



**LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA
JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLURINACIONAL DE BOLIVIA***

**THE ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY IN THE
JURISPRUDENCE OF THE PLURINATIONAL CONSTITUTIONAL
COURT OF BOLIVIA**

**A AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE NA JURISPRUDÊNCIA DO
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DA BOLÍVIA**

<i>Recebido em:</i>	12/08/2022
<i>Aprovado em:</i>	22/09/2022

Alan E. Vargas Lima ¹

¹ Abogado Especialista en Derecho Constitucional y Procedimientos Constitucionales (UMSA). Miembro de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales; del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional – Sección Nacional (Bolivia), del Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Jurídica (LATIN IURIS – Bolivia), y de la Asociación Euroamericana de Derechos Fundamentales (ASDEFUN – Bolivia). Miembro Honorario del Consejo Académico de la Sociedad Filosofía y Estado Constitucional APEX IURIS (Perú); Director adjunto del Centro Iberoamericano de Investigaciones Jurídicas y Sociales CIIJUS (México) – Capitulo Bolivia; Miembro adjunto de la Asociación Argentina de Justicia Constitucional AAJC (Argentina), de la Asociación Juristas de Iberoamérica (ASJURIB); y Secretario Académico de la Asociación Boliviana de Derecho Procesal Constitucional. Docente invitado a nivel pregrado y posgrado en varias Universidades bolivianas. Autor de distintos libros sobre Derecho Constitucional, Derecho Procesal Constitucional y Derechos Humanos. E-mail: alanvargas4784@gmail.com



Introducción

El presente trabajo pretende exponer los alcances del control de constitucionalidad en Bolivia, sus presupuestos de procedencia, y los ámbitos en que se desarrolla; asimismo, y en atención a la delimitación temática, nos interesará desarrollar con mayor amplitud, la naturaleza jurídica de la Acción de Inconstitucionalidad, su configuración normativa en la Constitución Política del Estado, y su intenso desarrollo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional.

A partir de ello, surge la siguiente hipótesis de investigación: Existe la necesidad de que los jueces constitucionales en Bolivia, al momento de conocer casos de inconstitucionalidad (abstracta, concreta o por omisión normativa) de disposiciones legales, consulten previamente los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional Plurinacional para que dichos casos de presunta inconstitucionalidad, sean resueltos de forma pertinente conforme a las líneas jurisprudenciales vigentes.

Respecto a los objetivos de la presente investigación, se pueden señalar básicamente los siguientes: a) Desarrollar los fundamentos jurisprudenciales del modelo de control predominantemente concentrado y plural de constitucionalidad en Bolivia; b) Demostrar la importancia de consultar las principales líneas jurisprudenciales establecidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional, para cualificar la labor jurisdiccional de los operadores de justicia y jueces constitucionales en la resolución de casos de presunta inconstitucionalidad.



1. El nuevo modelo de control plural de constitucionalidad en Bolivia. Desarrollo jurisprudencial²

Debemos comenzar precisando que una revisión de las reformas y modificaciones del sistema constitucional de nuestro país, en cuanto se refiere al sistema de control de constitucionalidad, permite afirmar que el Estado boliviano en su desarrollo histórico-legislativo adoptó los diferentes modelos que se conocen en la doctrina del Derecho Procesal Constitucional.

Así en un primer momento de su vida republicana (1826 – 1861), bajo la influencia del liberalismo francés, configuró un *modelo político de control de constitucionalidad* a través de un Consejo de Estado; en una segunda etapa (1861 – 1994), adoptó el modelo americano, es decir, *el sistema jurisdiccional difuso de control de constitucionalidad* a través de la Corte Suprema de Justicia; en la tercera etapa (1994 – 2009), adoptó el *sistema jurisdiccional concentrado de control de constitucionalidad* con la atribución exclusiva del control a un órgano especializado proveniente del modelo europeo, que fue denominado Tribunal Constitucional; y finalmente, en la cuarta etapa (2009 *hacia adelante*), se ha configurado constitucionalmente un *sistema predominantemente concentrado y plural de constitucionalidad en Bolivia*, según lo ha precisado la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, a partir de la interpretación de las normas establecidas por la Constitución aprobada el año 2009.

² Este acápite, se encuentra desarrollado en el libro de mi autoría: *La Justicia Constitucional en el Estado Plurinacional. Bases del modelo de control concentrado y plural de constitucionalidad en Bolivia*; editado con el apoyo de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales (ABEC), y publicado en Cochabamba, Bolivia: Editorial Kipus, 2017.



En este sentido, y acerca del control plural de constitucionalidad diseñado en la Constitución Política del Estado aprobada el año 2009, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el reconocimiento transversal de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, abarca también al campo jurídico, pues existe un reconocimiento del pluralismo jurídico igualitario que deriva del reconocimiento constitucional de la igual jerarquía de la jurisdicción indígena originaria campesina con la ordinaria (art. 179.II de la CPE) y del sistema jurídico ordinario con el sistema indígena originario campesino. Entonces, el reconocimiento del pluralismo jurídico igualitario parte de un dato real: la coexistencia dentro del territorio boliviano de diferentes sistemas jurídicos, que tienen sus propias normas, instituciones, autoridades encargadas de administrar justicia y procedimientos para la resolución de sus conflictos, que tiene como base valores, principios y lógicas distintas a la occidental.

La jurisdicción indígena originaria campesina, de acuerdo al artículo 179 de la CPE, forma parte del Órgano Judicial, haciendo efectivo el derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesinos a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado (art. 30.II.5 de la CPE) y, en ese ámbito, al gozar de igual jerarquía que la jurisdicción ordinaria, ésta no puede revisar las resoluciones pronunciadas por la jurisdicción indígena originaria campesina y tampoco ésta de aquella; es más, toda autoridad pública o persona debe acatar las decisiones de esta jurisdicción, pudiendo las autoridades solicitar el apoyo de los órganos competentes del Estado (art. 192 de la CPE).

No obstante lo señalado, la jurisdicción indígena originaria campesina, al igual que las demás jurisdicciones, se encuentra limitada por el respeto de los derechos fundamentales a la vida, a la defensa, y demás derechos y garantías establecidas por la Norma Fundamental (art.



190.II de la CPE), debiendo añadirse, además, a los derechos contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad.

Conforme a ello, la Constitución Política del Estado, sobre la base del carácter plurinacional del Estado y el *principio de interculturalidad*, ha diseñado la justicia constitucional a través del Tribunal Constitucional Plurinacional, como la institución encargada de ejercer el control constitucional sobre la actividad de todas las jurisdicciones y, en general sobre todos los órganos del poder público, a partir del diálogo intercultural que se entable en este órgano, que tiene la representación de los dos sistemas de justicia: el ordinario y el indígena originario campesino.

En ese ámbito, el *pluralismo jurídico* cobra un nuevo sentido y extensión, pues se reconceptualiza a partir del relacionamiento e influencia permanente de ambos sistemas, a partir de la coordinación y cooperación que debe existir entre las diferentes jurisdicciones que conforman el Órgano Judicial (ordinaria, indígena originaria campesina, agroambiental y especializadas); así como el *principio de unidad* de la función judicial (art. 179 de la CPE), por el cual todas las jurisdicciones tienen como denominador común, el respeto a los derechos fundamentales, a las garantías constitucionales, y la obediencia a la Constitución Política del Estado, encontrando la unidad en la interpretación final que efectúe el Tribunal Constitucional Plurinacional tanto de los derechos y garantías como de las propias normas constitucionales, pues, por el carácter vinculante de sus resoluciones, todos los jueces y autoridades, están vinculados a la interpretación efectuada por este órgano.

En ese sentido, debe señalarse que *la Constitución boliviana ha diseñado un sistema de control de constitucionalidad plural, pues no solamente se ejerce el control sobre normas formales, sino también sobre las normas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, además de*



conocer los conflictos de competencias entre las diferentes jurisdicciones y de revisar las resoluciones pronunciadas por la jurisdicción indígena originaria campesina cuando se considere que estas normas son lesivas a los derechos fundamentales y garantías constitucionales.

Estas facultades fueron introducidas en la actual Constitución Política del Estado, en mérito al reconocimiento expreso a los derechos de los pueblos indígenas originario campesinos, a la igualdad jerárquica de sistemas jurídicos y jurisdicciones; pero además debe considerarse que la Ley Fundamental fue el resultado de un proceso dialógico en el que intervinieron los diferentes sectores de la población boliviana y, claro está, también las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que tuvieron un rol protagónico para la consolidación del Estado Plurinacional.

Conforme a ello, el Tribunal Constitucional Plurinacional, ejerce el control de constitucionalidad de manera plural en tres dimensiones:

1) Control del respeto a los derechos fundamentales y garantías constitucionales o ámbito tutelar: A través de éste se verifican si las autoridades, funcionarios públicos o particulares, amenazaron con lesionar o lesionaron los derechos fundamentales y garantías constitucionales. Este control comprende a las acciones de defensa: de libertad, de amparo constitucional, de protección a la privacidad, de cumplimiento y popular. También se encuentra dentro de este ámbito de control el recurso contra resoluciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, que afecten a uno o más derechos; sin embargo, en este caso el recurso se presenta directamente ante el Tribunal Constitucional Plurinacional.



2) *Control de competencias*: Dentro de este ámbito de protección, el Tribunal Constitucional Plurinacional conocerá: a) Los conflictos de competencias y atribuciones entre órganos del poder público; b) Los conflictos de competencias entre el gobierno plurinacional, las entidades territoriales autónomas y descentralizadas y entre éstas; c) El recurso directo de nulidad; y, d) Los conflictos de competencia entre la jurisdicción indígena originaria campesina y la jurisdicción ordinaria y agroambiental.

3) *Control normativo de constitucionalidad*: por el cual se verifican las condiciones de validez formal y material de las normas jurídicas con las disposiciones constitucionales y de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad. El control normativo de constitucionalidad es ejercido a través de diferentes acciones, siendo una de ellas la *acción de inconstitucionalidad*, que puede asumir la forma abstracta o concreta (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0300/2012, de 18 de junio).

Cabe agregar, por otro lado, que las Sentencias Constitucionales Plurinacionales N°1227/2012 y N°2143/2012, entre otras, establecieron con claridad que *el Estado Plurinacional de Bolivia, adoptó a partir de la aprobación de la Constitución Política del Estado del año 2009, un sistema jurisdiccional plural y concentrado de control de constitucionalidad*.

En efecto, de manera detallada, la Sentencia Constitucional Plurinacional N°2143/2012, de 8 de noviembre, para establecer el sistema de control de constitucionalidad imperante, desarrolló, las características tanto del sistema de control político de constitucionalidad como del sistema jurisdiccional de control de constitucionalidad. El citado entendimiento señaló, que *a partir de la reforma constitucional de 1994, Bolivia adoptó un sistema*



preeminente concentrado de control de constitucionalidad en manos del Tribunal Constitucional, el cual, ejerció roles preventivos y reparadores de control de constitucionalidad, cuyo ejercicio fue desarrollado orgánica y competencialmente por la anterior Ley N°1836 de 1º de abril de 1998, denominada Ley del Tribunal Constitucional.

