TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2028/2013
Sucre, 13 de noviembre de 2013

SALA TERCERA
Magistrado Relator: Tata Gualberto Cusi Mamani
Acción popular

Expediente: 04262-2013-09-AP
Departamento: Cochabamba

En revisión la Resolución de 17 de julio de 2013, cursante de fs. 299 a 302 vta., pronunciada dentro de la acción popular interpuesta por Luis Jorge René Martínez Rea en representación legal de la Organización Territorial de Base (OTB) "Malvinas Chulla" contra Charles Cristhian Becerra Sejas, Alcalde, Carla Lorena Pinto Bustamante y Jesús Mérida Amurrio, Concejales; Ramiro Paniagua Peñafiel y Raby Chávez, funcionarios del Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo del departamento de Cochabamba; Carmen Asunta Martínez Agreda y José Milton Jaldín Céspedes, dirigentes de la OTB "Illataco Oeste"; José Guzmán Adriazola, María Valencia Vásquez, Juan Carlos Navia Correa, Ramiro Encinas Heredia y Francisco Flores Navia, vecinos del lugar.

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1. Contenido de la demanda

Por memoriales presentados el 11 y 17 de junio de 2013, cursante de fs. 62 a 65 vta., y (fs. 71 y vta.), el representante expone los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

I.1.1. Hechos que motivan la acción

A partir de la Resolución Técnico Administrativa de Aprobación del Documento Base de Contratación (DBC) y la consiguiente autorización GAMV-ANPE-77/2012, para el inicio de contratación de exploración del pozo de agua potable para la OTB "Malvinas Chulla"; el 26 de diciembre de 2012, la empresa "Perforaciones San Rafael S.R.L.", -que se adjudicó la obra-, se hizo presente en el lugar, con su respectiva maquinaria, a objeto de dar inicio a los trabajos de perforación.

Empero, los dirigentes de la OTB "Illataco Oeste", junto a dos empleados del Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo, se presentaron en el lugar y aduciendo que dicha propiedad donde se haría el pozo de agua estaba ubicada en la zona de Illataco, comprensión del municipio de Quillacollo; sin embargo, agredieron e insultaron a los funcionarios de la Alcaldía Municipal de Vinto, amenazándolos con destrozar la maquinaria y el camión de la empresa contratada; mencionando que, la dueña del lugar del predio donde se ejecutaría la perforación "no podía vender agua de Illataco a Chulla"; porque, no contaba con la consulta de los originarios del lugar.

Dicha situación se repitió el 5 de marzo y el 17 de abril de 2013, cuando movilidades de la Alcaldía Municipal de Quillacollo, a cargo de su Alcalde y concejales, y vehículos particulares, interceptaron al camión de la empresa con la maquinaria, obstruyendo su paso e inmovilizándolo para que no llegara al destino de la perforación.

El Alcalde Municipal de Quillacollo como los concejales de ese Municipio, han procedido a amenazar y amedrentar a la población de "MalvinasChulla"; y, a partir de medidas de hecho ilegales e indebidas, los están privando de la apertura de un pozo de agua que beneficiaría a más de cien familias; despojando en consecuencia, a quinientas personas de ese líquido elemento vital, y vulnerando sus derechos fundamentales.

I.1.2. Derechos supuestamente vulnerados

El representante estima lesionados los derechos de la población de la OTB "MalvinasChulla" al agua, a la salud, a la salubridad y a la paz social; citando al efecto los arts. 13. I, 16.I, 20 y 35 de la Constitución Política del Estado (CPE).

I.1.3. Petitorio

Solicita se conceda la tutela, disponiendo que el Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo -a través de su representante titular ejecutivo y su respectivo Concejo Municipal-, así como los dirigentes de la población aledaña de "Illataco Oeste" y los vecinos instigadores, se "abstengan de impedir la apertura del pozo de agua" en favor de la OTB "Malvinas Chulla"; condenando además, al pago de costas procesales, daños y perjuicios ocasionados por parte de los demandados.

I.2. Audiencia y Resolución de la Jueza de garantías

Celebrada la audiencia pública el 17 de julio de 2013, según consta en el acta cursante de fs. 292 a 298 vta., se produjeron los siguientes actuados:

I.2.1. Ratificación y ampliación de la acción

La parte accionante, por intermedio de su abogado, ratificó íntegramente los términos de la acción popular interpuesta; señalando además que: a) La Constitución Política del Estado establece que Bolivia es un Estado Social de Derecho, lo cual significa que cualquier problema que se suscite entre personas, colectividades, comunidades, municipios o departamentos, debe ser resuelto por la vía llamada por ley, y no así utilizando la justicia por mano propia y menos haciendo uso y abuso de poder, como en este caso lo ha hecho el Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo, que con acciones la entidad demandada está vulnerando los derechos de toda una colectividad; b) Sin agua potable nadie podría mejorar sus condiciones de vida; por tanto, al lesionarse el derecho a la salubridad, se atenta también contra el derecho a la vida, a la salud y se afecta la paz social; y, c) El art. 20.3 de la Ley Fundamental, reconoce que el acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos humanos, lo cual implica que nadie en particular puede apropiarse ni alegar derecho absoluto y menos monopolizar el aprovechamiento de este elemento líquido vital bajo argumento alguno, como un aparente conflicto de límites.

