



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1160/2017-S2 Sucre, 15 de noviembre de 2017

SALA SEGUNDA

Magistrado Relator: Dr. Zenón Hugo Bacarreza Morales
Acción de amparo constitucional

Expediente: 18536-2017-38-AAC
Departamento: Chuquisaca

En revisión la Resolución 03/2017 de 8 de marzo, cursante de fs. 721 a 729, pronunciada dentro de la **acción de amparo constitucional** interpuesta por **Esteban Urquizu Cuellar, Gobernador del departamento de Chuquisaca** contra **Guillermo Achá Morales, Presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)**.

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1. Contenido de la demanda

El accionante, mediante memorial presentado el 9 de febrero de 2017, cursante de fs. 229 a 243 vta., subsanado por memorial de fs. 270 a 276 vta., de 23 del citado mes y año, manifestó lo siguiente:

I.1.1. Hechos que motivan la acción

En cumplimiento del art. 45 de La Ley de Hidrocarburos (LH), a objeto de determinar la existencia o no de reservorios compartidos entre los departamentos de Chuquisaca y Santa Cruz del campo gasífero Incahuasi, YPFB contrató los servicios de la empresa "GLJ Petroleum Consultants Ltd.", para realizar un estudio técnico de los campos Incahuasi y Aquio con la finalidad de determinar la existencia o no de reservorios compartidos entre departamentos; uno de los factores importantes para la realización de dicha labor, era contar con la información sobre los límites territoriales de los departamentos involucrados, siendo obligación de YPFB proporcionar esta información técnica, oficial, histórica y actualizada (cláusula 5 del contrato), que según el art. 10 de la Ley Delimitación de Unidades Territoriales (LDUT), el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Autonomías, es la autoridad competente para la delimitación territorial de los departamentos. Para obtener dicha información, el Presidente de YPFB ahora demandado mediante nota YPFB/PRS/VPACE No 345 – CNIH- 069/2016 de 31 de marzo, solicitó al Ministerio de Autonomías información sobre límites departamentales así como también petitionó la misma información al Instituto Geográfico Militar (IGM), este último informó no haber efectuado un proceso de demarcación sobre estos departamentos; por su parte, el Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesina y Organización Territorial otorgó respuesta el 31 de marzo de 2016, transcribiendo las leyes de 10 de noviembre de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

1898 y 21 de octubre de 1912 que establecen delimitaciones entre ambos departamentos, esta información sirvió de base para emisión del reporte preliminar del estudio técnico, asumiendo como válido esta "georreferencia", sin realizar su trabajo en base a datos oficiales y válidos. Dicho reporte preliminar fue observado por el Gobierno Autónomo Departamental de Chuquisaca mediante nota de 23 de junio de 2016 señalando el error en la consideración de las precitadas leyes, las cuales solo eran referenciales; de igual manera, el 27 de los mes y año referidos, el Director de YPFB Chuquisaca puso de manifiesto la inexistencia de límites oficiales por cuanto no se podía establecer porcentajes de distribución de los reservorios compartidos; mediante nota de 13 de julio de 2016, el Ministro de Autonomías informó al Presidente de YPFB que las precitadas leyes eran sólo referenciales, por cuanto su Ministerio en ningún momento certificó que las mismas cuenten con límites precisos.

El Gobernador de Chuquisaca denunció la lesión de los derechos de ese departamento a raíz del proceso para contratar y aprobar el "Estudio técnico de los campos Incahuasi y Aquio para determinar la existencia o no de reservorios compartidos entre departamentos" que fue aprobado por YPFB sin contar con la aceptación de las autoridades de Chuquisaca como tampoco hicieron conocer el instrumento de aprobación, lo cual constituye un acto lesivo a los derechos del departamento. Añadió que este estudio encargado por YPFB para determinar la existencia o no de reservorios compartidos entre Chuquisaca y Santa Cruz en los bloques de Incahuasi y Aquio concluyó "QUE LOS VOLUMENES DE GAS EN SITIOS PROBADOS SE ENCUENTRAN EN SU TOTALIDAD (100%) EN EL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ" lo que demuestra que se trata de un acto jurídico referido a derechos que afectan al departamento de Chuquisaca, suprimiendo la percepción de regalías conforme prevé el art. 368 de la Constitución Política del Estado (CPE); asimismo, el art. 45 de la LH que refiere la realización de un estudio para determinar la proporción de reservas cuando los hidrocarburos se encuentran en los límites de dos o más departamentos. En observancia de la normativa inherente al caso, se realizaron observaciones técnicas y jurídicas al tener conocimiento del informe preliminar emitida por la empresa consultora contratada mediante nota CITE: S.H.E.M-D.A.H. 0250/2016 de 8 de agosto a objeto de evitar la aprobación del informe, reclamos que fueron ignorados procediéndose a la aprobación del informe final.

Respecto al principio de subsidiariedad a efectos de la interposición de la presente acción, según el art. 10 de la Resolución Ministerial (RM) 222-12 de 20 de agosto de 2012 concordante con el art. 45 de la LH, los informes aprobados por YPFB son de carácter definitivo y obligatorio para los departamentos involucrados siendo inimpugnables, y, al haberse utilizado los medios legales para oponerse al informe final, solo quedó expedita la presente vía constitucional. En lo concerniente a la inmediatez, debe tenerse presente las fecha de las notas YPFB/PRS/VPACF 0420-GNAC 797-DDP-372/2016 de 2 de agosto, emitida por el Presidente Ejecutivo de YPFB convocando a una reunión a efectuarse el 9 del citado mes y año para la presentación del estudio técnico en la cual se conoció el informe final; y la nota YPFB/PRS/VPACF- 0451GNAC-954 DDP-436/2016 de 31



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

de agosto, por la cual el Presidente de YPFB informó la aprobación del estudio técnico, teniéndose que a la fecha de presentación de la acción de amparo constitucional no transcurrieron los seis meses señalado por ley para la interposición de la presente acción tutelar.

I.1.2. Derechos supuestamente vulnerados

La parte accionante alega la lesión de los derechos del departamento de Chuquisaca a percibir regalías y participación en el impuesto a los hidrocarburos emergente de la vulneración del debido proceso que exige el respeto a las normas legales que regulan los procedimientos administrativos o corporativos y judiciales, citando al efecto los arts. 115, 341.1 y 368 de la CPE.

I.1.3. Petitorio

Solicita se conceda la tutela, disponiendo: **a)** La nulidad de todo el procedimiento del estudio técnico de los campos Incahuasi y Aquio efectuados por YPFB para determinar la existencia o no de reservorios de gas compartidos entre departamentos; **b)** La nulidad de la aprobación del informe final emitido por la empresa "GLJ Petroleum Consultants Ltd."; **c)** La no convocatoria a nuevo procedimiento mientras no exista límites determinados entre los departamentos de Chuquisaca y Santa Cruz; y, **d)** La no cancelación de regalías.

I.2. Audiencia y Resolución del Juez de garantías

En la audiencia pública efectuada el 8 de marzo de 2016, conforme consta en acta cursante de fs. 688 a 728, se produjeron los siguientes hechos:

I.2.1. Ratificación y ampliación de la acción

La parte accionante a través de sus abogados, reiteraron en su integridad los términos expuestos en el memorial de acción de amparo constitucional añadiendo que: **1)** De acuerdo al contrato suscrito entre YPFB y la empresa "LGJ Petroleum Consultants Ltd.", el estudio técnico debía efectuarse en el plazo de cuarenta días, los cuales deberían computarse a partir del 19 de mayo de 2016 con la orden de proceder a dicho estudio técnico; conforme se evidencian de los antecedentes existió una serie de solicitudes enviadas al Ministerio de Autonomías y al IGM así como respuestas, transcurriendo más del tiempo señalado del contrato; incluso, el 27 de julio de 2016 el Presidente de YPFB solicitó al Ministro de Hidrocarburos realizar una reunión informativa respecto a los límites interdepartamentales de Chuquisaca y Santa Cruz lo que da cuenta del incumplimiento del plazo fijado para el estudio técnico; **2)** El 8 de agosto de 2016, el Gobierno Autónomo Departamental de Chuquisaca efectuó observaciones al informe presentado por YPFB en los cuales se señaló que los límites no eran oficiales sin obtener respuesta; de igual manera, se rechazó el informe preliminar y se hizo observaciones sobre las recomendaciones efectuadas por "LGJ Petroleum Consultants Ltd.", respecto a los límites donde sugirieron determinar la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

demarcación interdepartamental; **3)** YPFB omitió cumplir con mandatos normativos como es el art. 4 del Reglamento -haciendo referencia al Decreto Supremo (DS) 1560 de 17 de abril de 2013- que establece que para iniciar un procedimiento debe contarse con una información oficial, histórica y actualizada, por cuanto las leyes sobre las que se basó la información son del siglo pasado, mismas que solo eran referenciales; **4)** El informe del estudio técnico permite que las regalías sean cedidas a favor del departamento de Santa Cruz lo cual lesiona el derecho a percibir regalías al departamento de Chuquisaca; **5)** Respecto a que la empresa "GLJ Petroleum Consultants Ltd." sea considerada como tercer interesado debe tenerse en cuenta que la misma no es una empresa nacional, no teniendo domicilio en Bolivia como tampoco una representación por cuanto notificársele con la presente acción tomaría por lo menos seis meses, lo que inviabilizaría la realización de la presente acción; y, **6)** Con relación al Ministerio de Autonomías, la resolución de la presente acción no le afectara de ninguna manera máxime si se toma en cuenta que el proceso para la determinación si se trata o no de un campo compartido o no deviene de un procedimiento corporativo único y especial que no tiene repercusión en todo ámbito.

I.2.2. Informe de la autoridad demandada

El Asesor Legal del Distrito de Redes de Gas Chuquisaca de YPFB en condición de representante legal de esa institución, mediante memorial cursante de fs. 288 a 290 vta., señaló que: **i)** A efectos de evitar que el Juez de garantías incurra en defectos absolutos en la sustanciación de la acción de amparo constitucional, debía procederse a la suspensión de la audiencia para evitar la lesión de su derecho a la defensa debido a que el art. 129. III de la CPE, con relación al art. 56 del Código Procesal Constitucional (CPCo) refiere que la parte demandada debe ser citada con cuarenta y ocho horas de anticipación para que pueda presentar su informe y asumir defensa; y, **ii)** De igual manera, se omitió citar al tercero interesado "GLJ Petroleum Consultants Ltd." y al Ministerio de Autonomías, la primera encargada de realizar el estudio técnico recomendado que emitió el informe final hoy cuestionado; y, el segundo por haber proporcionado información a YPFB para la realización del citado estudio técnico, mismos que deben ser oídos por la autoridad a efectos de tener una información real conforme refiere la SCP 0402/2012 de 22 de junio.

En audiencia, la parte demandada añadió que: **a)** Entre los argumentos centrales de la Gobernación de Chuquisaca está el referido a que YPFB no era la entidad competente para proporcionar información sobre los límites territoriales sino el Ministerio de Autonomías lo cual resulta falso porque según la estructura del Órgano Ejecutivo entre las facultades del Ministerio de Autonomías no se evidencia la de proporcionar información cartográfica oficial del Estado Boliviano, ni el manejo de información sobre los mapas políticos y administrativos sino que su atribución es conocer y resolver asuntos sobre límites entre departamentos; **b)** De acuerdo con el Decreto Supremo (DS) 1158 de 6 de mayo de 1948 elevado a rango de Ley, señala que el IGM tiene entre sus atribuciones fraccionar el mapa general de la república y de la carta fundamental, donde se incluye las diferentes



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

unidades política administrativas denominadas unidades territoriales anteriormente, aspecto que debió ser observado por la parte accionante; **c)** No se activaron los mecanismos idóneos para efectuar los reclamos sobre los supuestos límites departamentales imprecisos por negligencia, inobservancia e inactividad de la parte accionante; **d)** Debe entenderse que el carácter referencial respecto a los límites se debe a la posibilidad de creación de nuevos municipios, provincias, departamentos o inclusive por afectación de una guerra o invasión internacional; **e)** Las Leyes "2250" -lo correcto es 2150- de Unidades Político Administrativas y la Ley de Delimitación de Unidades Territoriales se deben a que siempre existirán conflictos de límites entre municipios y departamentos; **f)** El art. 7 de la LDUT señala que pueden existir límites precisos naturales o imprecisos, el primero definido a través de coordenadas geográficas o accidentes geográficos naturales, mientras que los imprecisos "aquellos que no han sido definidos de la norma" (sic); **g)** La Ley de 10 de noviembre de 1898 resuelve un diferendo limítrofe entre los departamentos de Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija en base a coordenadas geográficas expresadas en horas minutos y segundos, al existir dudas entre las poblaciones Ibo y Cuevo; **h)** Se hizo la Ley de 21 de octubre de 1912 practicándose delimitaciones a cargo del entonces Ministerio del Interior realizando descripciones que permitieron al IGM realizar verificaciones sobre los límites, constituyéndose estas Leyes históricas; **i)** Cualquier variación de la escala y segunda exigibilidad técnica se tiene que el límite no se movería por más de 50 m, siendo YPFB quien proporcionó dicha documentación a través del Ministerio de Autonomías; y, **j)** Debe prevalecer la verdad material ante todo y, también considerarse que en su momento Chuquisaca no efectuó ningún reclamo respecto al tema de límites considerando que respecto a los 120vértices demandados, del vértice 1 al 30 fueron admitidos y del 31 al 120 no, mismos que corresponden a la cercanía Incahuasi cuyos vértices estaban aprobados por las referidas Leyes de 10 de noviembre de 1898, 21 de octubre de 1912 y la Resolución Suprema de 20 de noviembre de 1914.

Posterior a ello la parte demandada hizo abandono del acto.

I.2.3. Intervención del tercero interesado

Nelson Quintana Heredia en representación del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, mediante memorial de fs. 300 a 301 vta., sostuvo que: **1)** La pretensión de la presente acción de amparo constitucional tiene vinculación e interés directo de Chuquisaca que a su vez deriva en sus habitantes, al intentar dejar sin efecto un estudio técnico que establece que los reservorios del campo Incahuasi corresponden solo a Santa Cruz impidiendo la percepción de regalías; por lo cual, ningún juez o tribunal del departamento de Chuquisaca estaría abstraído del referido interés estando subjetivamente influenciado por ese vínculo intrínseco afectivo respecto al lugar en el que reside; **2)** De efectuarse una abstracción de ese vínculo natural es inevitable que la actuación del juez de garantías será influenciada por los intereses de los demás habitantes del departamento; y, **3)** De acuerdo con los arts. 178.I y 180.I de la CPE, la administración de justicia debe ser independiente e imparcial, garantizando la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

aplicación de la justicia al margen de cualquier interés, de ahí que el juez no debe tener interés positivo o negativo en una u otra solución de la controversia que esté llamado a resolver; los autos emitidos por el juez de garantías no tuvieron efectos pertinentes debido a la presión institucional ejercida por el propio Tribunal Departamental de Justicia de Chuquisaca a efectos de la remisión de la presente acción ante el similar de La Paz que constituiría el juez natural en sus dimensiones de imparcialidad e independencia; por lo que se solicita el apartamiento del conocimiento de dicha causa.

El Juez de garantías ante la solicitud de la parte demandada y la adhesión del tercero interesado manifestó que constituiría una ilegalidad declarar un cuarto intermedio en razón a que el art. 36 del CPCo, es taxativo sobre ese extremo; asimismo, respecto a la presencia del miembro representante de Chuquisaca ante el Directorio de YPFB al carecer de la calidad del tercero interesado, desestimó su intervención.