Asimismo, la Sentencia Constitucional Plurinacional antes aludida, precisó también que luego de la reforma constitucional de 2009, el Estado Plurinacional de Bolivia, adopta un *sistema jurisdiccional concentrado y plural de control de constitucionalidad*, en manos del Tribunal Constitucional Plurinacional, instancia que ejerce sus roles propios del control plural de constitucionalidad a partir de la posesión de sus Magistradas y Magistrados con composición plural y electos por sufragio popular.

En el marco de lo señalado, se establece que el control plural de constitucionalidad, cuya máxima instancia está encomendada al Tribunal Constitucional Plurinacional, ejerce todos los roles jurisprudenciales disciplinados en la parte orgánica de la Constitución, de manera específica en el art. 202.1 de la CPE, concordante con el art. 196.I de la Norma Suprema; por tanto, al existir una instancia imparcial, independiente y especializada en justicia plural constitucional, se colige que *en el Estado Plurinacional de Bolivia, impera un sistema jurisdiccional plural y concentrado de control de constitucionalidad*, instancia a la cual la función constituyente encomendó tanto el cuidado del bloque de constitucionalidad como el resguardo a los derechos fundamentales, en su faceta de derechos individuales o derechos con incidencia colectiva (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0778/2014, de 21 de abril).

2. Las dimensiones y alcances del control de constitucionalidad que debe realizar el Tribunal Constitucional Plurinacional



De acuerdo a su configuración constitucional, es posible deducir que el Tribunal Constitucional Plurinacional ha sido instituido como el *máximo guardián del Bloque de constitucionalidad y supremo intérprete de la Constitución*³, y por ello le han sido asignadas como funciones principales: *velar por la supremacía de la Constitución, ejercer el control de constitucionalidad y precautelar el respeto y la vigencia de los derechos y garantías constitucionales*, garantizando así la primacía de la Ley Fundamental del Estado, la validez del orden constitucional y democrático, así como el respeto y vigencia plena de los derechos fundamentales y garantías constitucionales de las personas.

Precisamente para el cumplimiento eficaz de esas funciones, el artículo 202 de la Constitución Política del Estado, concordante con el artículo 12 de la Ley N° 27 del Tribunal Constitucional Plurinacional (Ley del TCP), enumeran las competencias específicas atribuidas al Tribunal Constitucional Plurinacional, para que éste órgano desarrolle su labor jurisdiccional especializada⁴, en una triple dimensión: *el control normativo de*

³ El Tribunal Constitucional de Bolivia, se constituye en el defensor de la Constitución y del régimen democrático, y se encarga de la protección efectiva e idónea de los derechos fundamentales de las personas; por ello es el máximo guardián y último intérprete de la Constitución, así se infiere de las normas previstas por la Ley Fundamental. *“Es el máximo guardián de la Constitución, porque el constituyente le ha encomendado la labor de resguardar la supremacía de la Constitución frente al ordenamiento jurídico ordinario, desarrollando el control especializado y concentrado de la constitucionalidad de las disposiciones legales, emitiendo sentencias con efecto general o erga omnes, anulando la disposición legal incompatible con la Constitución y expulsándola del ordenamiento jurídico del Estado. Dada la naturaleza jurídica de la función que desempeña, es el supremo intérprete de la Constitución, lo cual no significa que el resto de los órganos del poder público en general, los jueces y tribunales en particular, estén impedidos de realizar la interpretación de la Constitución para resolver el caso concreto sometido a su conocimiento; lo que sucede es que, si bien todas las autoridades y funcionarios públicos interpretan la Constitución, quien cierra el proceso realizando una interpretación que vincula a todos los órganos del poder público, autoridades y particulares es el Tribunal Constitucional, por ello se convierte en el último intérprete de la Constitución. (...)”*. RIVERA SANTIVAÑEZ, José Antonio. *El Tribunal Constitucional defensor de la Constitución. Reflexiones sobre la necesidad de su consolidación y fortalecimiento institucional*. Sucre, Bolivia: GTZ – PADEP, Unión Europea, AEI, 2007. Págs. 58-59.

⁴ Cabe recordar que, según señalaba Hans Kelsen: *“No es pues el Parlamento mismo con quien se puede contar para realizar su subordinación a la Constitución. Es un órgano diferente a él, independiente de él y, por*



constitucionalidad; el control competencial (sobre el ejercicio del poder político); y el control tutelar para resguardar la vigencia de los derechos fundamentales.

Ahora bien, respecto a los alcances del control normativo de constitucionalidad⁵, el anterior Tribunal Constitucional en la SC 0019/2006 de 5 de abril, siguiendo el criterio expresado por la SC 0051/2005 de 18 de agosto, precisó que el control de constitucionalidad abarca los siguientes ámbitos:

“a) La verificación de la compatibilidad o incompatibilidad de las disposiciones legales impugnadas con las normas de la Constitución Política del Estado, lo que incluye el sistema de valores supremos, principios fundamentales, así como los derechos fundamentales consagrados en dicha Ley Fundamental; b) La interpretación de las normas constitucionales así como de la disposición legal sometida al control, desde y conforme a la Constitución Política del Estado; c) El desarrollo de un juicio relacional para determinar si una norma legal es o no conforme con las normas constitucionales; determinando previamente el significado de la norma legal por vía de interpretación; y, d) La determinación de mantener (o expulsar) las normas de la disposición legal sometida al control⁶.

consiguiente, también de cualquier otra autoridad estatal, al que es necesario encargar la anulación de los actos inconstitucionales –esto es, a una jurisdicción o tribunal constitucional–.” Cfr. KELSEN, Hans. *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución. La Justicia Constitucional*. Traducción: Rolando Tamayo Salmorán. Cochabamba, Bolivia: Grupo Editorial Kipus, 2006.

⁵ Esta línea jurisprudencial acerca de los alcances del control normativo de constitucionalidad en Bolivia, tiene su base en lo expuesto con bastante anterioridad por el entonces Magistrado suplente del Tribunal Constitucional, Dr. José Antonio Rivera, en su obra fundamental. Cfr. RIVERA SANTIVANEZ, José Antonio. *Jurisdicción Constitucional. Procedimientos Constitucionales en Bolivia*. Cochabamba, Bolivia: Grupo Editorial Kipus, 2001. Págs. 160-161.

⁶ En este punto, es necesario resaltar que conforme determinó la parte final del razonamiento jurisprudencial anotado, “en la tramitación de un recurso directo de inconstitucionalidad, este Tribunal Constitucional está obligado a determinar si la norma sometida a juicio de constitucionalidad se mantiene como derecho positivo o no, de lo que se infiere que necesariamente el control de constitucionalidad debe ejercerse sobre normas



De lo referido se concluye que el control de constitucionalidad no alcanza a la valoración de los fines, los propósitos, la conveniencia o beneficios que pudiese generar la disposición legal sometida a control (valoración subjetiva); lo que significa que el Tribunal Constitucional, como órgano encargado del control de constitucionalidad, no tiene a su cargo la evaluación de si son convenientes, oportunos o benéficos los

vigentes, no así sobre normas que perdieron vigencia por haber sido abrogadas, derogadas o porque su vigencia era temporal; así ha sido establecido en aquellos casos en los cuales se sometió a control de constitucionalidad normas derogadas en forma expresa o tácita, así como de disposiciones con vigencia temporal, como en el caso de la SC 0031/2004, de 7 de abril, en la que se expresó la citada doctrina: “(...) el control normativo de constitucionalidad, por la vía del recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad, se desarrolla sobre una disposición legal vigente, no así sobre una que se encuentra derogada o abrogada, ya que en este último caso se produce la extinción de derecho de la disposición legal, la que deja de tener vida en el ordenamiento jurídico del Estado”. En el mismo sentido se pronunció la SC 0084/2005, de 28 de octubre”. (Cfr. Sentencia Constitucional N°0023/2006, de 18 de abril). Sin embargo, mediante Autos Constitucionales N°0052/2012-CA, de 22 de febrero; N°0220/2012-CA, de 30 de marzo; y N°0482/2012-CA de 27 de abril, a tiempo de explicar los alcances del control de constitucionalidad correctivo o posterior, se ha establecido de manera reiterada, que: “éste se lo efectúa con posterioridad a la sanción o promulgación de la disposición legal, con el objeto de determinar si una ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial es compatible o incompatible con la Constitución Política del Estado, por lo tanto, su objetivo es salvaguardar su primacía efectuando el saneamiento o depuración de las normas impugnadas que se aparten de lo establecido por la Constitución. Asimismo, se establece que el control normativo de constitucionalidad correctivo o posterior se ejerce sobre las normas vigentes que tengan vida y por lo mismo formen parte del ordenamiento jurídico; sin embargo, excepcionalmente el juicio de constitucionalidad normativo procede contra normas que han sido abrogadas o derogadas y por lo cual no se encuentran vigentes; empero, la condición es que las mismas, todavía producen efectos jurídicos dada su ultra actividad”. En resumen, la doctrina y jurisprudencia establecida por el anterior como por el actual Tribunal Constitucional Plurinacional, ha señalado que el control normativo de constitucionalidad por vía de acción de inconstitucionalidad abstracta, debe efectuarse sobre disposiciones legales vigentes y no así respecto a las que han sido derogadas o abrogadas; por cuanto, en esos casos se produce la extinción de derecho por sustracción de materia, así la SCP 0532/2012 de 9 de julio, señaló: “(...) En síntesis, conforme al entendimiento establecido por las Sentencias y Autos Constitucionales señaladas precedentemente, corresponde referir que la condición para impugnar normas consideradas inconstitucionales, es que las mismas se encuentren vigentes y no hayan sido derogadas o abrogadas, pues si es la finalidad de esta acción, depurar del ordenamiento jurídico las normas consideradas inconstitucionales, no tendría sentido pronunciarse sobre una norma que ya no forma parte del ordenamiento jurídico, porque precisamente ha sido ya sea derogada o abrogada. Por otro lado, también el Tribunal Constitucional ha establecido, que cuando se ha producido la sustracción de materia, cuando ha desaparecido una disposición legal que ha sido objeto de reglamentación por una norma que ha sido objetada su constitucionalidad, por lo mismo esta norma han dejado de tener efecto y vigencia, por lo que no puede ser sometido a control de constitucionalidad, así se ha pronunciado la SC 0047/2005 de 18 de julio (...)” (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°1850/2013, de 29 de octubre).



propósitos buscados por las normas impugnadas, (sino que por el contrario) su labor se concentra en el control objetivo de constitucionalidad de las disposiciones legales objetadas...⁷ (Entendimiento jurisprudencial reiterado por la SCP 0686/2012, de 2 de agosto, entre otras).