I.2.2. Informe de las autoridades, funcionarios municipales y personas demandadas

Charles Cristhian Becerra Sejas, Alcalde del Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo, a través de su apoderado legal, presentó su informe escrito, cursante a fs. 83 y vta., y en audiencia señaló lo siguiente: 1) Como primera autoridad municipal de la jurisdicción de Quillacollo, su compromiso es

la atención y prestación de servicios básicos en base a los requerimientos y necesidades de los habitantes del lugar, que en este caso responde a la zona “Illataco Oeste”, donde se encontraría la población de “Chula” y la OTB “Malvinas”; teniéndose que, entre esas necesidades se localiza el acceso a los servicios públicos y básicos como el agua potable; las mismas que, de acuerdo al informe adjuntado a esta acción, están cubiertas a través de la perforación de un pozo en la mencionada zona; por lo que, las afirmaciones descritas en la acción popular están alejadas de la verdad; 2) Alegan que supuestamente estarían lesionando derechos colectivos; sin embargo, el fondo del asunto es la existencia de una problemática de límites municipales; por lo cual, el citado Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo asista a las diferentes convocatorias realizadas por dicha Gobernación con el fin de solucionar el problema de acuerdo a la normativa legal vigente; 3) Por intermedio del Responsable de Límites, el municipio de Quillacollo notificó a la empresa “San Rafael S.R.L.” -que habría sido contratada por el Gobierno Autónomo Municipal de Vinto y estaría encargada de las perforaciones en esa jurisdicción-, para que no realice ningún tipo de acciones en jurisdicción ajena; pues, el lugar donde se pretendía realizar la excavación corresponde al municipio de Quillacollo; y, 4) Existen pozos que brindan agua potable a toda la zona de “Chulla”, donde se halla también incluida la OTB “Malvinas”, brindándose el servicio de agua potable a todos los habitantes del lugar; el mismo que además, puede ser brindado de manera exclusiva previa petición.

Por otra parte, Carla Lorena Pinto Bustamante, Concejal del Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo, hizo llegar su informe escrito, cursante a fs. 147 y vta., por el cual indicó que: i) “en la actualidad existen conflictos de límites que aquejan a diversos municipios y la instancia que conoce esos problemas es justamente la UNIDAD DE LIMITES DE LA GOBERNACION” (sic), quien debe ver la realidad concreta del problema y fallar como corresponde; por lo que, en el caso presente se mostraron las respectivas notas ante dicha oficina, a efectos de solucionar el problema a través de la concertación, en cumplimiento de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización; ii) La referida norma establece en su art. 17.I, que los conflictos de límites existentes entre municipios deberán ser resueltos en la vía conciliatoria considerando criterios históricos y culturales; y, iii) La Ley de Municipalidades le faculta como Concejal a efectuar las acciones de fiscalización al Alcalde Municipal de Quillacollo; por tanto, si alguna vez se la vio junto a éste en la zona del conflicto, fue mientras estaba efectuando la fiscalización correspondiente, por mandato expreso de la ley; no pudiendo entenderse su presencia como una agresión y mucho menos como una forma de impedir obras aprobadas por otro municipio.

Asimismo, Jesús Mérida Amurrio, Concejal del Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo, presentó su informe escrito, cursante de fs. 145 a 146 vta., por el cual explicó lo siguiente: a) Su persona llegó al lugar de los hechos y ante el conflicto suscitado sugirió a los dos Alcaldes que acudan a la Gobernación para solucionar el problema de límites, habiendo concluido con eso su participación en dicho lugar; pues, en ningún momento amenazó o perturbó la perforación de pozo alguno; ya que, es respetuoso de la Norma Suprema y las leyes; manifestando además que, se deben enmarcar dentro de los límites y jurisdicciones de ambos Municipios y ejecutar las obras dentro de los límites de cada uno; b) El citado Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo tiene la plena certeza técnica y jurídica que la zona de “Illataco Oeste” es de su jurisdicción; aspecto que desconocido y fue negado por los pobladores y autoridades del municipio de Vinto; c) Respecto al conflicto de límites, el art. 17 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), establece cuál es el procedimiento a seguir para solucionar el mismo; empero, los representantes municipales de Vinto han ignorado esto tomando decisiones que inducen al enfrentamiento; d) Con relación a los maltratos físicos y agresiones que supuestamente habrían sufrido los comunarios de la OTB “Malvinas Chulla”, se aclara que dichos extremos no ocurrieron; y, en todo caso, deberían acudir a las instancias judiciales competentes a denunciar esos hechos; y, e) Su autoridad, siendo parte del Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo, no pretende vulnerar o restringir derecho alguno; sin embargo, como autoridad electa y miembro de la Comisión de Límites, tiene que procurar el fiel

cumplimiento de las leyes y ceñir sus actos a éstas.

