, deben ser denegadas, rechazadas o declaradas improcedentes, conforme al procedimiento que rija en cada instancia, para finalmente disponer su archivo de obrados, ante la desaparición del objeto procesal.

Finalmente, el otro aspecto cuestionado sobre si la declaratoria de incólume de la Resolución Suprema, impediría la presentación de demanda contenciosa administrativa ante el Tribunal Agroambiental, resulta irrelevante en su análisis, dada la forma de decisión explicada precedentemente.

Consiguientemente, el Juez de garantías, al haber declarado **NO HA LUGAR** a la queja de incumplimiento de la SCP 0116/2020-S4, no otorgó una aplicación correcta a la normativa legal vigente y a la jurisprudencia emitida por este Tribunal.

POR TANTO

El Tribunal Constitucional Plurinacional, en su Sala Cuarta Especializada; en virtud de la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado y el art. 16.II del Código Procesal Constitucional; resuelve, declara: **HA LUGAR** al recurso de queja por incumplimiento planteado por la Empresa Agropecuaria Laguna Corazón Sociedad Anónima (S.A.), y en consecuencia resuelve,

- 1º Anular** todos los actuados realizados con posterioridad a la emisión de la Resolución Suprema 26916 de 21 de octubre de 2020, incluyendo todos los efectuados en la instancia Agroambiental, debiendo darse cumplimiento estricto a la mencionada Resolución Suprema y emitirse el correspondiente título ejecutorial en favor del ahora denunciante de queja; y,
- 2º** Se recuerda que el incumplimiento del presente fallo, así como de la Sentencia Constitucional Plurinacional 0116/2020-S4, se adecúa al ilícito previsto por el art. 179 Bis del Código Penal.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional.

René Yván Espada Navía
MAGISTRADO

Gonzalo Miguel Hurtado Zamorano
MAGISTRADO