3. El control o test de constitucionalidad debe realizarse en el marco de la Constitución Política del Estado vigente

Con el propósito de ingresar al análisis de un caso en que se cuestionó la constitucionalidad de una norma preconstitucional (es decir, puesta en vigencia con anterioridad a la Constitución vigente), el Tribunal Constitucional Plurinacional precisó que si bien al momento de emitirse la disposición legal impugnada de inconstitucional, se encontraba en vigencia otra Constitución Política del Estado; empero, al tratarse de una *inconstitucionalidad sobreviviente*, el test de constitucionalidad debe ser efectuado conforme a la Constitución Política del Estado vigente. En ese sentido, la SC 0039/2010 de 20 de septiembre, señaló:

⁷ Esto implica que a través del control normativo posterior de constitucionalidad se debe: verificar, si las disposiciones legales impugnadas son compatibles con las normas, el sistema de valores supremos, principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política del Estado; interpretar la norma sometida a control y la norma constitucional desde y conforme a la Constitución Política del Estado; realizar un juicio relacional entre la norma legal impugnada y las normas constitucionales determinando el significado de la disposición legal sometida a control con la finalidad de mantenerla o retirarla del ordenamiento jurídico (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0614/2014, de 25 de marzo, que declaró la CONSTITUCIONALIDAD y a su vez la INCONSTITUCIONALIDAD de varios artículos de la Ley N°315 de Seguro Privado de Vida e Invalidez Permanente por Accidentes, Enfermedades en General u otras Causas, para las Trabajadoras y los Trabajadores de la Prensa de Bolivia “Hermanos Peñasco Layme” de 10 de diciembre de 2012. Esta línea jurisprudencial también ha sido reiterada en la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0025/2017, de 21 de julio, que declaró la INCONSTITUCIONALIDAD del art. 129.II del CNNA; al ser incompatible y contradictorio con los arts. 13.I; 58; 60; 61 y 410.II de la CPE; 3 y 32 de la CDN; 1, 2 y 7 del Convenio 138 de OIT; así como la INCONSTITUCIONALIDAD por conexidad, en previsión del art. 78.II.5 del CPCo, de los arts. 130.III; 131.I, III y IV; 133.III y IV; y, 138.I del CNNA, en cuanto a la edad de diez años, consignada en dichos preceptos legales, sobre el trabajo infantil; siendo los mismos incompatibles igualmente con las precitadas disposiciones constitucionales e internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad, al no respetar la edad mínima especificada por Bolivia, en virtud a la ratificación del Convenio 138 de la OIT).



“...tratándose específicamente de las acciones de inconstitucionalidad, el juicio o test de constitucionalidad debe ser realizado con la Constitución Política del Estado vigente, así se trate de normas jurídicas o resoluciones de contenido normativo dictadas con anterioridad a su vigencia, es decir nacidas a la vida jurídica bajo el anterior régimen constitucional” (las negrillas son nuestras).

Dicho razonamiento ratifica el adoptado por el Tribunal Constitucional en la SC 0021/2005 de 21 de marzo, cuando se analizaba la constitucionalidad de una Ley de 7 de octubre de 1868, habiéndose señalado en aquella oportunidad lo siguiente: *‘...se debe aclarar enseguida, que el presente se trata de un caso de inconstitucionalidad sobreviniente, en el que se debe analizar la constitucionalidad de una norma promulgada con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución, para establecer si es o no compatible con ésta, por lo que no es posible el planteamiento de la autoridad que promovió el recurso de realizar el juicio de constitucionalidad respecto a la Constitución de 1868, sino que debe serlo a la luz de la Constitución vigente’.*

Dicho entendimiento jurisprudencial señala con claridad, que en los casos en los que se cuestiona la inconstitucionalidad de una norma, sea esta Ley, Estatuto Autonómico, Carta Orgánica, Decreto y todo género de Ordenanza y Resolución no judicial, emitida con anterioridad a la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado, el test de constitucionalidad debe ser efectuado desde y conforme al nuevo orden constitucional y no al vigente al momento de la emisión de la norma impugnada de inconstitucional (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional 0790/2012, de 20 de agosto).

4. La fundamentación entre la norma impugnada de inconstitucional y los preceptos constitucionales vulnerados



La jurisprudencia constitucional, a través de la SCP 1978/2014 de 13 de noviembre, se ha referido a los cargos de inconstitucionalidad que deben ser cumplidos a tiempo de plantear la acción, y la necesaria fundamentación entre la norma impugnada de inconstitucional y los preceptos constitucionales que se creen vulnerados, señalando lo siguiente:

«Sin embargo, para que este Tribunal Constitucional Plurinacional pueda pronunciarse en el fondo de las acciones de inconstitucionalidad en general, el accionante deberá cumplir con una carga argumentativa jurídico constitucional, la cual estará basada principalmente: En el deber de señalar la norma jurídica contraria a la Norma Suprema (art. 132 de la CPE); sin embargo, ello no significa que se deba realizar una mera enunciación de estas disposiciones sino que deberá ser de forma fundamentada haciendo mención a los artículos, valores y principios constitucionales que violaría esta norma, también en términos claros el accionante deberá mencionar el por qué considera que el precepto objeto de la acción de inconstitucionalidad, se encuentra contrapuesta con la Ley Fundamental, hechos que deberán ser además ciertos y verificables de la lectura de la propia ley, estatuto autonómico, carta orgánica, decreto, ordenanza denunciada y que por tal motivo considere que deban ser expulsados del ordenamiento jurídico.

Planteada de esta manera, este Tribunal Constitucional Plurinacional, recién podrá advertir la existencia de un cargo de constitucionalidad susceptible de ser analizado; lo contrario, es decir simples menciones subjetivas de normas y presuntos derechos, no darán lugar a ingresar al fondo de la denuncia planteada y que por lo tanto se deba declarar su improcedencia. Lo expresado tiene relación con lo expresado por la Corte Constitucional de Colombia cuando estableció los cargos mínimos en su Sentencia C-1052/01: “Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la



disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través 'de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada'. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad"» (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional 0035/2018, de 12 de septiembre).

En consecuencia, el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad –sea en la vía abstracta o concreta–, demanda necesariamente la formulación de una carga argumentativa racional, lógica y suficiente, que pueda generar duda razonable sobre su incompatibilidad con el texto constitucional. Así, la SCP 0004/2015 de 6 de febrero, estableció que de acuerdo a lo expuesto en la SCP 1337/2014 de 30 de junio:

“...la carencia absoluta de fundamentos jurídico constitucionales alude a una operación argumentativa ineludible, basada en razonamientos constitucionales que sean suficientes de acuerdo al caso concreto que se analiza, para germinar una duda sobre la adecuación de la norma demandada a los valores, principios y normas de la Constitución Política del Estado; mas no es una operación dependiente de la extensión de la demanda o la acumulación de doctrina y jurisprudencia, sino que consiste en la presentación de razonamientos y criterios derivados de la Ley Fundamental, que configure una duda razonable y haga justificable un examen de los mismos, con el objeto de verificar si la norma demandada es conforme a la Norma Suprema. Concluyendo que, debido a la



naturaleza de esta acción de control normativo, por la cual se impugna normas legales que atentan contra la Ley Fundamental, en su propósito debe cumplirse con la adecuada y razonada fundamentación jurídico constitucional, que permita a este Tribunal ingresar a analizar dichos fundamentos y efectuar el control de constitucionalidad pertinente”.

Bajo ese marco, cabe afirmar que la ausencia de carga argumentativa racional, lógica y suficiente en las acciones de inconstitucionalidad, imposibilita formular el juicio o test de constitucionalidad que se plantea, en cuyo caso corresponde declarar la improcedencia de la acción, por carencia absoluta de fundamentos jurídico constitucionales que justifiquen una decisión de fondo (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional 0009/2019, de 14 de febrero).

Como se puede advertir, estos entendimientos jurisprudenciales son de indudable referencia para comprender los alcances del control de constitucionalidad, sus presupuestos de procedencia, y los ámbitos en que se ejerce en el contexto boliviano; sin embargo, y en atención a la delimitación temática del presente trabajo, en esta oportunidad únicamente nos interesará desarrollar, con mayor amplitud, los aspectos más importantes acerca de la naturaleza jurídica de la Acción de Inconstitucionalidad abstracta, su configuración normativa en la Constitución Política del Estado, y su intenso desarrollo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.

5. Control normativo de constitucionalidad de las disposiciones legales

De acuerdo con las atribuciones que le confieren la Constitución y la Ley Nº 27, el TCP ejerce un control sobre la constitucionalidad de todas las disposiciones legales, sean éstas Leyes (nacionales, departamentales o municipales), Estatutos Autonómicos, Cartas Orgánicas,



Decretos y todo género de Resoluciones no judiciales, declarando su inconstitucionalidad con carácter general o "erga omnes" y el efecto derogatorio o abrogatorio conforme corresponda en cada caso.

A este efecto, el ordenamiento jurídico establece dos modalidades (en forma previa y posterior) de control de la normatividad⁸:

5.1. El control normativo previo (control preventivo)⁹

⁸ "El control preventivo de constitucionalidad, tiene la finalidad de activar los roles de control de la eficacia del bloque de constitucionalidad y de derechos fundamentales de manera previa a la vigencia de cualquier norma de carácter general, en base a esta teleología, el art. 202.7 disciplina las consultas de la Presidenta o Presidente de la República, de la Asamblea Legislativa Plurinacional, del Tribunal Supremo de Justicia o del Tribunal Agroambiental, sobre la constitucionalidad de proyectos de ley, atribución que se encuentra enmarcada en el ámbito del control preventivo de constitucionalidad. De la misma forma, el control previo de constitucionalidad de tratados internacionales, de acuerdo a la atribución inserta en el art. 202.9 de la CPE, se encuentra también dentro de este ámbito de control de constitucionalidad, roles que serán conocidos y resueltos por el Pleno del Tribunal Constitucional Plurinacional, instancia cuya decisión será obligatoria. Asimismo, en el marco del pluralismo, la interculturalidad y la descolonización, la atribución disciplinada por el art. 202.8 de la CPE, referente a las consultas de las autoridades indígenas originario campesinas sobre la aplicación de sus normas jurídicas aplicadas a un caso concreto, que de acuerdo al art. 32 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (LTCP) serán conocidas por la Sala Especializada del Tribunal Constitucional Plurinacional, se enmarca en el ámbito del control preventivo de constitucionalidad. (...) El control normativo posterior de constitucionalidad, que se activa a través de las acciones de inconstitucionalidad con carácter abstracto y concreto, así como mediante el recurso contra tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones creados, modificados o suprimidos en contravención a lo dispuesto en la Constitución, atribución reconocida por el art. 202.4 de la CPE, tiene la finalidad de verificar que toda norma de carácter general, sea coherente y responda en su contenido al bloque de constitucionalidad imperante en el Estado Plurinacional de Bolivia, por lo que en caso de verificar una vulneración a este, una vez activado el control normativo de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional Plurinacional, declarará la inconstitucionalidad total o parcial de la norma, decisión que tendrá efectos abrogatorios o derogatorios de acuerdo al caso" (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0923/2013, de 20 de junio).