Por su parte Ramiro Paniagua Peñafiel y Raby Chávez, funcionarios municipales del Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo, por intermedio de su abogado, en audiencia señalaron lo siguiente: 1) En su condición de servidores públicos, Ramiro Paniagua Peñafiel forma parte del Departamento de Límites del municipio de Quillacollo y Raby Chávez es el "Gobernador" de la Sub Alcaldía del Distrito 4, en la cual se encuentran las OTB's en conflicto; por lo que, sus funciones son atender las necesidades de su territorio, al haber verificado la existencia de conflictos que tienden a desarrollarse en esa zona; y, 2) En cuanto a Ramiro Paniagua Peñafiel, éste se hizo presente en la OTB "Malvinas" a efectos de demostrar técnicamente a los concejales la delimitación del lugar, que se tiene desde el año 1992, y no así para provocar enfrentamientos o impedir la perforación del pozo.

Carmen Asunta Martínez Agreda y José Milton Jaldín Céspedes, dirigentes de la OTB "Illataco Oeste", por intermedio de su abogado, en audiencia informaron lo siguiente: i) En la presente acción se sostiene que sus personas realizaron actos de perturbación en la OTB "Malvinas" zona Chulla; sin embargo, en la demanda no se demuestra de manera alguna la determinación de un daño común, tal como dispone el art. 94 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (LTCP); pues, no existe ningún antecedente que evidencie de forma contundente e irrefutable la existencia de un aparente interés colectivo; es decir, no existe prueba que acredite que se efectuaron pozos en los predios municipales de Vinto o Quillacollo; ii) Esta acción procede cuando hay violación de derechos constitucionales comunes, lo cual no se dio en este caso; ya que, se está tratando de proteger un derecho privado, como es el derecho propietario de una persona que asevera ser la dueña del lugar donde se realizaba la perforación de dicho pozo; y, iii) En el aspecto técnico debió haberse acompañado documentación que establezca la pertinencia de perforar nuevos pozos en una zona que ya cuenta con éstos, considerándose además que, los ahora demandados ya se abastecen de agua potable para consumo personal y el riego de sus productos a los accionantes; puesto que, si se perforaran nuevos pozos se generaría un perjuicio a la zona; toda vez que, existen venas de agua que podrían disminuir el caudal de los pozos existentes.

José Guzmán Adriazola, María Valencia Vásquez, Juan Carlos Navia Correa, Ramiro Encinas Heredia y Francisco Flores Navia, vecinos del lugar ahora demandados, pese a su legal citación no se presentaron a la audiencia de esta acción ni hicieron llegar su respectivo informe escrito.

I.2.3. Intervención delos terceros interesados

Edgar René Solíz Román, Alcalde del Gobierno Autónomo Municipal de Vinto, a través de su apoderado legal, presentó su respectivo memorial de alegatos, cursante de fs. 151 a 152 vta., y en audiencia manifestó lo siguiente: a) El municipio de Vinto fue creado mediante la Ley 59 de 23 de diciembre de 1960, -posterior a la creación del municipio de Quillacollo-, contemplándose en su artículo segundo que, la jurisdicción de esa nueva Sección Municipal está conformada, entre otras, por la población de "Chulla". Dicha Ley está por encima del mapa cartográfico presentado por el Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo. Por su parte, la OTB "Malvinas Chulla" registró su personalidad jurídica a partir de la Ordenanza Municipal 47/2011 de 1 de diciembre, reconociéndose a su favor todos los derechos y prerrogativas establecidos en la Constitución Política del Estado y las leyes, habiendo obtenido finalmente el Decreto Departamental 518/2012 de 9 de febrero, por el cual el Presidente del Estado le otorgó el respectivo certificado de personalidad jurídica como OTB perteneciente al municipio de Vinto; b) En mérito a lo anterior y teniendo la obligación de incorporar a todas las OTB's a su Plan Operativo Anual (POA) para que todos los ciudadanos del Municipio sean beneficiados, el Gobierno Autónomo Municipal de Vinto, en la gestión 2013, añadió a su presupuesto la perforación de un pozo de agua potable en un terreno municipal para la OTB

“Malvinas Chulla”, a cuyo efecto se hizo la contratación y adjudicación de la obra a la empresa “San Rafael S.R.L.”, a objeto que se dote de agua de consumo a los vecinos del lugar, cumpliendo con la prescripción constitucional de otorgar servicios básicos fundamentales. Sin embargo, el Alcalde Municipal de Quillacollo, junto a funcionarios de esa institución y vecinos de “Illataco”, con acciones de hecho y amenazas impiden la ejecución de este proyecto vital e importante para la vida de los habitantes de la mencionada OTB; perjudicando además, al Gobierno Autónomo Municipal de Vinto en el cumplimiento de su POA en cuanto a la ejecución de presupuesto y obras; c) Respecto a la afirmación que este problema tiene una connotación de límites; se debe aclarar que, no se puede, bajo ese pretexto, vulnerar los derechos fundamentales de la población de “Malvinas Chulla” al acceso de agua potable ni impedir los trabajos previamente contratados; en todo caso, ese tipo de conflictos deben ser resueltos con el nuevo instrumento legal para delimitar zonas; y, d) Es necesario señalar que, en la OTB “Malvinas Chulla” no existen otros pozos de agua potable para suministrar este líquido elemento a los vecinos; pues, en el sector sólo hay una administración de agua por parte de una Cooperativa de Quillacollo que cobra entre “$ 220 y 500” la acción de ingreso; lo cual justifica que un grupo de familias y personas estén evitando la perforación del pozo por intereses particulares de ingresos económicos.