I.2.4. Resolución

El Juez Público de Familia Cuarto del departamento de Chuquisaca, constituido en Juez de garantías, mediante Resolución 03/2017 de 8 de marzo, cursante de fs. 721 a 729, **concedió en parte** la tutela impetrada, en lo referente a la lesión del debido proceso disponiendo que el informe final del estudio técnico de los campos Incahuasi y Aquio es provisional, debiendo en consecuencia efectuarse un nuevo procedimiento técnico por parte de YPFB cumpliendo con la previsión del art. 4 del DS 1560 para determinar la existencia o no de reservorios compartidos entre dos o más departamentos; así como la determinación y aplicación del factor de distribución, sobre la base de datos oficiales proporcionados por las entidades que conforman la Coordinación Técnica Interinstitucional, descrita por el art. 14.II de la LDUT a efectos de determinar datos oficiales y fidedignos la existencia o no de reservorios compartidos entre ambos departamentos o que tienen el carácter de departamental concediendo un plazo de 30 días para el cumplimiento de la presente determinación por lo complejo de la presente acción y en observancia de la SCP 0311/2016-S1 de 11 de marzo. En caso de determinarse que los campos Incahuasi y Aquio son compartidos entre los departamentos de Chuquisaca y Santa Cruz deberá procederse según el DS 1560 supra citado; determinación asumida en base a los siguientes fundamentos: **i)** Tratándose de la percepción de regalías, el sujeto receptor del derecho se encuentra indeterminado por cuanto dicho derecho alcanza en sus defectos y beneficios a toda la población de un departamento por cuanto el debido proceso, según su acepción de esencia de derecho constitucional, correspondería ser reclamado a través de otra vía constitucional por estar vinculado con una pretensión o derecho de carácter colectivo; **ii)** El accionante pretende la nulidad de procedimiento empleado en el estudio técnico de los campos Incahuasi y Aquio para determinar la existencia o no de reservorios compartidos entre departamentos, a efectos de establecer la existencia de un indebido procesamiento que amenaza la percepción de regalías, corresponde precisar si dicho estudio técnico se sujetó al DS 1560 aprobado por RM 222-12, emitida por el Ministerio de Hidrocarburos en cuyo art. 4, refiere que YPFB contratará una empresa internacional prestigiosa para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

efectuar los estudios; así mismo, la información técnica oficial histórica y actualizada deberá ser proporcionada por YPFB; el art. 7 señala que en caso de que el estudio determine la extensión y conectividad, la empresa contratada deberá efectuar una georreferenciación considerando los límites geográficos departamentales proporcionados por la entidad competente, estableciendo que la delimitación interdepartamental debe ser acreditada por autoridad competente; **iii)** El art. 3 del DS 1560, establece que el Ministerio de Autonomías es la autoridad competente para llevar adelante procedimientos de conciliación administrativa para la delimitación de unidades territoriales; conforme los argumentos de la parte accionante, YPFB proporcionó a la empresa "GLJ Petroleum Consultants Ltd." datos referenciales sobre los límites entre Santa Cruz y Chuquisaca y no datos oficiales ni actualizados conforme establece el art. 4 del citado Decreto Supremo; **iv)** Existen dos datos del Ministerio de Autonomías, el primero expresado por el Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas y Organización Territorial señalando que los límites se establecieron en base a las Leyes de 10 de noviembre de 1898 y de 21 de octubre de 1912; el segundo que se aparta de lo señalado por el Viceministerio refiriendo que la delimitación territorial se halla establecida en el DS 26570 de 2 de abril 2002, normativa temporal que tenía por objeto aprobar un censo poblacional del 2001; lo que evidencia una omisión procesal grosera de la normativa que es clara y específica que señala que la información para efectuar el estudio debe ser técnica, oficial, histórica y actualizada; **v)** Al tratarse de un procedimiento regulado por un contrato administrativo, no existe mecanismo de impugnación que permitiese al accionante corregir el procedimiento, limitando a los interesados efectuar observaciones como sucedió en el caso en concreto sin obtener respuesta alguna, por cuanto al iniciarse un procedimiento en base a un dato no acorde con la norma que lo regula, los actos posteriores carecen de legalidad y son susceptibles de anulación; **vi)** Este fallo se sustenta en el debido proceso en su exegesis correspondiendo la aplicación correcta de las normas procedimentales, garantizando que los procedimientos se ajusten a las normas que los regulan (principios de legalidad y seguridad jurídica); **vii)** Se efectúa una interpretación de la legalidad ordinaria y de la valoración de la prueba pese al incumplimiento de presupuestos exigidos por la jurisprudencia en razón a tratarse de derechos colectivos; **viii)** De acuerdo con el art. 128 de la CPE, concordante con el art 51 del CPCo, la acción de amparo constitucional solo tutela derechos y garantías individuales y no colectivos como los reclamados por el accionante los cuales corresponden en su reclamo a la acción popular prevista por los arts. 135 de la CPE y 68 del CPCo; de acuerdo con el art. 13 de la CPE todos los derechos reconocidos gozan de la misma protección del Estado bajo el principio de aplicación directa de los derechos que supone la superación formalista del sistema jurídico; **ix)** La SCP 0139/2012 de 4 de mayo, refiriéndose al principio pro actione, señaló que constituye una directriz para el ejercicio del control de constitucionalidad, la consolidación del art. 1 de la CPE y cumplimiento de los valores justicia e igualdad material, asegurando a través de la ponderación de derechos, que en casos de la existencia de una manifiesta e irreversible y grosera vulneración de derechos fundamentales debe prevalecer la justicia material, determinando la flexibilización de ritualismos extremos; **x)** La SCP 0645/2012 de 23 de julio, alude la reconducción o reconversión de acciones, siendo aplicable al caso en análisis en razón a la naturaleza de los derechos que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

pretenden ser tutelados, procediendo a la flexibilización de las formalidades para garantizar la tutela efectiva al advertirse error en la vía procesal elegida, se evidencia identificación de los hechos denunciados, derechos e intereses colectivos o difusos, no se modificó el petitorio, y se respetó el derecho a la defensa del demandado, cumpliéndose con las formalidades previstas por el art. 36 del CPCo y, en especial se evidenció la existencia de un riesgo de irreparabilidad de derechos e intereses colectivos o difusos por cuanto procedía la reconducción de la tramitación de la acción de amparo a una acción popular; **xi)** A partir de la interpretación del art. 135 de la CPE, se tiene también que cualquier persona perteneciente a una colectividad o comunidad afectada puede presentar una acción popular, condición del accionante que representa a un gobierno departamental; de igual manera, la decisión de YPFB constituye una amenaza a los intereses colectivos del departamento de Chuquisaca; **xii)** Sobre la Resolución Suprema de 20 de noviembre de 2014, que aprobaría los límites interdepartamentales entre Chuquisaca y Santa Cruz referidos en la Ley de 21 de octubre de 1912, debe tenerse en cuenta que la misma fue considerada en la resolución final de "GLJ Petroleum Consultants Ltd." cuando se refirió a los lineamientos legales aplicables para concluir junto al análisis de otros datos que los volúmenes de gas se encuentran en un 100% en el departamento de Santa Cruz; y, **xiii)** Si bien según el DS 1158, el IGM era el encargado de la demarcación de límites departamentales y provinciales; empero, con la emisión de la Ley de Delimitación de Unidades Territoriales, esta atribución corresponde a una coordinación técnica interinstitucional conforme su art. 14.II.

Ante las solicitudes de aclaración, complementación y enmienda presentadas por el representante de YPFB (fs. 733 a 735) y por la parte accionante (fs. 746 a 747 vta.), el Juez de garantías declaró no haber lugar a las mismas mediante proveídos de 14 y 16 de marzo de 2017 (fs. 735 vta. y 748).

I.3. Trámite procesal en el Tribunal Constitucional Plurinacional

Por decreto de 10 de mayo de 2017, se dispuso la suspensión de plazo a objeto de recabar documentación complementaria, reanudándose el mismo mediante decreto de 8 de noviembre del mismo año, por lo que, la presente Resolución es pronunciada dentro de plazo.

II. CONCLUSIONES

Del análisis y compulsas de los antecedentes, se concluye lo siguiente:

- II.1.** Cursa contrato administrativo de consultoría por producto para el estudio técnico de los campos Inchuasi y Aquio para determinar la existencia o no de reservorios compartidos entre departamentos" de 18 de mayo de 2016 suscrito entre YPFB y "GLJ Petroleum Consultants Ltd." en cuya Cláusula Vigésima Primera, en su punto 21.4 se establece que YPFB proporcionará al consultor toda la información técnica disponible; estableciéndose un listado detallado en cuyo numeral 28 refiere la información geoespacial de límites departamentales; asimismo, en el punto 21.5.1.10 refiere la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

ubicación geográfica y georreferencial de las coordenadas geográficas de la extensión de el o los reservorios de hidrocarburos conforme normativa aplicable y estudio debidamente georreferenciado en formato GIS (shappfile) basada en la lista de las coordenadas geográficas asumidas de los límites departamentales (fs. 56 a 75).