⁹ La jurisprudencia constitucional ha señalado que en el ámbito del control normativo de constitucionalidad, éste puede ser previo (también denominado preventivo o a priori) y posterior (correctivo o a posteriori). "El primero, se realiza antes de la aprobación de la ley, a instancia de las autoridades que tienen legitimación, con el objeto que el Órgano que ejerce el control de constitucionalidad, contraste el texto del proyecto de ley con la Constitución Política del Estado, a efectos de establecer que sus preceptos no sean contrarios al sistema de normas, principios y valores contenidos en la Norma Suprema (En el mismo sentido, la SCP 0002/2013 de 19 de abril). (...) Conviene destacar que el control previo de constitucionalidad también es un mecanismo para el ejercicio de los controles inter Órganos de Poder (del Órgano Legislativo hacia el Ejecutivo y viceversa); es decir, viabiliza el



Este control se realiza con anterioridad a la aprobación de la respectiva disposición legal, en todos aquellos casos en los que exista una duda fundada sobre su constitucionalidad. Para el efecto, la Ley del TCP y el Código Procesal Constitucional han previsto las siguientes acciones:

- 1) las consultas de la Presidenta o del Presidente del Estado Plurinacional, de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional, de la Presidenta o Presidente del Tribunal Supremo de Justicia o del Tribunal Agroambiental, sobre la constitucionalidad de proyectos de ley (atribución 8va., del art. 12 de la Ley del TCP);
- 2) el control previo de constitucionalidad en la ratificación de los Tratados Internacionales (atribución 9na.);
- 3) la consulta sobre la constitucionalidad del procedimiento de reforma parcial de la Constitución (atribución 10ma.);

control de pesos y contrapesos no sólo entre los Órganos de Poder; sino también constituye un mecanismo de freno y contrapeso jurisdiccional, en la medida en que el Órgano competente (el Tribunal Constitucional Plurinacional), verifica la compatibilidad de las leyes aprobadas, aún no sancionadas ni promulgadas, con las normas de la Constitución Política del Estado. Bajo tales parámetros, conviene aclarar y precisar que la atribución conferida al Tribunal Constitucional Plurinacional, a efectos de realizar el control previo de constitucionalidad, conlleva una labor objetiva sobre los preceptos del proyecto de la ley en consulta y los juicios de constitucionalidad requeridos para determinar su compatibilidad o incompatibilidad con el sistema de valores, principios y normas de la Ley Fundamental, correspondiendo limitar su actuación a dicha tarea, sin desnaturalizar su finalidad y objeto: "...confrontar el texto de dicho Proyecto con la Constitución Política del Estado y garantizar la supremacía constitucional" (art. 111 del CPCo)". (Cfr. Declaración Constitucional Plurinacional N° 0001/2020, de 15 de enero, que declaró la CONSTITUCIONALIDAD de los arts. 1 y 4 del proyecto de Ley Excepcional de Prórroga del Mandato Constitucional de Autoridades Electas, de los Órganos del Poder Público del nivel central (Órganos Ejecutivo y Legislativo) y de las autoridades electas de los Órganos Ejecutivo y Legislativo de los Gobiernos Autónomos del nivel subnacional).



- 4) control previo sobre la constitucionalidad de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas (atribución 12ava. del artículo 28 de la Ley del TCP);
- 5) control previo sobre el texto de las preguntas de la convocatoria a referendo nacional, departamental y municipal (atribución 13ava., del artículo 28 de la Ley del TCP);
- 6) las consultas de las autoridades indígenas originarias campesinas sobre la aplicación de sus normas jurídicas a un caso concreto (atribución 12ava.);

5.2. El control normativo posterior (control correctivo)¹⁰

Esta forma de control se ejerce con posterioridad a la sanción y promulgación de la disposición legal respectiva, en aquellos casos en los que presenten eventualmente una

¹⁰ “El control de constitucionalidad correctivo o a posteriori, denominado en nuestra legislación -Ley del Tribunal Constitucional- como recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad, ahora acción de inconstitucionalidad abstracta, se hace efectivo con posterioridad a la emisión de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, con la finalidad de retirarla del ordenamiento jurídico previa verificación de su incompatibilidad con el texto constitucional -principios, valores, derechos y garantías y normas orgánicas-; y un elemento que distingue a este control, es su no relación a la resolución a un caso concreto. (...) A través de este recurso se somete a control de constitucionalidad toda disposición legal de carácter normativo y general que con posterioridad a su emisión resulte contraria a la Constitución Política del Estado, en función a una interpretación de la disposición legal, desde y conforme la Norma Fundamental, labor encomendada, ahora, al Tribunal Constitucional Plurinacional, conforme la atribución contenida en el art. 202.1 de la CPE. Lo que significa, que frente a distintas interpretaciones que pudieran suscitarse de una disposición legal -ley, decreto ley o cualquier género de resolución-, este Tribunal, deberá aplicar el principio de conservación de la norma; es decir, adoptar aquella interpretación que concuerde con la Constitución Política del Estado -art. 4 de la LTC-, que implica la modulación del contenido de la sentencia y sus efectos a través de la emisión de sentencias exhortativas, interpretativas, aditivas o integradoras. Finalmente, la declaratoria de inconstitucionalidad, de acuerdo a la doctrina y jurisprudencia constitucional, se efectuará por el fondo o por la forma, en este último caso, el control de constitucionalidad, consiste en efectuar un análisis desde el origen de la norma, si el órgano emisor es competente para emitir la ley, si se imprimió el procedimiento legislativo previsto por la Constitución Política del Estado para la formación de una ley, sea desde su elaboración, aprobación, promulgación y publicación. Dicho de otro modo, implica determinar la validez en la formación y aprobación de la ley” (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0336/2012, de 18 de junio).



contradicción o incompatibilidad con las normas de la Constitución Política del Estado. El TCP, como órgano jurisdiccional del control de constitucionalidad, lo ejerce al momento de conocer y resolver:

- 1) las acciones de inconstitucionalidad de carácter *abstracto* sobre leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales (atribución 1ra., del art. 12 de la Ley del TCP);
- 2) las acciones de inconstitucionalidad de carácter *concreto* sobre leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales (atribución 2da.);
- 3) los recursos contra tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones, creados, modificados o suprimidos en contravención a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado¹¹ (atribución 5ta.);

6. Condiciones de procedencia de la Acción de Inconstitucionalidad¹²

¹¹ De acuerdo al Código Procesal Constitucional (Artículos 133 al 138), este recurso tiene por objeto garantizar que toda disposición legal que cree, modifique o suprima un tributo, impuesto, tasa, patente, derecho o contribución de cualquier clase o naturaleza, se establezca de acuerdo con la Constitución Política del Estado. Asimismo, la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0677/2012, de 2 de agosto (Sala Plena), desarrolla entre sus fundamentos jurídicos: 1) Naturaleza jurídica y alcances del recurso contra tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones especiales; 2) De la legitimación activa y pasiva; 3) De los requisitos del recurso, de su contenido y forma; 4) De la procedencia del recurso contra tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones especiales.

¹² Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0300/2012, de 18 de junio (Sala Plena). Esta sentencia, también estableció entre sus fundamentos jurídicos, lo siguiente: “Desde el procedimiento legislativo, la consulta previa a los pueblos indígenas debe ser observado, dado que esa omisión afecta el contenido de la norma, produciendo una inconstitucionalidad; sin embargo, cuando una norma se promulgó sin cumplir con dicho requisito, pero a su vez el legislador ordinario emite otra norma con el objeto de someter a consulta la primera, en los hechos, se está determinando que la validez de la primera se encuentra supeditada a la consulta que el legislador ordinario ha determinado con objeto de someter a consulta la primera”.



La jurisprudencia constitucional ha precisado, que el control de constitucionalidad en general que efectúa el Tribunal Constitucional Plurinacional, tiene la finalidad de proteger los derechos fundamentales y garantías constitucionales de las personas, contra las determinaciones del legislador -en el ámbito normativo-, que los vulneren, al ser contrarias a las normas constitucionales y, de esta forma, garantiza que todas las disposiciones legales que rigen el ordenamiento jurídico del Estado, estén sometidas a los valores supremos, principios, preceptos y normas establecidas en la Constitución.

En este marco, se tiene claro que mediante el control correctivo de constitucionalidad, se procede a sanear el ordenamiento jurídico, estableciéndose que alguna disposición legal o cualquiera de sus normas es contraria a la Constitución, anulándose y retirándose así del ordenamiento jurídico;

“consiguientemente y bajo una interpretación lógica, se debe tomar en cuenta que para impugnar una norma presuntamente inconstitucional, el contenido de la misma, no tiene que estar supeditada directa o indirectamente a los efectos y alcances de otra norma jurídica emitida posteriormente y la cual refleje un grado de condición al sentido teleológico de la primera norma, pues no tendría sentido ni pertinencia jurídica, pronunciarse sobre una disposición legal o norma, cuya materialización de sus efectos jurídicos en el ordenamiento, se encuentre subordinada a una nueva ley, imposibilitando así al Tribunal, realizar el control correctivo de constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma -sometida- en su efectividad y plenos efectos a otra que por naturaleza previamente debe dilucidarse en su alcance jurídico.”



Ello implica –según el Tribunal Constitucional Plurinacional– que la condición para impugnar normas consideradas inconstitucionales, es que las mismas se encuentren vigentes, o que su contenido no hubiere sido modificado, o su validez no esté supeditada por otra norma jurídica o condición; es decir, que no hayan sido sustituidas o condicionadas en su contenido esencial por otra norma jurídica -de manera explícita o tácita-; pues, atendiendo a la finalidad de esta acción, que es precisamente depurar el ordenamiento jurídico de normas consideradas inconstitucionales, no tendría sentido pronunciarse sobre una, cuya eficacia está condicionada por otra norma posterior”.

De lo referido se concluye la imposibilidad material de que el Tribunal Constitucional Plurinacional, efectúe control normativo y se pronuncie sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma supeditada a la condición de otra que jurídicamente la complementa, por ende su consideración no puede efectivizarse si su contenido normativo está supeditado o condicionado por otra norma jurídica posterior.

Asimismo, en una de las *ratios decidendis* de la misma SCP N°0300/2012, citada precedentemente, se estableció el siguiente razonamiento respecto a una de las normas impugnadas:

“corresponde precisar que la condición para impugnar normas consideradas inconstitucionales, es que las mismas se encuentren vigentes o que su contenido no hubiere sido modificado; es decir, que no hayan sido derogadas o modificadas por otras normas -de manera explícita o tácita-; pues, atendiendo a la finalidad de esta acción, que es precisamente depurar del ordenamiento jurídico de normas consideradas inconstitucionales, no tendría sentido pronunciarse sobre una norma que ya no forma parte del ordenamiento jurídico o que aun formando parte de él, ha sido modificada por



una norma posterior en el texto que precisamente es cuestionado a través de la acción de inconstitucionalidad abstracta.

(...) Ello implica -conforme se precisó precedentemente-, la imposibilidad material de que el Tribunal Constitucional Plurinacional, efectúe control normativo y se pronuncie sobre lo constitucional o inconstitucional de una norma que no forma parte del ordenamiento jurídico, por ende su consideración carece de relevancia constitucional – en términos de control normativo de constitucionalidad– dado que ello resultaría una mera enunciación declarativa y no constitutiva, por cuanto la norma ya no está vigente”.

7. Sobre el ejercicio del control normativo de constitucionalidad en relación a normas cuestionadas de inconstitucionalidad abrogadas o derogadas que mantienen efectos jurídicos¹³

La Acción de Inconstitucionalidad tiene por objeto declarar la inconstitucionalidad de toda disposición legal, decreto o cualquier género de resolución no judicial contraria a la Constitución Política del Estado, en este entendido, dicha acción por regla general, procede contra aquellas normas vigentes, toda vez que de verificarse su incompatibilidad con la Constitución Política del Estado, se tiene como efecto la declaración de su inconstitucionalidad, sea total o parcial y por ende la expulsión de dicha norma del ordenamiento jurídico.