Por su parte, Hernán Paz Ramírez Torrico, Gerente General de la empresa de perforaciones “San Rafael S.R.L.”, pese a su legal citación, no se presentó a la audiencia de esta acción ni hizo llegar sus alegatos a efectos de exponer lo que en derecho le correspondiera.

I.2.4. Resolución

La Jueza Primera de Partido en lo Civil y Comercial de Quillacollo del departamento de Cochabamba, constituida en Jueza de garantías, pronunció la Resolución de 17 de julio de 2013, cursante de fs. 299 a 302 vta., por la que concedió la tutela solicitada, disponiendo que las autoridades, funcionarios, dirigentes y vecinos demandados, se abstengan de impedir la apertura del pozo de agua para la población de la OTB “Malvinas Chulla”; esto con los siguientes fundamentos: 1) “Conforme a la Ley de 23 de diciembre de 1960, la población de “Chulla” se encontraría dentro la jurisdicción del Gobierno Autónomo Municipal de VINTO, a la que pertenece la “OTB MALVINAS CHULLA” (sic); asimismo; se constató la existencia de la Resolución Municipal, emitida por el Concejo Municipal de Vinto, que autoriza al ejecutivo a la suscripción del contrato del proyecto “EXPLORACION PARA AGUA POTABLE OTB Chulla Malvinas”; por lo que, en ejecución del contrato, correspondía la perforación del pozo de agua; 2) La jurisprudencia constitucional ha establecido que, cuando se busca la protección del derecho al agua potable en su dimensión colectiva; es decir, para una población o colectividad; se activa la acción popular, en razón a que el agua y los servicios básicos de agua potable deben ser accesibles a todos, y con más razón, a los sectores vulnerables, marginados y desprotegidos de la población, sin discriminación alguna; 3) En el caso presente, la petición invocada por el accionante se enmarca dentro las previsiones establecidas en las normas legales; y, siendo así que se involucra a un sector de vulnerabilidad, no se lo puede dejar en desprotección; más aún si se les está privando del elemento natural del agua; debiendo asegurarse la observancia de sus derechos fundamentales con la máxima búsqueda del “vivir bien”; y, 4) Debido a la naturaleza del derecho al agua y su íntima relación con el bien común y el vivir bien, corresponde recordar a las autoridades demandadas su obligación y posición de garantes en el ámbito de sus competencias en la protección y garantía de los derechos de los pobladores de “Chulla”; aclarándoles además que, la acción popular tiene por finalidad tutelar los derechos colectivos consagrados en la Constitución Política del Estado y no así discutir sobre los mismos por la existencia de conflictos limítrofes en la población.

II. CONCLUSIONES

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

II.1. A partir de la Ordenanza Municipal (OM) 047/2011 de 1 de diciembre, en favor de la OTB "Malvinas Chulla", se inició el respectivo trámite para el registro de su Personería Jurídica; habiendo terminado el mismo el 22 de febrero de 2012, con el correspondiente certificado de registro emitido por el Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia (fs. 7; y, 210 a 213).

II.2. Una vez que obtuvo su Personería Jurídica, la OTB "Malvinas Chulla" solicitó al Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo la perforación de un pozo de agua que abastezca de este líquido elemento a toda la comunidad; por lo que, a partir de los respectivos estudios técnicos, dicha institución municipal aprobó el proyecto "EXPLORACION DE POZO PARA AGUA POTABLE OTB Chulla Malvinas" (sic) de 25 de octubre de 2012; habiendo emitido posteriormente la Resolución Municipal 158/2012 de 27 de noviembre, que autorizó la ejecución del proyecto; para finalmente suscribir el contrato de realización de obra con la empresa adjudicataria (2 a 3 vta.; 159 a 163; y, 243 a 291).

II.3. De acuerdo a lo denunciado por la OTB accionante en el memorial de esta acción, así como la evidencia adjuntada, el proyecto de referencia no pudo ser ejecutado debido a las acciones asumidas por el Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo, que reclama la propiedad donde se realizaría la perforación como parte de su jurisdicción (fs. 47 a 48; 50; y, 62 a 65 vta.).

II.4. Debido a que el proyecto no pudo ejecutarse, el Gobierno Autónomo Municipal de Vinto reformuló el presupuesto de su gestión; empero, el municipio de Quillacollo, continuó con sus medidas de hecho; por lo que, al afectarse con las mismas los derechos e intereses de la OTB "Malvinas Chulla" -que sería la beneficiada con la perforación del pozo de agua-, ésta interpuso la presente acción popular solicitando la tutela a sus derechos colectivos vulnerados (fs. 52 a 59; 62 a 65 vta.; y, 208 a 209).

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

El representante alega que, las autoridades, funcionarios municipales y personas demandadas vulneraron los derechos de la población de la OTB "Malvinas Chulla" al agua, a la salud, a la salubridad y a la paz social; toda vez que, a partir de medidas de hecho, están impidiendo que se ejecute el proyecto de "Exploración del pozo de agua potable para la OTB 'Malvinas Chulla'"; evitando la perforación del mismo, despojándolos de ese líquido elemento vital, y causando graves perjuicios a más de cien familias que viven en el lugar.

Por lo que, corresponde analizar en revisión si los actos denunciados son evidentes a objeto de conceder o denegar la tutela solicitada.