- II.2.** Mediante nota recibida el 10 de mayo de 2016 por YPFB, el Comandante del IGM, respondiendo al oficio YPFB/PRS/VPACE 0346-2016-CNIH-07/2016 de 31 de marzo, referida a una solicitud de información sobre límites oficiales entre los departamentos de Santa Cruz y Chuquisaca, sostuvo que el IGM no efectuó un proceso de demarcación respecto a los departamentos por lo cual los límites establecidos eran solo referenciales (fs. 10).
- II.3.** Consta reporte preliminar -contrato ULG-SCZ-078/2016- del estudio técnico de los reservorios de los campos Incahuasi y Aquio de 13 de junio de 2016, emitido por "GLJ Petroleum Consultants Ltd." que en su acápite "GENERAL" refiere que YPFB suministró unas coordenadas no oficiales de la línea de separación entre los departamentos de Santa Cruz y Chuquisaca; de igual manera, que se contrató los servicios del IGM para identificar el límite divisorio de aguas de la serranía Incahuasi en base a la Ley de 10 de noviembre de "1988" -lo correcto es 1898- y Ley de 21 de octubre de 1912; por otra parte, en su punto "MAPEO E INTERPRETACION ESTRUCTURAL" manifestó que las coordenadas de límite no oficial entre Santa Cruz y Chuquisaca fueron proporcionados por YPFB, señalando también que si se supondría que el punto más alto de la cresta define el límite se tendría la indicación de la cantidad de errores que podría haber en la posición exacta de la frontera en comparación a los mapas e imágenes satelitales disponibles; en su título "Metodología estructural" también refiere que el límite no oficial entre los departamentos de Santa Cruz y Chuquisaca se importaron en otro proyecto" (fs. 91 a 131).
- II.4.** El Gobernador del departamento de Chuquisaca, mediante nota CITE: S.H.E.M.-D.A.H.0057/2016 de 4 de julio, dirigida al Presidente Ejecutivo a.i. de YPFB expresó su rechazo al precitado informe preliminar señalando entre sus observaciones, que en la actividad realizada en la serranía Incahuasi no participaron autoridades del departamento de Chuquisaca ni de Santa Cruz porque no se trató de un proceso de demarcación conforme sostuvo el IGM; asimismo, el Ministerio de Autonomías refirió que esa Cartera de Estado era la entidad competente para realizar el procedimiento de conciliación administrativo para delimitación interdepartamental conforme la Ley de Delimitación de Unidades Territoriales, por cuanto resultaba un exceso pretender sobreponer una información que no responde a la realidad en inobservancia de la normativa vigente, recomendando que no se emita aun un informe o pronunciamiento oficial por la empresa consultora, YPFB o el Ministerio de Hidrocarburos mientras no exista un dato oficial y legal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

de la demarcación limítrofe entre ambos departamentos (fs. 17 a 20).

- II.5.** Por nota MA/DESPACHO/VAIOCOT/DGLOTAR 618/2016 de 13 de julio, el Ministro de Autonomías remitió al Presidente de YPFB una nota aclaratoria respecto a los límites entre los departamentos de Chuquisaca y Santa Cruz, manifestando que el mapa que se envió relacionado a los límites interdepartamentales entre Chuquisaca y Santa Cruz debe ser utilizado únicamente para fines institucionales de YPFB por cuanto el mismo no define límites de ambos departamentos, aclarando que en esa cartera de Estado se tiene agendado un procedimiento de conciliación administrativa para la delimitación interdepartamental entre Chuquisaca y Santa Cruz; y, mientras no se defina el límite territorial no se contaría con coordenadas precisas; de igual manera, refirió que las Leyes de 10 de noviembre de 1898 y 21 de octubre de 1912 son solo referenciales, sin certificar en ningún momento que las mismas cuenten con límites precisos, siendo la entidad competente para la delimitación interdepartamental el Ministerio de Autonomías (fs. 22).
- II.6.** Cursa informe final de 4 de julio de 2016, emitido por la empresa "GLJ Petroleum Consultants Ltd." sobre el estudio técnico de los reservorios de Incahuasi y Aquio en el cual señala en su punto 4 "INFORMACION DISPONIBLE" que YPFB brindó la información técnica detallada, incluyendo el límite de carácter referencial facilitado por el Ministerio de Autonomías que fue utilizado en los análisis realizados; en el punto 5 "LINEAMIENTOS LEGALES APLICABLES" manifestó que el estudio se basó en el marco legal vigente en Bolivia citando, entre otras normas, la Ley de 10 de noviembre de 1898 y la Ley de 21 de octubre de 1912 así como la Resolución Suprema de 20 de noviembre de 1914 referidas a los límites entre los departamentos de Santa Cruz y Chuquisaca, concordando dicha información con lo expuesto en su punto 10 "UBICACIÓN GEOGRAFICA Y GEOREFERENCIACION"; asimismo, la empresa consultora concluyó en su punto 11.7 que usando el límite referencial contrastado con la información interpretada por el IGM de la divisoria de aguas en base a las normas que delimitan ambos departamentos los volúmenes de gas en sitio probados se encuentran en su totalidad en el departamento de Santa Cruz; en su punto 12 "RECOMENDACIONES" señaló la necesidad de delimitar el límite oficial a través de la demarcación interdepartamental conforme a normativa vigente (fs. 132 a 172).
- II.7.** Consta nota de admisión de 8 de noviembre de 2016, suscrita por el Viceministro de Autonomías Indígena Originario Campesina y Organización Territorial dependiente del Ministerio de Autonomías donde consta la existencia de una solicitud de procedimiento de conciliación administrativa para delimitación interdepartamental entre Chuquisaca y Santa Cruz presentada por el Gobernador del departamento de Chuquisaca (fs. 476).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

La parte accionante refiere que YPFB lesionó los derechos del departamento de Chuquisaca a percibir regalías por los reservorios de los campos Incahuasi y Aquio y la participación en el impuesto a los hidrocarburos al aprobar el informe final emitido por la empresa "GLJ Petroleum Consultants Ltd." donde se concluyó que los volúmenes de gas se encontraban en su totalidad en el departamento de Santa Cruz, sin considerar que el estudio técnico se basó en las Leyes de 10 de noviembre de 1898 y de 21 de octubre de 1912 cuya información es sólo referencial sobre los límites entre ambos departamentos, inobservando el art. 4 del DS 1560 "...para determinar la existencia o no de reservorios compartidos entre dos o más departamento, así como la determinación y aplicación del factor de distribución" donde se establece que YPFB proporcionará la información técnica oficial, histórica y actualizada a la empresa encargada de efectuar el estudio; sin embargo, pese a la realización de observaciones sobre el particular cuando se emitió un informe preliminar, éstas no fueron atendidas, emitiéndose el precitado informe final que fue aprobado por YPFB.

Corresponde en consecuencia, determinar en revisión si los hechos demandados son evidentes a fin de conceder o denegar la tutela solicitada.

III.1. La acción de amparo constitucional, su naturaleza jurídica

La SCP 0292/2015-S2 de 26 de febrero señaló que: "La acción de amparo constitucional se encuentra establecida en el art. 128 de la CPE, que señala expresamente: 'La acción de Amparo Constitucional tendrá lugar contra actos u omisiones ilegales o indebidos de los servidores públicos, o de personas individual o colectiva, que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos reconocidos por la Constitución y la ley'.

A su vez, el art. 129.I de la referida Norma Suprema, refiere que esta acción tutelar: '...se interpondrá por la persona que se crea afectada, por otra a su nombre con poder suficiente o por la autoridad correspondiente de acuerdo con la Constitución, ante cualquier juez o tribunal competente, siempre que no exista otro medio o recurso legal para la protección inmediata...'

La SCP 0002/2012 de 13 de marzo, con relación a esta acción ha referido '...el amparo constitucional boliviano en su dimensión procesal, se encuentra concebido como una acción que otorga a la persona la facultad de activar la justicia constitucional en defensa de sus derechos fundamentales y garantías constitucionales.