Dicha regla general, es aplicable a la *acción de inconstitucionalidad concreta*, la cual procede en el marco de un proceso judicial o administrativo cuya decisión depende de la constitucionalidad de leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos, ordenanzas y

¹³ Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°1050/2013, de 28 de junio.



todo género de resoluciones no judiciales, lo que quiere decir que la acción de inconstitucionalidad concreta, también procede contra normas vigentes que tengan vida y formen parte del ordenamiento jurídico; sin embargo, dicha acción, excepcionalmente procederá contra normas abrogadas o derogadas, que no se encuentren vigentes, siempre y cuando las mismas sigan produciendo efectos jurídicos. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional Plurinacional, cuando en el AC 0796/2012-CA de 10 de octubre, ha señalado: *“Asimismo, se establece que el control normativo de constitucionalidad correctivo o posterior se ejerce sobre las normas vigentes que tengan vida y formen parte del ordenamiento jurídico; sin embargo, excepcionalmente el juicio de constitucionalidad normativo procede contra normas que fueron abrogadas o derogadas, no se encuentran vigentes; empero, la condición es que las mismas, a pesar de no estar vigentes formalmente, todavía producen efectos jurídicos dada su ultra actividad”*.

De igual forma la SCP 0131/2013 de 1 de febrero, con relación al ejercicio del control normativo de constitucionalidad en relación de normas abrogadas o derogadas cuestionadas de inconstitucionalidad, ha referido lo siguiente:

“En este orden de ideas, se tiene que para supuestos en los cuales, se haya activado este ámbito de control de constitucionalidad cuestionándose una o más normas cuyo análisis de constitucionalidad sea relevante para una decisión jurisdiccional o administrativa pendiente de resolución y en caso de ser la norma impugnada abrogada o derogada antes de realizarse dicho control de constitucionalidad, deberá para estos casos desarrollarse el pertinente test de constitucionalidad, circunstancia en mérito de la cual, en cuanto a la norma cuestionada, se determinará su compatibilidad o en su caso la contradicción con el bloque de constitucionalidad imperante, con efectos en la resolución judicial o administrativa pendiente de resolución.



El postulado antes expuesto, es decir la excepción a la regla que ordena el ejercicio del control normativo de constitucionalidad en relación a normas con plena vigencia temporal, encuentra fundamento constitucional en la garantía de prohibición de aplicación retroactiva de norma sustantiva”.

Consiguientemente, para supuestos en los que dentro de un proceso judicial o administrativo, se plantee la acción de inconstitucionalidad concreta, sobre normas sustantivas abrogadas, que tengan relevancia para la decisión de los referidos procesos, dicha norma será sometida al test de constitucionalidad, siempre y cuando todavía produzcan efectos jurídicos, y por ende, sea necesario resguardar la garantía de la prohibición de aplicación retroactiva de la ley.

“En el presente caso –dice la ratio decidendi de la Sentencia Constitucional Plurinacional N°1050/2013–, se ha demandado la inconstitucionalidad del art. 22 inc. a) de las NB SABS, así como del inc. f) del num. 3.2 de la Parte 1, sección 1, señalando que la redacción imprecisa, del referido artículo 22 inc. a), ha dado lugar a una interpretación inconstitucional de las referidas normas, en los informes de auditoría, los cuales han establecido en su contra la existencia de indicios de responsabilidad por incumplimiento de dicho artículo y la consecuente apertura del proceso administrativo interno instaurado por la Contraloría General del Estado, denotando que con dicha interpretación se ingresaría a una flagrante vulneración de los derechos constitucionales, a la presunción de inocencia, al trabajo, al ejercicio de una actividad comercial y el principio de seguridad jurídica.

Con relación, al art. 22 inc. a) de la NB SABS; conviene precisar que el cuerpo normativo que lo sustenta, es decir el DS 29190, ha sido dejado sin efecto, por el DS 0181, el mismo que en sus disposiciones abrogatorias, de manera expresa señala: “A partir de la vigencia



de las presentes NBSABS, quedan abrogadas las siguientes disposiciones: (...) Decreto Supremo Nº 29190 de 11 de julio de 2007”, en este entendido, si bien se evidencia que el Decreto Supremo que contiene el precepto legal, cuya constitucionalidad se cuestiona esta abrogado, corresponde señalar que si bien, por regla general, la acción de inconstitucionalidad concreta, procede solo contra aquellas normas que tengan vigencia temporal; empero, no es menos cierto que excepcionalmente, conforme se ha referido en el Fundamento Jurídico III. 1 de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, la acción de inconstitucionalidad procede contra normas abrogadas o derogadas que no se encuentren vigentes, pero siempre y cuando las mismas sigan produciendo efectos jurídicos, dicho entendimiento es aplicable en el presente caso, toda vez que dicho precepto, contenido en el DS 29190, surte todavía sus efectos, dentro del proceso administrativo interno iniciado contra la ahora accionante por indicios de responsabilidad administrativa dentro del proceso “Licitación Pública Nacional Nº GNA/LPN-B/002/2008 para la Adquisición de 20 equipos de Computación Fijos, 100 equipos de Computación Portátiles Tipo A y 41 Flash Memorys” (sic) en el que se le atribuye la presunta contravención del art. 22 inc. a) de las NB SABS, y el inc. f) del num. 3.2 de la parte 1, sección 1 del Documento Base de Contratación de Bienes en la Modalidad de Licitación Pública Nacional, por lo que en este entendido dicha norma sustantiva, cuestionada de inconstitucional, será aplicada conforme a la garantía de la irretroactividad de la ley en la resolución que se emita en el referido proceso, lo que demuestra que dicha norma es relevante para la resolución final del referido proceso.

De igual forma, habiéndose demandado la inconstitucionalidad del inc. f) del num. 3.2 de la Parte 1, sección 1 del Documento Base de Contratación, y siendo que el mismo ha sido elaborado en base al DS 29190, corresponde señalar que dicho Documento, constituye un acto administrativo de carácter general, que conforme a su numeral 1 de



la Sección 1, Parte 1, constituye también normativa aplicable al proceso de contratación, conforme se señala: “1 NORMATIVA APLICABLE AL PROCESO DE CONTRATACIÓN; 1.1 El proceso de contratación de bienes se rige por el presente Documento Base de Contratación (DBC), que forma parte de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios aprobados por Decreto Supremo N° 29190 (NB-SABS) y su Reglamentación...”. En este entendido corresponde, que dicha norma pueda ser sometida al test de constitucionalidad.”

8. Características del control de constitucionalidad normativo a través de la acción de inconstitucionalidad abstracta y la cosa juzgada constitucional¹⁴

El art. 202.1 de la CPE, confiere al Tribunal Constitucional Plurinacional la facultad de ejercer el control normativo de constitucionalidad sobre “*leyes, Estatutos Autonómicos, Cartas Orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales*”, a efectos de velar por la supremacía constitucional y la coherencia del ordenamiento jurídico en su integridad, contrastando aquellas normas cuya constitucionalidad se cuestiona con los preceptos que emanan de la Ley Fundamental y del llamado Bloque de Constitucionalidad, en virtud a lo dispuesto por el art. 410.II de la Norma Suprema; constituyendo ambos el baremo de control correctivo o posterior de compatibilidad normativa.

Así, en el nuevo paradigma constitucional, la SC 0034/2010 de 20 de septiembre, asumió que: “*...el control normativo de constitucionalidad, es el mecanismo encomendado al órgano contralor de constitucionalidad, para que en caso de ser activado, verifique la observancia y respeto a la Constitución de todas las normas infra-constitucionales caracterizadas por su*

¹⁴ Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0024/2018, de 27 de junio.



generalidad, encontrándose dentro de este plexo normativo las leyes, los decretos supremos, las resoluciones de carácter general y otras normas que no tengan efectos particulares”.

Consecuentemente, la acción de inconstitucionalidad en su modalidad abstracta se constituye en un mecanismo procesal de puro derecho instituido para la defensa de la Constitución Política del Estado y el saneamiento del ordenamiento jurídico nacional, expulsando de éste toda norma contraria al régimen constitucional y convencional como una garantía para la prevalencia de la Norma Suprema del Estado en relación a disposiciones normativas de menor jerarquía.

De modo que, por la naturaleza de su procedimiento constitucional, el art. 74 del Código Procesal Constitucional (CPCo), cierra la legitimación activa para su interposición a “...la Presidenta o Presidente del Estado Plurinacional, cualquier miembro de la Asamblea Legislativa Plurinacional o de los Órganos Legislativos de las Entidades Territoriales Autónomas, las máximas autoridades ejecutivas de las Entidades Territoriales Autónomas, así como la Defensora o Defensor del Pueblo”; esto, en razón a la seriedad de sus efectos, considerando siempre que el control normativo debe observar con especial atención los principios de presunción de constitucionalidad y de conservación de la norma, limitando la legitimación para su activación solo a las autoridades enunciadas en el artículo del Código Procesal Constitucional antes citado.

Otra de las características esenciales inherente a este mecanismo procesal constitucional, radica que *por su carácter abstracto se constituye en una acción de puro derecho*, es decir, que abstrae de su análisis la consideración de elementos fácticos relacionados a problemas o casos concretos, por lo que, la carga argumentativa formulada por el accionante debe centrarse en la supuesta contradicción o disonancia entre la norma cuya inconstitucionalidad se acusa y los preceptos constitucionales y del Bloque de Constitucionalidad que se creyeran



lesionados; en cuya sustanciación, el Tribunal Constitucional Plurinacional deberá contemplar los aspectos señalados en la SC 0019/2006 de 5 de abril, que ratifica lo enunciado por la SC 0051/2005-R de 18 de agosto (conforme se ha detallado anteriormente, en el punto 2, referido a los alcances del control normativo de constitucionalidad).

En consecuencia y conforme lo prevé el art. 78.II.1 del CPCo, los efectos de la sentencia dictada en una acción de inconstitucionalidad abstracta, que declare la constitucionalidad de la Ley, Estatuto Autonómico, Carta Orgánica, Decreto, ordenanza y cualquier género de resolución no judicial sometidas a control normativo a través de este mecanismo, “...hace improcedente una nueva demanda de inconstitucionalidad contra la misma norma, siempre y cuando se trate del mismo objeto o causa y se argumente los mismos preceptos constitucionales impugnados”, instituyéndose de esta forma, la “cosa juzgada constitucional” que recae únicamente sobre los argumentos desarrollados en la Sentencia Constitucional Plurinacional respectiva.

Por lo que, es permisible que se formule una nueva acción de inconstitucionalidad contra normas ya demandadas, siempre que plantee nuevos cargos que no se tuvieron en cuenta por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional, conforme se entendió a través de la jurisprudencia constitucional expresada en la SC 0101/2004, que refiere:

“En atención a la conexitud de la norma impugnada con el art. 133 y la Disposición Transitoria Tercera, ambos del CPP, corresponde, en aplicación del art. 58.IV de la LTC, extender el juicio de constitucionalidad a las indicadas normas precisando que si bien la última de las disposiciones nombradas fue declarada constitucional, y según el art. 58.V, ‘La Sentencia que declare la constitucionalidad de la norma legal impugnada, hace improcedente cualquier nueva demanda de inconstitucionalidad contra ella’; ello no impide someter a la indicada norma a un juicio de constitucionalidad, al ser distinto el



fundamento en el que se basó tal análisis; dado que lo que la norma prohíbe es un nuevo examen sobre un mismo fundamento”; aspecto que además, justifica que el Tribunal Constitucional Plurinacional, pueda decidir por la complejidad de una determinada temática, dejar expresamente establecido los alcances de su decisión (Así se afirmó en la SCP 0770/2012, de 13 de agosto).