III.1. Naturaleza jurídica y finalidad de la acción popular

La acción popular se encuentra prevista por nuestra Constitución Política del Estado, en su art. 135, como un mecanismo de defensa de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza consagrados por la Ley Fundamental, tales como los derechos establecidos por el art. 30 de la CPE.

Esta acción, de acuerdo a la definición planteada por el constitucionalista José Antonio Rivera Santiváñez, "…es un proceso constitucional de naturaleza tutelar que tiene por objeto la protección inmediata y efectiva de los derechos e intereses colectivos, contra los actos u omisiones ilegales o

indebidos de autoridades públicas o personas particulares que los restrinjan, supriman o amenacen de restricción o supresión".

Sobre la misma, la SC 1973/2011-R de 7 de diciembre, ha establecido que: "La acción popular es un medio de defensa de novísima creación en el nuevo orden constitucional, que hace posible la materialización de los derechos fundamentales denominados como derechos de 'tercera generación', vinculados al medio ambiente, la seguridad y salubridad pública, a la paz y la libre determinación, derechos cuya titularidad, dependiendo si son colectivos o difusos, corresponden a una colectividad determinada o en forma genérica, a todos y cada uno de los miembros de una comunidad.

En este sentido, la SC 1018/2011-R de 22 de junio, señaló que: 'El reconocimiento de estos derechos responde a una nueva concepción del ser humano, ya no meramente individual, sino como parte de una comunidad en la que se desarrolla y desenvuelve, y que por lo mismo, necesita ser protegida, pues de su preservación depende el desarrollo integral de la persona y de futuras generaciones. En ese sentido, esta nueva concepción no sólo reconoce al individuo como ser contextualizado y dependiente de su comunidad, y a las colectividades como sujetos de derechos, sino también las condiciones que fundamentan y posibilitan la existencia individual y colectiva -es decir, el entorno vital del hombre- y que, como tales, su titularidad corresponde a todos y cada uno de los miembros de una comunidad, -a decir de Rousseau J.J., a todos en general, pero a ninguno en particular- como por ejemplo el derecho al medio ambiente.

(…)

A la luz de lo anotado, debe considerarse que los derechos consagrados en la Constitución Política del Estado, comprendidos integralmente, son la base de nuestro ordenamiento jurídico y vinculan a todos los órganos del poder y a los particulares, y frente a su lesión, se encuentran suficientemente resguardados a través de las garantías constitucionales y acciones de defensa que ella misma prevé, siendo una de ellas la acción popular que -conforme se analizará- precautela los derechos o intereses colectivos -y difusos-'".

Ahora bien, sobre la finalidad de esta acción, el ya citado autor José Antonio Rivera Santiváñez, ha señalado que "Dada su naturaleza jurídica, la Acción Popular tiene una finalidad pública, en razón a que no persigue la protección de los intereses subjetivos o pecuniarios de las personas consideradas individualmente, sino que se orienta a la protección de la colectividad o comunidad humana en su conjunto, resguardando y protegiendo sus derechos e intereses colectivos, frente a las violaciones o amenazas de violación.

(…) Entonces, la finalidad última de la Acción Popular no es solamente proteger los derechos en el presente sino, fundamentalmente, a futuro, preservando las condiciones básicas y mínimas para una existencia digna de los seres humanos; de ahí que uno de los rasgos principales de esta acción tutelar sea la prevención, activándose en aquellos casos de serias y graves amenazas de violación de los derechos colectivos".

III.2. Ámbito de tutela de esta acción

Sobre este tema, la SC 1981/2011-R de 7 de diciembre, ha desarrollado el siguiente análisis: "En una interpretación sistemática del art. 135 de la CPE, la citada SC 1018/2011-R, indicó que dentro del ámbito de tutela de la acción tutelar se encuentran '…además de derechos e intereses colectivos, derechos e intereses difusos -ambos contenidos bajo el nomen iuris «Derechos Colectivos»- y, en ese sentido, cualquier persona perteneciente a colectividad o comunidad afectada puede presentar

esta acción que, como su nombre indica, es popular'.

Así, según la doctrina del derecho constitucional de los Derechos Humanos, los derechos colectivos asumen al ser humano como miembro de una colectividad y en consecuencia, no pertenecen a ninguna persona individual específica, sino a toda la colectividad o comunidad, trascendiendo al interés personal de cada uno de sus miembros. En ese sentido y siguiendo el criterio de la Sentencia Constitucional de referencia, tanto los derechos e intereses colectivos y los difusos son transindividuales e indivisibles, por cuanto pertenecen a la colectividad y su lesión o ejercicio individual atañe a los demás que la integran; diferenciándose únicamente en que, los colectivos pertenecen a un grupo o colectividad claramente determinada por la vinculación común de sus miembros y los difusos, a un grupo o colectividad indeterminada, es decir, dispersos o disgregados entre los integrantes de la comunidad. Así, el interés o derecho difuso es aquél que corresponde a un grupo de personas que se vinculan entre ellas como consecuencia de la necesidad de reclamar la protección del interés o derecho vulnerado o frente a la inminencia de su restricción, de ahí que radica en la comunidad y se lo denomina difuso en cuanto es un interés que se concreta o materializa en la medida que se vea amenazado; al contrario, el derecho o interés colectivo está previamente concretado en una colectividad, que insta su tutela una vez que tiene lugar la amenaza o el daño.