El término de acción no debe ser entendido como un simple cambio de nomenclatura, que no incide en su naturaleza jurídica, pues se trata de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

una verdadera acción de defensa inmediata, oportuna y eficaz para la reparación y restablecimiento de los derechos y garantías fundamentales, y dada su configuración, el amparo constitucional se constituye en un proceso constitucional, de carácter autónomo e independiente con partes procesales diferentes a las del proceso ordinario o por lo menos con una postura procesal distinta, con un objeto específico y diferente, cual es la protección y restitución de derechos fundamentales con una causa distinta a la proveniente del proceso ordinario, esto es, la vulneración concreta o inminente de derechos fundamentales a raíz de actos y omisiones ilegales o indebidos con un régimen jurídico procesal propio.

En ese orden de ideas, la acción de amparo constitucional adquiere las características de sumariedad e inmediatez en la protección, por ser un procedimiento rápido, sencillo y sin ritualismos dilatorios. A estas características se añade la de generalidad, a través de la cual la acción puede ser presentada sin excepción contra todo servidor público o persona individual o colectiva.

Finalmente cabe señalar, que dentro de los principios procesales configuradores del amparo constitucional, el constituyente resalta la inmediatez y subsidiariedad al señalar en el parágrafo I del art. 129 de la CPE, que esta acción «(...) se interpondrá siempre que no exista otro medio o recurso legal para la protección inmediata de los derechos y garantías restringidos, suprimidos o amenazados»'.

De igual forma, el Código Procesal Constitucional, regula la acción de amparo constitucional, en los arts. 51 al 57, en los que se establece el objeto, la legitimación pasiva, improcedencia, subsidiariedad, el plazo para su interposición, la norma especial de procedimiento y los efectos de la Resolución que se pronuncia dentro de esta acción, cuyo objeto conforme el art. 51 de la referida norma se constituye en: '...garantizar los derechos de toda persona natural o jurídica, reconocidos por la Constitución Política del Estado y la Ley, contra los actos ilegales o las omisiones indebidas de las y los servidores públicos o particulares que los restrinjan, supriman o amenacen restringir y suprimir'.

En ese entendido, se concibe a la acción de amparo constitucional, como una verdadera acción de defensa, inmediata, oportuna y eficaz para la reparación y restablecimiento de los derechos y garantías fundamentales, cuando éstos sean restringidos, suprimidos o amenazados por actos ilegales, omisiones indebidas de las y los servidores públicos o particulares"(las negrillas son nuestras).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

III.2. Jurisprudencia referida a la reconducción de las acciones de defensa

La SCP 1230/2016-S3 de 8 de noviembre, procedió a la reconducción de una acción de amparo constitucional a una acción popular asumiendo entendimientos de otros fallos similares señalando: "*...La SCP 0645/2012 de 23 de julio, la cual estableció lineamientos jurisprudenciales respecto a la necesidad de reconducción del proceso de la acción de cumplimiento a la tramitación de una acción popular, al sustentar su razonamiento en principios de interpretación constitucional, los mismos pueden ser acogidos por este Tribunal en el caso concreto, máxime cuando refirió que: '...frente a una acción presentada, el intérprete advierta que los contenidos de la demanda se acomodan más a la tramitación de otra acción de defensa (acción de libertad, de protección de privacidad, amparo constitucional, acción popular) y de esta manera pueda, al amparo de los principios de eficacia de los derechos fundamentales, economía procesal, prevalencia del derecho sustantivo sobre el derecho adjetivo, pro actione y iura novit curia, reconducir la tramitación de la acción de cumplimiento a un proceso de acción de libertad, de protección de privacidad, amparo constitucional o acción popular, atendiendo ciertos requisitos a ser desarrollados por la jurisprudencia constitucional en el caso específico, donde se advierta la necesidad de reconducir su tramitación a otro proceso constitucional.*

Precisamente son los principios antes mencionados que constituyen la razón primordial por la cual debe operarse la reconducción del proceso constitucional; así se tiene que, no obstante las acciones de defensa tienen delimitados sus requisitos de admisibilidad así como un procedimiento específico y que en su tramitación, según la naturaleza de la acción de defensa invocada, deben exigirse la concurrencia de formalismos que ayudan a preservar su naturaleza excepcional, ello no significa que deba darse prioridad a estas formalidades, entendidas como una unidad, por encima de la esencia misma del sistema de control tutelar cuyo fin primordial es el resguardo de derechos fundamentales y garantías constitucionales, por lo cual deberá extenderse la comprensión del alcance de exigibilidad de estos requisitos, a fin de garantizar la tutela constitucional efectiva y la esencia de los procesos constitucionales'.

En esta misma línea de exégesis constitucional, se deben considerar la concurrencia de las reglas enunciadas en la misma Sentencia Constitucional Plurinacional referida ut supra, que por las características jurídicas análogas que presentan y rigen alrededor de las garantías constitucionales jurisdiccionales de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

acción de cumplimiento y la acción de amparo constitucional, resultan de aplicación vinculante a la reconducción de ésta última a la tramitación de una acción popular, siendo las siguientes:

'a) Se evidencie error en la vía procesal elegida, lo cual guarda relación con el rol esencial del juez constitucional que advierte una voluntad implícita del accionante, aunque la misma no haya sido planteada correctamente en la demanda.

b) Se cumplan los requisitos inexcusables de la demanda de acción popular, en ese sentido, principalmente se identifiquen a través de los hechos denunciados, derechos o intereses colectivos o difusos y un sujeto de derecho colectivo.

c) No se modifiquen el petitorio ni los hechos que sustentan la demanda, por cuanto supondría que el juzgador sustituya al accionante, alterando su naturaleza imparcial.

d) Se preserve el derecho a la defensa de la parte demandada, es decir, que la misma haya tenido la oportunidad de contraponerse a la pretensión de la parte demandante; ejerciendo de modo sustancial su derecho de defensa, puesto que en ningún caso se puede habilitar la tutela de un derecho fundamental dejando desprotegido a otro de la misma clase.

e) Exista riesgo de irreparabilidad del o los derechos o intereses colectivos o difusos; es decir, la reconducción sólo será posible si existe una necesidad apremiante de evitar la ocurrencia de un daño irreparable en los derechos fundamentales involucrados, aspecto que guarda relación con el principio de economía procesal y tutela judicial efectiva.

Es preciso establecer que la reconducción de la tramitación de una acción de cumplimiento a una acción popular deberá producirse siempre a favor y nunca en perjuicio de la parte accionante” (el resaltado es ilustrativo).

III.2. La acción popular: Naturaleza jurídica y alcance de protección sobre los derechos colectivos y difusos

La SCP 0879/2015-S3 de 8 de octubre, estableció que: “De conformidad con el art. 135 de la CPE, la acción popular procede contra: ‘...**todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución**’.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

*En ese orden, la SCP 0237/2014-S3 de 8 de diciembre, señaló que: '**...a partir de la SC 1977/2011-R se entendió que en el ámbito de protección de la acción popular estaban incluidos los intereses y derechos colectivos y también los intereses y derechos difusos, pese a que estos últimos no estaban incluidos expresamente en la norma constitucional.** También aclaró que los intereses de grupo o derechos individualmente homogéneos no encuentran protección en la acción popular, puesto que en esos casos, no existe un interés común -colectivo ni difuso-, sino un interés individual que, en todo caso, podrá ser tutelado a través de la acción de amparo constitucional, previa unificación de la representación. Asimismo, hizo referencia a que la Constitución Política del Estado, a través de una cláusula abierta, permitirá la integración de otros derechos similares a partir del bloque de constitucionalidad y el Derecho Internacional de Derechos Humanos.*

La SCP 1560/2014 de 1 de agosto, también desarrolló la naturaleza jurídica de la acción popular, señalando que es una acción de defensa, elegida por el constituyente boliviano como el mecanismo jurisdiccional idóneo para la tutela de los derechos e intereses colectivos y difusos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por el art. 135 de la CPE.