Más adelante, los numerales del 2 al 5 del referido art. 78.II del CPCo, respecto a la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma sometida a control normativo, señalan que ésta tendrá valor de cosa juzgada y sus fundamentos jurídicos serán de carácter vinculante y general, decantando en su expulsión del ordenamiento jurídico; resultando que, si la inconstitucionalidad recae sobre el total de una norma legal impugnada tendrá efecto abrogatorio sobre ella y, si recayera de forma parcial, su efecto será derogatorio de los artículos o parte de éstos, sobre los que hubiera recaído la declaratoria de inconstitucionalidad y seguirán vigentes los restantes; mientras que, la inconstitucionalidad de preceptos conexos o concordantes con la norma legal impugnada deberán ser declarados de forma expresa, en cuyo caso tendrán los mismos efectos que en lo principal¹⁵.

¹⁵ En este sentido, y respecto a la delimitación de la contrastación de normas que efectúa el Tribunal Constitucional Plurinacional, la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 1714/2012, de 1 de octubre, estableció que en el ámbito del control normativo de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional Plurinacional se encuentra facultado para realizar el examen de constitucionalidad, no sólo de las normas legales denunciadas de inconstitucionales por el accionante, sino también de aquellas normas conexas con la norma o normas objeto de control de constitucionalidad. Esta facultad se encontraba prevista en el art. 108 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (actualmente derogado), que señalaba: “El Tribunal Constitucional Plurinacional podrá conocer de forma conexa normas contrarias a la Constitución Política del Estado, directamente vinculadas con la norma objeto de control de constitucionalidad”. Similar facultad se encuentra conferida en el art. 78 del Código Procesal Constitucional (CPCo), cuando establece que la sentencia podrá declarar. “II.2 La inconstitucionalidad de otros preceptos que sean conexos o concordantes con la norma legal impugnada, que deberán ser referidos en forma expresa, en cuyo caso tendrán los mismos efectos que en lo principal”. Asimismo, el art. 77 del mismo Código establece que: “El Tribunal Constitucional Plurinacional fundará la sentencia de inconstitucionalidad en la vulneración de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en la acción interpuesta”. Esta facultad conferida al máximo intérprete constitucional ya se encontraba prevista en el art. 58.IV de la Ley del Tribunal Constitucional, señalando: “La sentencia podrá



9. El control normativo de constitucionalidad y la imposibilidad de ejercicio de control de legalidad a través de la acción de inconstitucionalidad¹⁶

La jurisprudencia constitucional ha precisado que, el control normativo de constitucionalidad –que puede ser activado a través de la acción de inconstitucionalidad en su faceta abstracta o concreta–, tiene la finalidad de velar por la supremacía no sólo de la Constitución sino también del bloque de constitucionalidad vigente, por cuanto el ejercicio del control de constitucionalidad, a través del examen constitucional a ser realizado en relación a normas generales infra-constitucionales, tiene la finalidad de verificar su compatibilidad con la Constitución Política del Estado, en cuyo caso, de evidenciarse contradicción con el contenido del bloque de constitucionalidad, en resguardo del principio de supremacía constitucional, eje esencial del Estado Constitucional de Derecho, las decisiones a ser emanadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional, tendrán efectos abrogatorios o derogatorios, según la inconstitucionalidad sea total o parcial, sin perjuicio a las modulaciones de los efectos de fallo que pudiera realizarse a consecuencia de asegurar una real irradiación del régimen constitucional en el orden jurídico-social imperante.

“En el marco de lo señalado, el control normativo de constitucionalidad encomendado por la función constituyente al Tribunal Constitucional Plurinacional, difiere sustancialmente del control de legalidad, el cual, en mérito al diseño y roles propios del sistema plural de control de constitucionalidad, no puede ser encomendado a éste, porque se generaría una disfunción orgánica.

declarar la inconstitucionalidad de otros preceptos que sean conexos o concordantes con la norma legal impugnada, con los mismos efectos que en lo principal”.

¹⁶ Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0923/2013, de 20 de junio (Sala Plena).



Así las cosas, las normas generales cuya constitucionalidad sea cuestionada, serán examinadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional a través del ejercicio del control de constitucionalidad en su ámbito normativo, para verificar así su compatibilidad o incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad imperante; empero, los conflictos emergentes de contenidos normativos plasmados en disposiciones infra-constitucionales, que impliquen una interpretación de aplicación normativa y que no generen una directa relación de análisis de compatibilidad entre la norma cuestionada y el bloque de constitucionalidad, son problemáticas que se enmarcan en el ámbito del control de legalidad, por tanto, en resguardo a una coherencia orgánica, tal como se dijo precedentemente, no podrán ser analizadas a través del control normativo de constitucionalidad, por lo que, en casos en los cuales, el Tribunal Constitucional Plurinacional, evidencie que la denuncia o denuncias realizadas a través de la acción de inconstitucionalidad en su faceta abstracta o concreta, se encuentran circunscritas a un conflicto de legalidad, esta instancia deberá, sin ingresar al análisis de fondo de la problemática, declarar la improcedencia de la acción”.

10. La Acción de Inconstitucionalidad prevista en la Constitución boliviana

Una breve retrospectiva histórica de la acción de inconstitucionalidad, nos demuestra que este instrumento ha venido a reponer el denominado “recurso de inconstitucionalidad” (antes previsto por la Constitución Política del Estado abrogada), mismo que fue explicado por la doctrina constitucional desarrollada por el anterior Tribunal Constitucional de la siguiente manera:

La Sentencia Constitucional N°0004/2001 de 5 de enero, manifestó lo siguiente: “...el *Recurso de Inconstitucionalidad es una acción de puro derecho en la que el órgano*



contralor debe confrontar el texto de las disposiciones legales impugnadas con las normas de la Constitución Política del Estado para establecer su compatibilidad o incompatibilidad con las mismas...". Luego, la Sentencia Constitucional N°0011/2002 de 5 de febrero, complementó el anterior concepto al explicar que: "...el Recurso de Inconstitucionalidad es una acción de puro derecho en la que el juzgador debe confrontar el texto de la norma impugnada con el de la Constitución Política del Estado para ver si hay contradicción entre sus términos".

Con ese antecedente, se puede señalar que la Acción de Inconstitucionalidad es una acción de puro derecho (pues no se debate ningún hecho), en la que ahora el Tribunal Constitucional Plurinacional (como juez constitucional), debe confrontar el texto de las disposiciones legales impugnadas o cuestionadas, con la Constitución Política del Estado, para comprobar la existencia de compatibilidad entre ambos, o de contradicción entre los dos textos jurídicos.

La jurisprudencia constitucional, a tiempo de analizar la naturaleza del ejercicio del control de constitucionalidad en Bolivia, se ha basado en la premisa de que la Constitución Política del Estado es la Norma Suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa, lo que se traduce en el principio de supremacía constitucional que:

"en el marco del constitucionalismo boliviano, implica una superación del clásico principio liberal de legalidad, no sólo en la medida en que la ley misma puede ser analizada, criticada e invalidada a partir de su confrontación con la Ley Fundamental y las normas del bloque de constitucionalidad, sino también porque se instaura una nueva forma de entender la legalidad, más allá del horizonte liberal, en el marco del pluralismo jurídico igualitario con techo constitucional; en virtud a la cual, se podrán relacionar e



interpelar los diferentes sistemas jurídicos, generando, inclusive, nuevas soluciones para los casos concretos que se presenten, partiendo de la ductilidad y porosidad del derecho que el pluralismo jurídico posibilita, lo que indudablemente implica una relectura del clásico principio de legalidad, es así que se ha establecido el control de constitucionalidad, labor que consiste en la verificación de la compatibilidad o conformidad de las disposiciones normativas infraconstitucionales, en relación con los preceptos, principios y valores contenidos en la Ley Fundamental.

En ese sentido, la validez de las leyes, no dependen únicamente del cumplimiento de las formalidades atinentes a su producción; es decir, que surjan del procedimiento legislativo, en el caso de las leyes o, de otros órganos con atribuciones para generar normas; sino también, están condicionadas fundamentalmente a la armonía con el texto constitucional en su integridad, en ese sentido, si luego de efectuar el control de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional Plurinacional, advierte la contradicción con la Norma Suprema, existe la facultad para depurar del ordenamiento jurídico a través de su expulsión del sistema normativo del Estado, por resultar incompatible con la Constitución Política del Estado, cuya legitimidad emerge de un poder cualificado como es la Asamblea Constituyente” (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional 0067/2015, de 20 de agosto).

10.1. Configuración constitucional y normativa procesal vigente

En ese contexto, actualmente por mandato constitucional (artículo 132 de la CPE), toda persona individual o colectiva afectada por una norma jurídica contraria a la Constitución, tendrá derecho a presentar la Acción de Inconstitucionalidad, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la ley (vale decir, las reglas de procedimiento establecidas



por la Ley N°254 que aprueba el Código Procesal Constitucional – CPCo). Asimismo, el artículo 133 de la misma Constitución, previene que la sentencia que declare la inconstitucionalidad de una ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial, hace inaplicable la norma impugnada y surte plenos efectos respecto a todos.

De una simple lectura de los preceptos constitucionales antes citados, se pueden inferir con meridiana claridad, las siguientes características jurídico-normativas:

- a) Que la Acción de Inconstitucionalidad está prevista para el resguardo de la integridad del contenido de nuestra Ley Fundamental, abriendo la posibilidad de impugnar la existencia de una norma jurídica contraria a la Constitución, con el único fin de lograr una depuración del ordenamiento jurídico (no siendo viable esta acción, para pretender demostrar la existencia de normas aparentemente contradictorias en el mismo texto de la Constitución, lo que en su caso deberá salvarse vía interpretación constitucional)¹⁷;

¹⁷ Cabe tener presente que la Constitución, al ser una ley de características muy peculiares, requiere además de los métodos de la interpretación utilizados para la interpretación de la legalidad ordinaria, la utilización de principios propios de la interpretación constitucional, entre ellos: “el principio de unidad de la Constitución, que parte de la idea de que la Constitución es una unidad, y por tanto, no puede ser parcelada en la labor interpretativa en partes aisladas; el principio de concordancia práctica, que exige que los bienes jurídicos protegidos implicados en la interpretación deben ser compatibilizados, y en caso de que no sea posible encontrar una solución por esta vía, se debe recurrir a la ponderación de los bienes jurídicos en juego; el principio de eficacia integradora, que enseña que si la norma promueve la formación y mantenimiento de una determinada unidad política, la interpretación debe dirigirse a potenciar las soluciones que refuercen dicha unidad, tomando en cuenta la realización de los fines del Estado y la conservación del sistema; y finalmente, el principio de eficacia o efectividad, que obliga al intérprete a optimizar y maximizar las normas constitucionales, sin distorsionar su contenido, actualizándolas ante los cambios del mundo externo. Este principio es utilizado frecuentemente en la interpretación de los derechos fundamentales, conocido con el nombre de principio de favorabilidad o in dubio pro libertate. Consiguientemente, de lo expresado nace la necesidad de que el contraste o test de compatibilidad no se reduzca sólo a preceptos aislados, sino a la interpretación de la Constitución como unidad, como conjunto; por tanto, tal análisis debe extenderse, según el caso, al artículo del que forma parte el párrafo o inciso en estudio; al capítulo o título con el que se vincula; en síntesis, con la Constitución; o lo que es lo mismo, con sus normas, principios y valores; así como el sistema internacional de protección de los derechos humanos, dada la prevalencia”



- b) Que la Sentencia Constitucional que pueda emitir el TCP, solo puede declarar la “constitucionalidad” o la “inconstitucionalidad” de una ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial, sin que exista posibilidad de que pueda declarar otra cosa distinta y no establecida por la Constitución, o que pueda emitir una decisión que tenga efectos no previstos en el ordenamiento jurídico.
- c) Que una vez realizado el test de constitucionalidad, y verificada la incompatibilidad de la disposición legal impugnada, ello ameritará la declaración de inconstitucionalidad de la misma, teniendo como consecuencia inmediata su expulsión del ordenamiento jurídico nacional, haciendo definitivamente “inaplicable la norma impugnada” en lo sucesivo (lo que no es lo mismo que declarar la inaplicabilidad de la Constitución), y surtiendo plenos efectos respecto a todos, vale decir, que el fallo a emitirse tendrá efecto *erga omnes* (y no así, sólo para el caso concreto).