Acotando lo anterior en los términos de procedibilidad y ámbito de tutela de la acción popular, es menester precisar que el titular de los derechos e intereses colectivos y difusos es la comunidad, admitiéndose que pueda interponerse por cualquier persona a título individual o en representación de una colectividad determinada; sin embargo, cuando un particular se vea agraviado directamente por la violación de estos derechos, puede reclamar la protección individual en los casos que exista un nexo causal entre el daño y el perjuicio personal y sea corroborable la afectación directa y cierta, pero a través del mecanismo de amparo constitucional, que es el medio idóneo para proteger derechos fundamentales. En ese sentido, corresponde aclarar que la suma de intereses individuales está fuera de la esfera de protección de la presente garantía constitucional, por cuanto si bien existe una pluralidad de personas, el fin que persigue cada una de ellas es particular, configurando intereses de grupo; ´…es decir, se trata de derechos o intereses individuales que tienen un origen común, por ello han sido denominados como intereses accidentalmente colectivos.

(…)

(…) los intereses de grupo no encuentran protección en la acción popular, pues, como se tiene señalado, en esos casos no existe un interés común -colectivo ni difuso-, sino un interés individual que, en todo caso, podrá ser tutelado a través de la acción de amparo constitucional, previa unificación de la representación (SC 1018/2011-R)´.

Por su parte, la jurisprudencia prevista en la SCP 0176/2012 de 14 de mayo, refiriéndose al mismo tema, y haciendo una diferenciación más precisa sobre los derechos que tutela esta acción, ha establecido lo siguiente:“Los derechos e intereses colectivos protegidos a través de la acción popular, conforme señala el art. 135 de la CPE, se encuentran relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por la Ley Fundamental.

De la interpretación teleológica, gramatical (art. 196.II de la CPE) y sistemática (art. 6.II de la LTCP), que facultan a este Tribunal, de las normas referidas, puede extraerse que la acción popular otorga protección a lo siguiente:

a) Los derechos e intereses colectivos objeto de protección constitucional explícita por la acción

popular son: el patrimonio, el espacio, la seguridad, lasalubridad pública y el medio ambiente referidos expresamente por los arts. 135 de la CPE y 94 de la LTCP.

En este sentido, el concepto de derecho colectivo latu sensu incorpora e implica a los derechos colectivos propiamente tales y a los derechos difusos (…).

(…) Respecto a la diferenciación entre derechos o intereses colectivos, difusos e individuales homogéneos, se tiene que:

'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 .

b) Otros derechos de similar naturaleza; es decir, de carácter colectivo o difuso -diferentes a los explícitamente enunciados- contenidos en normas que integren en bloque de constitucionalidad (art. 410.II de la CPE) o incluso en normas legales de características similares a los referidos e indispensables para el vivir bien, en su carácter colectivo, lo que concuerda con el concepto de progresividad que rige a los derechos, como sucede con el derecho al agua, que se constituye en un derecho autónomo y con eficacia directa que en su dimensión colectiva como derecho difuso y colectivo, encuentra protección por la acción popular.

c) Otros derechos incluso subjetivos por estar relacionados o vinculados con los derechos expresamente referidos por el art. 135 de la CPE o con los implícitos referidos por la cláusula abierta contenida en la misma norma constitucional en virtud al principio de interrelación de los derechos fundamentales contenido en el art. 13.I de la CPE, que instrumentalicen o hagan efectivos a los mismos'.

(…) Así si bien el legislador constituyente, diferenció la acción de amparo constitucional para la tutela de derechos subjetivos y la acción popular para la protección de los derechos e intereses colectivos, es posible que una misma causa, afecte tanto a derechos subjetivos como a derechos colectivos; de forma que, la tutela del derecho subjetivo mediante el amparo constitucional eventualmente e indirectamente puede alcanzar a la tutela del derecho colectivo y la tutela que otorga la acción popular puede incluir a derechos subjetivos".

III.3. Los derechos al agua, a la salud y a la salubridad pública, invocados por los accionantes

Respecto al derecho fundamental al agua, la SCP 0084/2012 de 16 de abril, ha previsto lo siguiente: "Con relación al derecho al agua, instituido por el art. 16.I de la CPE y reconocido como un derecho fundamentalísimo para la vida por el art. 373.I de la Norma Fundamental y el rol que corresponde al Estado en su protección y promoción prioritaria, la jurisprudencia constitucional a través de la SC 0559/2010-R de 12 de julio, ha establecido que: 'De los preceptos constitucionales transcritos líneas supra, se puede concluir que no sólo se instituyó el derecho al agua en la Constitución vigente, sino que la voluntad del constituyente fue más allá del simple reconocimiento, pues se instituyó acciones positivas a cumplir por parte del Estado a los fines de garantizar el acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable por constituirse el derecho al acceso al agua como un derecho humano. No es menos cierto además, que la Constitución vigente, considera al derecho al agua como un derecho fundamentalísimo para la vida en el marco de la soberanía del pueblo; de ello se puede deducir que la propia Ley Fundamental vincula al derecho al agua con el derecho a la vida, instituyendo por lo tanto una estricta conexitud entre el líquido elemento y la vida misma puesto que por disposición del ya citado art. 374.I de la CPE, el Estado debe ineludiblemente proteger y garantizar el uso prioritario del agua para la vida'".