Asimismo, estableció que su desarrollo legislativo previsto en los arts. 68 al 71 del CPCo, establece reglas procesales que marcan una tendencia hacia un proceso especial revestido de informalidad y flexibilidad; esto es, visibilizando normas procesales flexibles. Esa informalidad y flexibilidad que predica per se la acción popular tiene como fundamento, mejorar el acceso a la justicia en razón a los derechos e intereses colectivos y difusos objeto de protección relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por la Constitución Política del Estado, que reconocen que el ser humano forma parte de una comunidad en la que se desarrolla y desenvuelve; y por lo mismo, necesita ser protegida en sus derechos e intereses colectivos y difusos, haciéndole sujeto de derecho. También tiene en cuenta, el goce efectivo de los derechos e intereses colectivos y difusos, que pasa primero por potenciar el acceso a la justicia con reglas flexibles que garanticen su protección ante su violación o amenaza.

*Sobre la legitimación activa, recordando lo que dijo la SC 1977/2011-R, que precisó que la acción popular puede ser presentada por cualquier persona cuando se alegue lesión a derechos o intereses difusos, sostuvo que en la acción popular la legitimación activa es amplia, la que se justifica por la naturaleza de dichos derechos resguardados por la acción popular, que debe su nombre precisamente a esa característica. **Sin embargo, debe aclararse que cuando a través de esta acción se***



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

pretenda la tutela de derechos o intereses colectivos, en mérito a que la titularidad de los mismos corresponde a un grupo o colectividad, la acción deberá ser presentada por cualquier persona perteneciente a dicha colectividad o por otra a su nombre, sin necesidad de mandato.

Respecto de la legitimación pasiva, también sostuvo que debe tomarse en cuenta los elementos de informalismo y flexibilidad, por cuanto, cuando la Norma Suprema reconoce legitimación pasiva a las autoridades o personas individuales o colectivas, que con sus actos u omisiones lesionen o amenacen vulnerar los derechos e intereses colectivos o difusos protegidos por dicha acción (arts. 135 de la CPE), prescinde del mismo modo de cualesquier formalidad. En este marco, debe entenderse por cumplida la legitimación pasiva en la acción popular, aceptando como suficiente los hechos expuestos, de los cuales, el juez o tribunal de garantías, deducirá quiénes son las autoridades o personas legitimadas pasivas, y los citará de oficio y en el caso de no poder citarlos, atendiendo cada caso concreto, dimensionará los efectos del fallo estableciendo la responsabilidad de la autoridad o persona particular o jurídica que lesionó o amenazó con lesionar los derechos o intereses colectivos o difusos objeto de su protección, estableciendo la existencia de indicios de responsabilidad civil o penal; aspecto, que debe analizarse en el caso concreto'.

Por su parte, la SCP 0176/2012 de 14 de mayo, señaló lo siguiente: '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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

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»”(el resaltado es añadido).

III.3. Análisis del caso concreto

En el caso de autos, tomando en cuenta que el objeto de la presente acción de amparo constitucional es la solicitud de tutela, resguardo y restitución de los derechos del departamento de Chuquisaca a la percepción de regalías y participación en el impuesto a los hidrocarburos provenientes de la posible participación en la explotación de los campos Aquio e Incahuasi, vinculada a derechos colectivos, para el análisis de fondo de la problemática corresponde realizar la reconducción procesal y ejercer el control de constitucionalidad en el marco de la acción popular, por cuanto, los derechos invocados presuntamente fueron lesionados como emergencia de un indebido proceso administrativo del estudio técnico de los campos señalados a objeto de determinar la existencia o no de reservorios compartidos; en ese sentido, la titularidad del interés no recae en un sujeto específico sino en un grupo de personas indeterminadas; además, que cualquier acción lesiva o de protección de estos intereses genera en forma concomitante un perjuicio o beneficio, según el caso, para todos los sujetos que posean esa misma situación jurídica subjetiva.

En tal contexto, los reclamos efectuados por el accionante dan cuenta de su correspondencia a la acción popular prevista por el art. 135 de la CPE y 68 del CPCo, debiendo superarse cualquier formalismo del sistema jurídico, razón por la cual ante el evidente error en la vía procesal constitucional activada por el accionante, la existencia de derechos e intereses colectivos, el riesgo de su posible irreparabilidad, la preservación del derecho a la defensa y la no modificación de los hechos ni del petitorio expresados en la demanda, tomando en cuenta que el debido proceso es una garantía inherente a cualquier ciudadano bajo jurisdicción estatal que debe hacerse efectiva en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

la tramitación de procesos judiciales o administrativos, a consecuencia de los cuales pueden verse afectados derechos fundamentales; en el presente caso, tratándose de los intereses económicos de todo un departamento, dicha garantía resulta aún más indispensable como resultado de sus características propias, condiciones económicas y sociales, sus instituciones y la eventual afectación de sus derechos y garantías que pudieran darse como emergencia de la deducción de una resolución desfavorable y lesiva de sus derechos fundamentales que les asisten como sujetos colectivos; bajo tal premisa, en aras de hacer prevalecer la justicia material por encima de las formalidades establecidas al amparo de los principios de tutela judicial efectiva y pro actione, se reconduce la tramitación de la presente causa a un proceso de acción popular para su resolución de fondo; determinación que se ajusta a los cánones desarrollados en el Fundamento Jurídico III.2 de la presente Resolución.

El accionante considera que la entidad demandada aprobó el informe final del "Estudio técnico de los campos Incahuasi y Aquio para determinar la existencia o no de reservorios compartidos entre departamentos" sin considerar que los límites interdepartamentales sobre los cuales se basó dicho estudio sólo eran referenciales conforme la Leyes de 10 de noviembre de 1898 y de 21 de octubre de 1912, inobservando la previsión del art. 4 del DS 1560, donde se dispone que YPFB deberá proporcionar la información **técnica oficial, histórica y actualizada**; información que, de acuerdo con el art. 3 del DS 1560, debió ser emitida por el Ministerio de Autonomías, lesionando de esta manera el debido proceso relacionado con la realización del estudio técnico por la empresa "GLJ Petroleum Consultants Ltd.", aspectos que lesionan los derechos del departamento de Chuquisaca a percibir regalías y la participación en el impuesto a los hidrocarburos.

Compulsados los antecedentes que cursan en el expediente, se tiene que YPFB contrató los servicios de la empresa "GLJ Petroleum Consultants Ltd.", a objeto de que realice un "Estudio técnico de los campos Incahuasi y Aquio para determinar la existencia o no de reservorios compartidos entre departamentos" procedimiento descrito en la Ley de Hidrocarburos que en su art. 45.II establece: "Cuando existan campos ubicados en dos o más departamentos que tengan Reservorios Compartidos, el o los Titulares deberán efectuar los estudios detallados a través de empresas de reconocido prestigio internacional para establecer la proporción de las reservas en cada departamento", suscribiéndose el contrato administrativo de consultoría por producto el 18 de mayo de 2016, debiendo entregarse el informe final treinta y siete días posteriores a la orden de proceder conforme estipula el párrafo cuarto de la Cláusula Novena del contrato; de igual manera, en la Vigésima Primera (Revisión, reuniones y aprobación de informes de la consultoría) en sus puntos 21.1 se estipuló que YPFB pondría a disposición del consultor toda la información técnica disponible



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

requerida en concordancia con el punto 21.4 en el que se incluye un listado de la información que YPFB debía otorgar a la consultora entre los cuales se halla la "información geoespacial de límites departamentales"; en el punto 21.2 se acordó que se realizarían tres reuniones (dos de presentación y una de socialización) en Santa Cruz, La Paz o en el departamento involucrado; en el segundo párrafo del punto 21.3, se estableció que el consultor entregaría el informe técnico revisado a los departamentos involucrados que, en caso de existir observaciones técnicas fundamentadas deberían ser absueltas y, una vez respondidas las divergencias por el consultor y validadas por la entidad, el equipo técnico de la contraparte aprobaría el informe.