Asimismo, la Ley de desarrollo de las facultades del Tribunal Constitucional Plurinacional, ha dispuesto que la Acción de Inconstitucionalidad sea ejercida por medio de dos acciones específicas, dotando así de mecanismos procesales a esta garantía jurisdiccional de rango constitucional. Es así que, de acuerdo a la configuración normativa prevista en el Código Procesal Constitucional vigente (y al tenor combinado de los artículos 72 y 73), las Acciones de Inconstitucionalidad son de “puro derecho” y tienen por objeto declarar la inconstitucionalidad de toda norma jurídica incluida en una Ley, Decreto o cualquier género

de estos, en el orden interno. (...)” DURÁN RIBERA, Willman R. *La Constitución vigente y sus Leyes de desarrollo ¿Guardan compatibilidad con la idea Estado de Derecho?* En: Revista Boliviana de Derecho. Número 11. Santa Cruz, Bolivia: Editorial El País, Enero de 2011. Págs. 6-23. Disponible en: <http://bit.ly/1f9163W>



de Resolución no judicial que sea contraria a la Constitución Política del Estado, a instancia de las autoridades públicas señaladas en el mismo Código.

En síntesis, y conforme lo ha explicado la jurisprudencia constitucional: *“los artículos 132 de la CPE; y 72 y 73 del Código Procesal Constitucional (CPCo), prevén mecanismos de defensa de la Constitución Política del Estado, contra toda norma jurídica incluida en una Ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial, cuyo contenido sea contrario y lesivo al régimen constitucional vigente. De acuerdo al Código Procesal Constitucional, su impugnación procede por vía de las acciones de inconstitucionalidad abstracta y concreta, como mecanismos de control correctivo, reparador o a posteriori. Las acciones de inconstitucionalidad, instituidas en la Constitución Política del Estado y desarrolladas en el Código Procesal Constitucional, en esencia buscan compatibilizar toda disposición normativa de carácter infra-constitucional con los principios, valores y derechos fundamentales establecidas en la Ley Fundamental del Estado, de modo que, ante una posible incompatibilidad o contradicción con el régimen constitucional, será necesaria la expulsión del régimen jurídico nacional, de ahí que se constituye en mecanismos de defensa de la Norma Suprema del Estado”* (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional 0052/2015, de 4 de mayo).

A este efecto, las Acciones de Inconstitucionalidad pueden presentarse de dos formas:

1. *Acción de Inconstitucionalidad de carácter abstracto* contra leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos, ordenanzas y todo género de resoluciones no judiciales.

De acuerdo a Rivera Santivañez, la Acción de Inconstitucionalidad Abstracta es precisamente una acción constitucional que tiene por finalidad realizar el control objetivo de las disposiciones legales ordinarias, para establecer su compatibilidad



o incompatibilidad con los valores, principios, derechos fundamentales y normas orgánicas previstas por la Constitución, con el objeto de lograr una *depuración del ordenamiento jurídico* del Estado. Ciertamente, se trata de una *acción abstracta*, porque la impugnación de la disposición legal se la plantea como una acción no vinculada a un caso concreto, es decir, independientemente de su proyección de aplicabilidad, o la existencia de un interés subjetivo; y es una *acción directa*, porque la persona o autoridad legitimada efectúa la impugnación de la disposición legal, de manera directa y sin condicionamiento alguno, es decir, sin que la supuesta incompatibilidad esté vinculada a la solución de un conflicto concreto de intereses.¹⁸

2. *Acción de Inconstitucionalidad de carácter concreto*, que procederá en el marco de un proceso judicial o administrativo¹⁹ cuya decisión dependa de la

¹⁸ “Es una acción constitucional que se articula al sistema de control correctivo o a posteriori de las disposiciones legales, pues a través de ella se busca la verificación de la compatibilidad de la disposición legal impugnada con los valores, principios, derechos fundamentales, y las normas orgánicas previstas por la Constitución, de manera que si se establece su incompatibilidad, se la retire del ordenamiento jurídico. Significa que el órgano de control de constitucionalidad corrige el acto legislativo inconstitucional, con posterioridad a la promulgación de la disposición legal respectiva, depurando de esa forma el ordenamiento jurídico del Estado”. RIVERA SANTIVAÑEZ, José Antonio. *Jurisdicción Constitucional. Procesos Constitucionales en Bolivia*. Tercera Edición Actualizada con la Constitución y la Ley N°27. Cochabamba, Bolivia: Grupo Editorial Kipus, 2011. Pág. 233.

¹⁹ En relación a este inciso, la SCP 0253/2013 de 8 de marzo, rescatando el entendimiento jurisprudencial establecido en la SCP 0646/2012 de 23 de julio, previa distinción entre proceso y procedimiento, concluyó afirmando: “...considerando el nuevo contexto constitucional cuando se hace referencia a la acción de inconstitucionalidad concreta, corresponde interpretar el término proceso en su vertiente más amplia que abarca y conglomerada a procesos y procedimientos judiciales y administrativos, ello en razón a que: 1) Si bien el incidente de inconstitucionalidad proviene de una situación particular, el interés de sanear el ordenamiento jurídico de normas inconstitucionales trasciende el interés particular y alcanza al colectivo -orden público constitucional-; y, 2) Un entendimiento reducido del término proceso en el marco de la acción de inconstitucionalidad concreta, no resultaría acorde con el derecho de acceso a la justicia y el principio *pro actione*”. En ese sentido y con relación a que la procedencia de la acción de inconstitucionalidad concreta está condicionada a que la norma objeto de control deba ser aquella a aplicarse en la resolución final del proceso judicial o administrativo, la citada Sentencia Constitucional Plurinacional, realizando una interpretación compatible con las normas de la Constitución Política del Estado, sostuvo, que: “...una norma procesal puede condicionar e incluso determinar la decisión de fondo, la garantía del debido proceso incluye el derecho a ser juzgado con normas constitucionales y



constitucionalidad de leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos, ordenanzas y todo género de resoluciones no judiciales.²⁰

Según el criterio de Rivera Santivañez, la Acción de Inconstitucionalidad Concreta tiene la finalidad de someter al control de constitucionalidad una disposición legal, sobre cuya constitucionalidad surge una duda razonable y fundada, en aquellos casos concretos en los cuales debe ser aplicada para resolver un proceso judicial o administrativo, a objeto de que el órgano competente la someta a juicio de constitucionalidad para verificar su compatibilidad con la Constitución. Es una

que la supremacía constitucional no sólo alcanza a normas de carácter sustantivo sino a las de carácter adjetivo, por lo que, corresponde corregir dicho entendimiento en sentido de que la resolución del proceso judicial o administrativo impugnada referida en la normativa que desarrolla el art. 132 de la CPE, no es necesariamente la que resuelve la decisión final sino también la que es utilizada para resolver incidentes o excepciones". (Esta línea jurisprudencial fue reiterada en la SCP 1250/2012, de 20 de septiembre, que declaró la **INCONSTITUCIONALIDAD del artículo 162 (Desacato) del Código Penal**; y posteriormente, también fue seguida por la SCP 1911/2013 de 29 de octubre).

²⁰ De la norma precedente, se deduce que la Acción de Inconstitucionalidad puede ser de carácter abstracto o de carácter concreto; la primera de ellas sin mayores requisitos previos; mientras que para el caso de la acción concreta, se exige su vinculación a un proceso judicial o administrativo, lo que impone una carga procesal adicional al interesado en activar esta garantía jurisdiccional constitucional. La jurisprudencia ha precisado que la acción de inconstitucionalidad de carácter concreto, encuentra una naturaleza similar al extinto recurso indirecto o incidental de inconstitucionalidad previsto por la Ley del Tribunal Constitucional (ahora abrogada), y *"Tal identidad se puede resumir en lo expuesto por la SC 0056/2002 de 8 de julio, que al explicar el recurso indirecto o incidental de inconstitucionalidad, lo reconoció como una vía concreta para el ejercicio del control de constitucionalidad, al exponer que: "...el Recurso Indirecto o Incidental de Inconstitucionalidad como una vía de control concreto de constitucionalidad...". Ahora bien, el recuso indirecto o incidental de inconstitucionalidad, debía su naturaleza indirecta, a que sólo podía ser activado durante el desarrollo de un proceso judicial o administrativo, para demandar la inconstitucionalidad de una norma que necesariamente tenía que ser utilizada en el procedimiento judicial o administrativo en el que se impulsó el recurso; tramitándose el mismo de modo accesorio a ese procedimiento principal, de ahí su naturaleza incidental. Conforme a ello, la acción de inconstitucionalidad de carácter concreto, tampoco puede activarse de modo independiente, pues sólo puede ser iniciada en un proceso judicial o administrativo; y de igual manera, también precisa que la norma cuestionada de inconstitucionalidad deba ser aplicada necesariamente en el proceso judicial o administrativo en el que se propuso, y por último, su trámite también es accesorio al principal, por lo que comparte todas las características del recurso indirecto o incidental de inconstitucionalidad"* (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0555/2013, de 15 de mayo). Asimismo, acerca de la naturaleza jurídica y alcances de la Acción de Inconstitucionalidad Concreta, es de utilidad consultar la SCPN°0005/2017, de 9 de marzo, que declaró la **INCONSTITUCIONALIDAD del artículo 234.6 del Código de Procedimiento Penal (relativo al Peligro de Fuga)**, por vulnerar el derecho a la presunción de inocencia establecido en el artículo 116.I de la CPE.



acción concreta, porque la aparente incompatibilidad de la disposición legal con la Constitución, surge en la proyección aplicativa de esa disposición legal a un caso concreto a resolverse en un proceso judicial o administrativo.²¹

10.2. Desarrollo jurisprudencial de la Acción de Inconstitucionalidad

De acuerdo a lo anterior, la Sentencia Constitucional N°0048/2010 de 6 de diciembre, ha establecido que la Acción de Inconstitucionalidad Abstracta: *“...es una de las vías o medios jurisdiccionales de rango constitucional de control normativo correctivo o a posteriori; es decir, de normas vigentes, acción a través de la cual el Tribunal Constitucional analiza la compatibilidad o incompatibilidad de las disposiciones legales impugnadas, de diferentes jerarquías y ámbitos jurídicos, con los principios, valores y normas de la Constitución Política del Estado, de tal manera que desaparezca la duda de constitucionalidad sobre dicha norma...”*.