Por su parte, la jurisprudencia prevista en la SC 0156/2010-R de 17 de mayo, expresó que: "El agua es un recurso vital, del cual depende el ejercicio de otros derechos fundamentales, como son la vida y la salud, forma parte integrante de los derechos humanos oficialmente reconocidos en los instrumentos internacionales, es un bien común universal, patrimonio vital, derecho básico, individual, indivisible, imprescriptible y colectivamente inalienable, que cada persona requiere para su uso personal y doméstico y al que pueda acceder por un precio adecuado y razonable. Cada persona tiene el derecho a un sistema de agua que funcione, los sistemas de agua se deben organizar y manejar para garantizar su acceso continuo.

(…) este derecho está reconocido y garantizado por el Estado y en la medida en que es un elemento básico para ejercer el derecho a la salud y para proporcionar un nivel adecuado de vida para todos los individuos de un Estado Social y Democrático de Derecho, garantizando así su subsistencia en condiciones dignas, exige de una protección inmediata de parte de los gobiernos y de los particulares, quienes deben organizar esfuerzos que confluyan en la satisfacción de esta necesidad básica para todos y cada uno de los habitantes de nuestro país.

La Corte Constitucional de Colombia mediante la Sentencia T-270/07 expresó que: 'El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos'

El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.

(…)

Al igual que todos los derechos humanos, el derecho al agua impone tres tipos de obligaciones a los Estados, a saber: las obligaciones de respetar, proteger y realizar.

a) De respetar, absteniéndose de asumir cualquier medida que impida a la población satisfacer este derecho, ya sea interrumpiendo su conexión, elevando su precio, o contaminando el recurso en detrimento de la salud.

b) De proteger las fuentes y los causes naturales de agua así como su conservación evitando su contaminación o alteración mediante la promulgación de normas que regulen y controlen su uso, y extracción no equitativa.

c) De realizar o materializar medidas necesarias destinadas a garantizar el derecho al agua, entre las que incluyen políticas de economía pública, de mercado, de subsidio, provisión de servicios, infraestructura y otras" (las negrillas nos corresponden).

Con relación al derecho a la salud, la SC 1974/2011-R de 7 de diciembre, haciendo referencia a la SC 0026/2003-R de 8 de enero, estableció que: "'..es el derecho en virtud del cual la persona humana y los grupos sociales -especialmente la familia- como titulares del mismo, pueden exigir de los órganos del Estado, en cuanto sujetos pasivos, que establezcan las condiciones adecuadas para que aquellos puedan alcanzar un estado óptimo de bienestar físico, mental y social y garanticen el mantenimiento de esas condiciones. El derecho a la salud no significa solamente el derecho a estar en contra de la enfermedad sino el derecho a una existencia con calidad de vida´. Entendimiento que en el actual orden constitucional encuentra mayor eficacia puesto que la salud es un valor y fin del Estado Plurinacional, un valor en cuanto el bienestar común respetando o resguardando la salud, conlleva al vivir bien, como previene el art. 8.II de la CPE; pero también es un fin del Estado, tal cual lo establece el art. 9 num. 5) de la CPE, al señalar que son fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la Ley 'Garantizar el acceso de las personas a la educación, a la salud y al trabajo´'".

Por su parte, en cuanto a la salubridad pública, el autor José Antonio Rivera Santiváñez, ha señalado que la misma "es un elemento esencial del derecho a la salud, que obliga al Estado a adoptar políticas de orden legislativo administrativo para crear las condiciones básicas y necesarias para que todas las personas que integran una colectividad humana puedan vivir lo más saludablemente posible. Las condiciones básicas y necesarias comprenden, entre otras, la disponibilidad garantizada de servicios de salud brindados por el Estado; condiciones saludables y seguras de trabajo; vivienda adecuada; servicios de saneamiento básico, como el agua potable y alcantarillado; servicios de energía eléctrica y telefonía; y alimentos sanos nutritivos.

(…) A los fines de la protección que brinda la Acción Popular, se entiende por derecho a la salubridad pública, la potestad y facultad que tienen todas las personas que integran una colectividad o comunidad humana para exigir y recibir del Estado aquellas prestaciones básicas y necesarias para vivir saludablemente, preservando su dignidad humana.

Este derecho colectivo a la salubridad pública, en el sistema constitucional boliviano, tiene su base en las normas previstas por la Constitución, en sus arts. 8.II. 9.2 y 5, 13.II, 14.III, 16, 18, 20, 35, 36 y 37; de otro lado en las normas previstas por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en sus arts. 11 y 12" (las negrillas nos corresponden).

III.4. Análisis del caso concreto

En el presente caso, la parte accionante denuncia la vulneración del derecho al agua, y como consecuencia de éste, sus derechos a la salud, a la salubridad pública y a la paz social; debido a medidas de hecho en las que incurrieron las autoridades, funcionarios y personas demandadas, que impiden la perforación de un pozo de agua potable. Por lo que, en atención a la tutela que brinda esta acción, corresponde ingresar al análisis de fondo de la misma; ya que, se solicita la protección de derechos colectivos inherentes a toda una comunidad, como es la OTB "Malvinas Chulla", que se ve afectada en su conjunto por las acciones asumidas por los demandados en cuanto al acceso que tienen al agua, que se constituye en un derecho autónomo y con eficacia directa que en su dimensión colectiva como derecho difuso y colectivo, encuentra protección por la acción popular.