De lo expuesto, con relación a las denuncias efectuadas por el accionante, se advierte dos elementos esenciales en la realización del estudio técnico de los campos Incahuasi y Aquio a efectos de establecer la existencia o no de reservorios compartidos, **primero** que "GLJ Petroleum Consultants Ltd." debía efectuar su trabajo en base a la información proporcionada por la entidad contratante -YPFB-, conforme se convino en el contrato de consultoría así como la determinación y aplicación del factor de distribución aprobado por RM 497/2011 de 16 de diciembre y modificado por la similar 033/2012 de 3 de febrero; ahora bien, según sostuvo el accionante, ésta información comprendía también el otorgamiento de mapas con los límites entre los departamentos de Chuquisaca y Santa Cruz, mismos que debían revestir la calidad de técnicos, oficiales y actualizados; entendiéndose por "técnicos" a aquella información elaborada por personas entendidas en la materia, con el uso de instrumentos inherentes al proceso de recopilación de datos de manera científica; por "oficiales" los datos proporcionados por instituciones o entidades designadas legalmente para la elaboración de los mismos; y, por "actualizados" como información de data reciente; sin embargo, el estudio de los reservorios relacionados con los límites departamentales, se llevó adelante en base a las Leyes de 10 de noviembre de 1898 y de 21 de octubre de 1912 conforme se establece en el reporte preliminar evacuado por "GLJ Petroleum Consultants Ltd." de 13 de junio de 2016 dirigido al Director de Desarrollo y Producción de YPFB (Conclusión II.3), señalando además: "Si suponemos que el punto más alto de la cresta define el límite se tendría la indicación de la cantidad de errores que podría haber en la posición exacta de la frontera en comparación a los mapas e imágenes satelitales disponibles"; aspectos que denotan que la empresa consultora reconoció haber realizado los estudios en base a datos no oficiales, sino sólo de carácter referencial.

Sobre este primer aspecto, se destaca que resultó desacertado llevar adelante un estudio técnico para determinar si los campos Incahuasi y Aquio contaban con reservorios compartidos entre los departamentos involucrados sin contar con la información técnica, legal y actualizada de los límites entre ambos departamentos, información que resulta una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

condición sine quanon para asumir tal determinación; aplicar las Leyes de 10 de noviembre de 1898 y de 1912 generó incertidumbre sobre la veracidad de los resultados del estudio técnico efectuado por la empresa "GLJ Petroleum Consultants Ltd." que, como la misma reconoció, sólo se basó en límites referenciales, evidenciándose la falta de certeza y la subsecuente imposibilidad de cuantificar el grado de participación real de ambos departamentos con relación a las regalías por la explotación de las reservas de gas así como su participación en los impuestos a los hidrocarburos.

El hecho de no contar con límites interdepartamentales precisos, devino en **el segundo elemento de las denuncias** realizadas por el accionante como es la no consideración de las observaciones previas efectuadas al reporte preliminar de 13 de junio de 2016 evacuado por la empresa "GLJ Petroleum Consultants Ltd.", antes de la emisión del informe final; el consultor acreditado para la representación de la Gobernación de Chuquisaca ante YPFB, mediante nota con cargo de recepción de YPFB de 5 de julio de 2016 (fs. 17 a 20) expuso que los trámites de delimitación territorial entre ambos departamentos se encontraban inconclusos, cursando un proceso de conciliación administrativa sobre límites a cargo del Ministerio de Autonomías; de igual manera, citó parte del contenido de la nota DPTO II OPS.DE CAMPO 933/16 del IGM donde señalaron que los departamentos de Chuquisaca y Santa Cruz no participaron en la actividad realizada en la serranía Incahuasi, en razón a que no fue un proceso de demarcación; por otra parte, también aludió parte del contenido de la nota emitida por el Ministerio de Autonomías de 23 de junio de 2016 donde refieren que la entidad competente para realizar el procedimiento de conciliación administrativa para delimitación interdepartamental el referido Ministerio de acuerdo con las previsiones de la Ley de Delimitación de Unidades Territoriales y el DS 1560, proponiendo que no se emita aún un informe oficial hasta que se establezca la correcta delimitación conforme la precitada normativa.

De manera similar, cuando fue emitido el Informe Final del estudio técnico de los campos Aquio e Incahuasi, mediante nota de 9 de agosto de 2016, el Gobernador del departamento de Chuquisaca, remitió observaciones a dicho informe donde sostuvo que, respecto a la validación de la información no se realizó un detalle del proceso, incumpliendo los términos de referencia del Documento Base de Contratación (DBC), dentro de estas observaciones, también sostuvo que en el informe final no se incluyó las coordenadas de los vértices de los bloques Aquio Ip Pati, ni de los bloques Aquio e Incahuasi conforme el punto 10 de los términos de referencia del DBC; asimismo, señaló que debió incluirse los vértices de las coordenadas del mapa de las reservas probadas y georreferenciación del reservorio Huamampampa. De otra parte, refirió que el informe preliminar que se le puso en conocimiento, no se encontraba completo debido a que en el pie de página se aludía a 28 páginas y sólo fueron



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

entregadas 19, lesionando los principios de buena fe, imparcialidad, legalidad y publicidad que rigen los procedimientos administrativos; se argumentó la vulneración del art. 4 del DS 1560 para determinar la existencia o no de reservorios compartidos entre dos o más departamentos, así como la determinación y aplicación del factor de distribución, debido a que la empresa "GLJ Petroleum Consultants Ltd." contrató los servicios del IGM para la información técnica, oficial, histórica y actualizada cuando dicha información debió ser proporcionada por YPFB, infringiendo el debido proceso y los principios de sometimiento pleno a la ley y buena fe de la Ley de Procedimiento Administrativo. Como elemento de invalidez técnica, el ahora accionante manifestó que el IGM sólo puede proceder a la demarcación de las unidades territoriales una vez que la delimitación de las mismas se efectuó en el marco de la Ley de Delimitación de Unidades Territoriales y su Reglamento -DS 1560-, concluyendo que el informe técnico de consultoría realizado por el IGM para identificar y georreferenciar el límite divisorio de aguas de la serranía Incahuasi en las áreas petroleras Aquio Incahuasi en base a las Leyes de 10 de noviembre de 1898 y de 21 de octubre de 1912, no pueden ser considerados como válidos u objetivos en sus consideraciones, al no haberse tomado en cuenta elementos técnicos y legales.

Todos estos argumentos dan cuenta que el accionante planteó observaciones desde el primer momento que asumió conocimiento de que YPFB proporcionó como información para la consideración de los límites entre los departamentos de Chuquisaca y Santa Cruz las Leyes de 10 de noviembre de 1898 y de 21 de octubre de 1912, aspecto reflejado en el reporte preliminar de 13 de junio de 2016 emitido por la empresa "GLJ Petroleum Consultants Ltd.", proponiendo que no se emita el informe final hasta que no se establezca la correcta delimitación entre los departamentos involucrados en el estudio técnico; solicitud que no fue acogida en momento alguno. Estas observaciones encuentran sustento en la nota MA/DESPACHO/VAIOCOT/DGLOTAR 618/2016 (Conclusión II.5), adjuntando un mapa relacionado a los límites interdepartamentales entre Chuquisaca y Santa Cruz que sólo puede ser utilizado "**para fines institucionales**" porque no define los límites entre ambos departamentos; además, que esa cartera de Estado tiene como parte de su agenda el procedimiento de conciliación administrativa para la delimitación interdepartamental de los referidos departamentos por lo tanto no se cuenta con coordenadas precisas; asimismo, que las Leyes de 10 de noviembre de 1898 y de 21 de octubre de 1912 son sólo normas referenciales, sin certificar que los mismos cuenten con límites precisos, siendo el Ministerio de Autonomías la entidad competente para llevar adelante el procedimiento de conciliación administrativa para la delimitación interdepartamental conforme la Ley de Delimitación de Unidades Territoriales y del DS 1560.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

Por su parte, el Comandante del IGM mediante nota de 10 de mayo de 2016 dirigida al Presidente Ejecutivo de YPFB, en respuesta a la nota de solicitud de información hidrocarburífera en formato shapefile donde debía especificarse el sistema de referencia del límite oficial entre el departamento de Santa Cruz (municipios de Lagunillas y Camiri) y Chuquisaca (municipio Villa Vaca Guzmán), sostuvo que el IGM "...no efectuó el proceso de demarcación correspondiente de los departamentos requeridos, en tal sentido los límites establecidos son referenciales". En tal contexto, resulta evidente que el "Estudio técnico de los campos Incahuasi Aquio para determinar la existencia o no de reservorios compartidos entre departamentos" efectuado por la empresa "GLJ Petroleum Consultants Ltd." se basó en información limítrofe referencial y no así oficial; es decir, otorgada por la entidad encargada de llevar adelante el proceso de conciliación administrativa para la delimitación interdepartamental cual es el Ministerio de Autonomías, tampoco era actualizada ya que los límites devenían de Leyes de 10 de noviembre de 1898 y 21 de octubre de 1912, máxime si se tiene en cuenta la existencia de un proceso de conciliación administrativa para la delimitación interdepartamental pendiente de resolución. Otros aspectos que deben ser considerados, resulta la observancia de los arts. 7 y 9 del DS 1560 para determinar la existencia o no de reservorios donde señalan que la empresa contratada para el estudio deberá realizar la georreferenciación del área tomando en cuenta los límites geográficos departamentales proporcionados por la entidad competente; y, que en caso de existir observaciones técnicas fundamentadas por parte de los departamentos involucrados, con el pronunciamiento de la empresa, YPFB deberá de manera escrita asumir una determinación oficial y con carácter previo a la aprobación del informe final, situación que no se advierte en el caso en análisis.