En efecto, en el caso objeto de análisis se ha podido corroborar que el proyecto, previamente elaborado, licitado y contratado, para la perforación de un pozo de agua a favor de la OTB "Malvinas Chulla", no ha podido ser ejecutado; toda vez que, debido a un aparente conflicto de límites, el Gobierno Autónomo Municipal de Quillacollo, con medidas de hecho, ha impedido la realización del mismo; ya que, en más de una ocasión, se constituyó en el lugar donde debía perforarse el pozo y evitó que la empresa contratada efectuara los trabajos correspondientes.

Dichas medidas, se constituyen en un perjuicio para las personas que forman parte de la mencionada OTB y que reclaman el acceso al servicio básico de agua potable; ya que, al no ejecutarse el proyecto, se ven afectadas en cuanto a su derecho a contar con agua potable y con las debidas condiciones para garantizar la salubridad pública de la comunidad.

Ahora bien, es necesario recordar que, el derecho al agua, reclamado en la presente acción, se constituye en un derecho fundamentalísimo para la vida misma de las personas; pues, es un recurso vital, del cual depende el ejercicio de otros derechos fundamentales, como son la vida y la salud; por lo que, exige una protección inmediata de parte de los gobiernos y de los particulares, quienes deben concretar esfuerzos para lograr la satisfacción de esta necesidad básica para todos y cada uno de los habitantes del país.

Por tanto, dada la importancia del referido derecho fundamental, las diferentes autoridades (en este caso municipales, tanto de Quillacollo como de Vinto), no sólo tienen el deber de proveer de este líquido elemento a toda la población de sus jurisdicciones; sino que, tal como se desarrolló en el Fundamento Jurídico III.3 de esta Sentencia Constitucional Plurinacional, también están obligados a respetar este derecho "absteniéndose" de asumir medidas que puedan impedir la satisfacción del mismo.

En el caso presente, como se mencionó líneas arriba, los demandados incumplieron esta obligación respecto al derecho fundamental al agua; pues, procedieron a asumir medidas de hecho que evitaron que se realizara la perforación de un pozo de agua potable que beneficiaría a más de cien familias de la OTB "Malvinas Chulla"; lesionándoles no sólo el derecho referido, sino también su derecho a la salubridad pública, en cuanto al acceso a las condiciones básicas y necesarias para vivir saludablemente, preservando su dignidad humana; y afectando además la paz social de la comunidad, entendida ésta como el bienestar de la sociedad a partir de la prosperidad de sus miembros.

Ahora bien, uno de los argumentos para justificar las medidas asumidas por los demandados, es el aparente conflicto de límites existente entre los municipios de Vinto y Quillacollo; empero, es necesario señalar que, dicho fundamento de ninguna manera podría constituirse en una razón valedera para afectar los derechos de toda una colectividad a acceder al elemento líquido esencial

como es el agua; menos aún cuando en los hechos ya existe un proyecto para cubrir esta necesidad de la población y se cuenta con el respectivo presupuesto para hacerlo; ya que, al impedir la ejecución de la perforación del pozo de agua, lo único que se logra es afectar a más de quinientas personas que habitan el lugar; pues, si bien es cierto que es necesario establecer a qué municipio corresponde la OTB "Malvinas Chulla"; empero, no es posible que, mientras dure el procedimiento para concretar la jurisdicción a la que pertenece, se deje a su población sin la debida provisión de agua; en todo caso, como se mencionó antes, si ya existe el proyecto y el presupuesto para ejecutar el proyecto que permitirá la perforación de un pozo, se debe dar lugar a que se efectivice dicho plan, y cualquier resolución posterior respecto al conflicto de los límites, deberá ser resuelta en la vía administrativa entre las autoridades de cada municipio.

Por tanto, en el presente caso, al haberse constatado la vulneración del derecho de la OTB "Malvinas Chulla" al agua potable y, en consecuencia, los derechos a la salud y la salubridad pública; corresponde a este Tribunal Constitucional Plurinacional otorgar la tutela impetrada en la presente acción; toda vez que, los derechos afectados son derechos colectivos de interés común que afectan a toda la comunidad ahora accionante.

Por lo expresado precedentemente, la Jueza de garantías, al haber concedido la tutela solicitada, ha efectuado en forma correcta la compulsa de los antecedentes y las normas aplicables al mismo.

POR TANTO

El Tribunal Constitucional Plurinacional, en su Sala Tercera; en virtud de la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y el art. 12.7 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, en revisión, resuelve: CONFIRMAR la Resolución de 17 de julio de 2013, cursante de fs. 299 a 302 vta., pronunciada por la Jueza Primera de Partido en lo Civil y Comercial de Quillacollo del departamento de Cochabamba; y en consecuencia, CONCEDER la tutela solicitada de acuerdo a lo dispuesto por la Jueza de garantías.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional.

Tata Gualberto Cusi Mamani
MAGISTRADO

Dra. Ligia Mónica Velásquez Castaños
MAGISTRADA