Pese a la existencia de las observaciones descritas líneas arriba, la parte demandada aprobó el informe final del estudio técnico de los campos Incahuasi y Aquio para determinar la existencia o no de reservorios compartidos entre departamentos; en el cual, incluso se señaló en su punto 4 "INFORMACION DISPONIBLE" que YPFB brindó la información técnica detallada, incluyendo el límite de carácter referencial facilitado por el Ministerio de Autonomías utilizado en los análisis realizados; en el punto 5 "LINEAMIENTOS LEGALES APLICABLES" manifestó que el estudio se basó en el marco legal vigente en Bolivia citando, entre otras normas, la Ley de 10 de noviembre de 1898 y la Ley de 21 de octubre de 1912 así como la Resolución Suprema de 20 de noviembre de 1914 referidas a los límites entre los departamentos de Santa Cruz y Chuquisaca, concordando dicha información con lo expuesto en su punto 10 "UBICACIÓN GEOGRAFICA Y GEOREFERENCIACION"; asimismo, la empresa consultora concluyó en su punto 11.7 que usando el límite referencial contrastado con la información interpretada por el IGM de la divisoria de aguas en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

base a las normas que delimitan ambos departamentos como fuente cartográfica oficial de Bolivia, los volúmenes de gas en sitio probados se encuentran en su totalidad en el departamento de Santa Cruz; evidenciándose la lesión del debido proceso que correspondía ser observado a momento de llevar adelante el estudio técnico para determinar la existencia o no de reservorios compartidos entre Chuquisaca y Santa Cruz, máxime si se conoció de manera anterior a la elaboración del informe final observaciones con sustentos legales para suspender el proceso por no contarse con información oficial y actualizada sobre los límites entre los departamentos involucrados en el estudio; observaciones que no sólo fueron expresadas por el Gobernador del departamento de Chuquisaca, sino también que encontraron sustento en los argumentos del Ministerio de Autonomías y el IGM quienes sostuvieron que no existe un límite oficial entre ambos departamentos, siendo las Leyes en las que se basó el estudio técnico de carácter referencial; es más, la propia empresa consultora en el punto 12 del informe final "RECOMENDACIONES", señaló la necesidad de delimitar el límite oficial a través de la demarcación interdepartamental conforme a normativa vigente.

Esta Sala advierte la existencia de un ordenamiento jurídico específico para determinar los límites interdepartamentales, como es la Ley de Delimitación de Unidades Territoriales, normativa que fue inobservada por YPFB al momento de contratar los servicios de la empresa "GLJ Petroleum Consultants Ltd." máxime si el propio Ministerio de Autonomías informó que en esa institución se encontraba pendiente un proceso administrativo de conciliación entre los departamentos involucrados en el estudio técnico; y, que las Leyes de 1898 y de 1912 sólo eran referenciales, concordando con la nota remitida por el IGM que señaló que dicha entidad no realizó ninguna demarcación de límites entre Chuquisaca y Santa Cruz.

En todo proceso sea administrativo o judicial, se trata de preservar la efectividad de las disposiciones legales a efectos de evitar lesiones a derechos o garantías constitucionales, sean de carácter individual, particular o colectivo como acontece en el presente caso. En este punto, resulta relevante precisar que no cabe duda de que el informe final emitido por la empresa consultora no puede tomarse como definitiva respecto a que los campos Incahuasi y Aquio corresponden en su totalidad al departamento de Santa Cruz, habida consideración del limitado alcance de los estudios efectuados. Al haber llevado adelante un procedimiento técnico con fines administrativos en base a un dato no acorde con la norma que lo regula, los actos posteriores carecen de legalidad siendo susceptibles de anulación.

Consecuentemente, esta Sala concluye que, con carácter previo a realizar un nuevo estudio técnico de los campos Aquio e Incahuasi para determinar la existencia o no de reservorios compartidos entre los departamentos de Chuquisaca y Santa Cruz, debe efectuarse un procedimiento de delimitación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

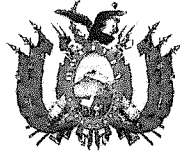
interdepartamental de acuerdo con las previsiones contenidas en la Ley de Delimitación de Unidades Territoriales y su Reglamento contenido en el DS 1560 o, en caso de encontrarse en trámite la conciliación administrativa conforme se advirtió de antecedentes, llevar la misma hasta su conclusión con la consecuente demarcación de límites interdepartamentales; asimismo, como emergencia de esta decisión sustentados en los fundamentos precedentes desarrollados, se determina conceder la tutela con relación a la suspensión del pago de regalías sobre la explotación de los campos en conflicto en el supuesto caso de que los mismos se encuentren en producción hasta cumplir con los dos requisitos previos para su otorgamiento como son: **a)** El señalamiento conforme a la normativa vigente de los límites entre ambos departamentos; y, **b)** El posterior estudio técnico para determinar si los reservorios son o no compartidos, a cuyo efecto cualquier beneficio generado por la posible explotación de los precitados campos deberán quedar en custodia en tanto se cumpla con el estudio técnico en el marco de la normativa legal para su posterior restitución a objeto de evitar la posible lesión de los derechos colectivos del departamento de Chuquisaca a percibir regalías y tener participación en los impuestos a los hidrocarburos en atención a la proporcionalidad de las medidas cuya finalidad constitucional deviene del interés general que pretende proporcionar a futuro mayores beneficios para los departamentos involucrados que los sacrificios que comporta su aplicación para los derechos constitucionales que se restringen, medidas que no pueden ser consideradas como excesivas ni injustificadas al haberse asumido en procura de evitar la producción de posibles daños graves e irreversibles a todo un colectivo social, toda vez que los beneficios superan con creces a las restricciones consecuentes de su adopción.

En consecuencia, el Juez de garantías, al haber **concedido en parte** la tutela impetrada, evaluó en forma parcial los datos del proceso, las normas y jurisprudencia aplicables al caso concreto.

POR TANTO

El Tribunal Constitucional Plurinacional, en su Sala Segunda; en virtud de la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado y el art. 44.1 del Código Procesal Constitucional; en revisión, resuelve: **CONFIRMAR en parte** la Resolución 03/2017 de 8 de marzo, cursante de fs. 721 a 729, pronunciada por el Juez Público de Familia Cuarto del departamento de Chuquisaca; y, en consecuencia, **CONCEDER en todo** la tutela solicitada disponiendo:

- 1º** Efectuar un procedimiento de delimitación interdepartamental de acuerdo a las previsiones contenidas en la Ley de Delimitación de Unidades Territoriales y su Reglamento contenido en el DS 1560 de 17 de abril de 2013.
- 2º** Suspender el pago de regalías en caso de que los campos se encuentren en producción debiendo quedar en custodia hasta que se realice el estudio técnico para determinar si los reservorios de gas son compartidos o no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

conforme la normativa vigente sobre los límites entre los departamentos de Santa Cruz y Chuquisaca.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional.

Fdo. Dr. Zenón Hugo Bacarreza Morales
MAGISTRADO

Fdo. Dra. Mirtha Camacho Quiroga
MAGISTRADA