De igual manera, la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0680/2012 de 2 de agosto, estableció: *“En cuanto al control de constitucionalidad, la Constitución Política del Estado, prevé un medio o recurso idóneo para el control objetivo de las normas jurídicas con relación a preceptos, principios y valores contenidos en la Norma Suprema, cuya finalidad es sanear o depurar el ordenamiento jurídico a través de un fallo con efectos derogatorios o abrogatorios de la norma que resulte incompatible; es así que en el art. 202.1 de la CPE, entre las atribuciones fijadas para el Tribunal Constitucional Plurinacional, establece el conocer y resolver en única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, estatutos*

²¹ *“Esta vía de control concreto de constitucionalidad está abierta a todos los jueces y tribunales que integran el Órgano Judicial, así como a aquellas autoridades administrativas que sustancian los procesos administrativos, para que puedan plantear la acción cuando tengan una duda fundada y razonable sobre la constitucionalidad de una disposición legal o de algunas de sus normas, de cuya validez dependa la adopción de su decisión, con independencia de que lleguen a adoptar la decisión respectiva de promover la acción directamente o a petición de las partes”*. RIVERA SANTIVÁÑEZ, José Antonio. *Obra Citada*. Pág. 251.



autonómicos, cartas orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales, determinando además que en la acción de carácter abstracto, sólo podrán interponerla la Presidenta o Presidente de la República, Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, Legisladores, Legisladoras y máximas autoridades ejecutivas de las entidades territoriales autónomas, incorporando además entre los legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad abstracta al defensor o defensora del pueblo conforme a lo previsto por el art. 222.1 de la CPE”²²

Por otro lado, en la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0614/2014, de 25 de marzo, el TCP realizó algunas precisiones acerca de la naturaleza jurídica de la Acción de Inconstitucionalidad Abstracta y su configuración normativa en el Código Procesal

²² Estos fundamentos, fueron desarrollados en la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0206/2014, de 5 de febrero, que declaró la INCONSTITUCIONALIDAD del artículo 56 (Trabajo de mujeres, menores de edad y enfermos) del Código Penal; el primer párrafo del artículo 245 (Atenuación por causa de honor) del Código Penal y de la frase “por causa de honor” del epígrafe de dicho artículo; de la frase “...para encubrir su fragilidad o deshonra...” del artículo 258 (Infanticidio) del Código Penal, y de las frases “...siempre que la acción penal hubiere sido iniciada...” del primer párrafo y “...y autorización judicial en su caso”, del párrafo tercero del artículo 266 (Aborto impune) del Código Penal y manteniendo incólume en lo demás el citado artículo, conforme el procedimiento de denuncia establecido en el Fundamento Jurídico III.8.8 del fallo; asimismo, declaró la CONSTITUCIONALIDAD de los artículos 58 (Detención domiciliaria), 250 (Abandono de mujer embarazada) y 269 (Práctica habitual del aborto) del Código Penal, sujetos a una interpretación plural en los marcos previstos en el mismo fallo; y la **CONSTITUCIONALIDAD del artículo 263 (Aborto) del Código Penal, en los términos expuestos en el Fundamento Jurídico III.8.7 de la Resolución**; además de declarar la IMPROCEDENCIA de la acción de inconstitucionalidad respecto a los artículos 254, 264, 265, 315 y 317 del Código Penal. Por otro lado, dispuso además lo siguiente: “5º EXHORTAR a la Asamblea Legislativa Plurinacional, para que atendiendo a la interpretación efectuada en el Fundamento Jurídico III.8.7 de la Sentencia, en el ámbito de sus competencias y las recomendaciones de los organismos internacionales en el marco de la progresividad de los derechos de la mujer, desarrollen normas que garanticen el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos conforme a lo establecido en el artículo 66 de la Constitución Política del Estado, y que las mismas coadyuven a resolver los abortos clandestinos; 6º EXHORTAR al Órgano Ejecutivo, priorice y ejecute políticas públicas educativas y de salud destinadas a la difusión, protección, atención, de los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, que puedan contrarrestar y/o disminuir las tasas de mortalidad de las mujeres por causa de los abortos clandestinos, para la protección de la vida entendida desde la visión intercultural en el Estado Plurinacional, desarrollando para ello las siguientes acciones: Programas de apoyo social a favor de madres solteras, Desarrollo de una política estatal de educación en reproducción sexual, Programas de apoyo económico y social a padres de hijos de enfermedades congénitas, Mejorar de manera urgente las políticas y trato a los huérfanos y generar políticas de adopción y programas, incluso cuando alcanzan la mayoría de edad”.



Constitucional (CPCo), para concluir señalando que de acuerdo a dichas normas: *“la acción de inconstitucionalidad abstracta, es una acción constitucional de control correctivo o a posteriori, de las disposiciones legales vigentes, acción a través de la cual el Tribunal Constitucional Plurinacional, verifica la compatibilidad o incompatibilidad de las disposiciones legales promulgadas, con los principios, valores, derechos fundamentales y normas orgánicas de la Constitución Política del Estado Plurinacional, con el objetivo de depurarla del ordenamiento jurídico en caso de comprobarse su incompatibilidad. A su vez se constituye en una acción directa, porque a través de ella la autoridad legitimada efectúa la impugnación sin que la supuesta incompatibilidad esté vinculada a la solución de un caso concreto”*.

11. La Acción de Inconstitucionalidad en la Comisión de Admisión del TCP

El Constituyente ha conferido al Tribunal Constitucional Plurinacional, el ejercicio de la jurisdicción constitucional, que entre sus finalidades tiene la de ejercer el control (concentrado y plural)²³ de la constitucionalidad de leyes, estatutos autonómicos, cartas

²³ En el año 2009, con la aprobación de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, se ha configurado un sistema de control *concentrado y plural* de constitucionalidad, que básicamente se refleja en la nueva composición del TCP, que ahora está integrado por Magistradas y Magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino. Asimismo, la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0300/2012, de 18 de junio de 2012, ha precisado: *“(…) que la Constitución boliviana ha diseñado un sistema de control de constitucionalidad plural, pues no solamente se ejerce el control sobre normas formales, sino también sobre las normas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, además de conocer los conflictos de competencias entre las diferentes jurisdicciones y de revisar las resoluciones pronunciadas por la jurisdicción indígena originaria campesina cuando se considere que estas normas son lesivas a los derechos fundamentales y garantías constitucionales. Estas facultades fueron introducidas en la actual Constitución Política del Estado, en mérito al reconocimiento expreso a los derechos de los pueblos indígenas originario campesinos, a la igualdad jerárquica de sistemas jurídicos y jurisdicciones; pero además debe considerarse que la Ley Fundamental fue el resultado de un proceso dialógico en el que intervinieron los diferentes sectores de la población boliviana y, claro está, también las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que tuvieron un rol protagónico para la consolidación del Estado Plurinacional. (...)”*. Asimismo, un breve ensayo que desarrolla la fundamentación doctrinal de este tema, haciendo una breve referencia a la evolución histórica del control de constitucionalidad en Bolivia, así como los principales antecedentes de la creación del Tribunal Constitucional en el país, para luego examinar la configuración actual del sistema de



orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales; control que se instrumenta a través de las Acciones de Inconstitucionalidad, sean en la vía abstracta o concreta, con carácter correctivo o posterior, con la finalidad de que el Tribunal someta las normas cuestionadas a un juicio de constitucionalidad para establecer su compatibilidad o incompatibilidad con los valores supremos, principios fundamentales y normas de la Constitución Política del Estado.

Sin embargo, corresponde también considerar que la Comisión de Admisión del TCP, debe cumplir una función revisora acerca del cumplimiento de los requisitos y condiciones que cada acción, recurso o consulta debe contener, para posteriormente admitirla o rechazarla, caso éste último que sólo se justifica en la inexistencia de uno de los requisitos de admisibilidad expresamente enumerados por la normativa vigente.

A este efecto, las normas previstas por el art. 24.I del CPCo, establecen que todas las acciones de inconstitucionalidad, deben contener:

“1. Nombre, apellido y generales de ley de quien interpone la acción, demanda, consulta o recurso, o de su representante legal, acompañando en este último caso la documentación que acredite su personería. Además deberá indicarse la dirección de un correo electrónico u otro medio alternativo de comunicación inmediata. 2. Nombre y domicilio contra quien se dirige la acción o recurso, cuando así corresponda. 3. Exposición de los hechos, cuando corresponda. 4. En las acciones de inconstitucionalidad,

control de constitucionalidad a partir de la Constitución aprobada el año 2009, hasta su más reciente manifestación jurisprudencial, como control de carácter concentrado y de naturaleza plural, distinta de otras formas de control existentes en el Derecho Comparado; puede encontrarse en: VARGAS LIMA, Alan E. “La evolución de la justicia constitucional en Bolivia. Apuntes sobre el modelo de control concentrado y plural de constitucionalidad”. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, N°20 (2016), 369-404. Disponible para lectura en: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/aijc.20.13>



la identificación de la disposición legal y las normas impugnadas, así como las normas constitucionales que se consideren infringidas, formulando con claridad los motivos por los que la norma impugnada es contraria a la Constitución Política del Estado. 5. Solicitud, en su caso, de medidas cautelares. 6. Petitorio”.

Bajo ese contexto normativo, la jurisprudencia constitucional ha señalado por ejemplo, que: *“de acuerdo al art. 24.I.3 del CPCo, los hechos demostrarán la existencia de un proceso administrativo y judicial, lo que hace a la relevancia constitucional de la presunta inconstitucionalidad, que también es un requisito imprescindible para la acción de inconstitucionalidad concreta, conforme a las normas del art. 79 del CPCo; mientras que el numeral 4 referido a la identificación de las normas impugnadas, hace al objeto de la demanda de inconstitucionalidad, de la misma forma que la enunciación de las normas constitucionales infringidas; finalmente, la formulación con claridad de los motivos o fundamentos que sustentan la tesis de la inconstitucionalidad, es el necesario marco argumentativo que justifica la existencia de relevancia constitucional en el tema concreto; por ello, el incumplimiento del requisito previsto en el art. 24.I.4 del CPCo, encuentra puntualización en el art. 27.II del mismo Código, como una causal de rechazo de la acción de inconstitucionalidad abstracta o concreta, disponiendo que toda acción, recurso o consulta, debe ser rechazado por la Comisión de Admisión, cuando carezca en absoluto de fundamentos jurídico constitucionales que justifiquen una decisión de fondo.*

Pues bien, la carencia absoluta de fundamentos jurídico constitucionales alude a una operación argumentativa ineludible, basada en razonamientos constitucionales que sean suficientes de acuerdo al caso concreto que se analiza, para germinar una duda sobre la adecuación de la norma demandada a los valores, principios y normas de la



Constitución Política del Estado; mas, no es una operación dependiente de la extensión de la demanda o la acumulación de doctrina y jurisprudencia, sino que consiste en la presentación de razonamientos y criterios derivados de la Constitución Política del Estado, que configure una duda razonable y haga justificable un examen de los mismos, con el objeto de verificar si la norma demandada es conforme a la Constitución Política del Estado.” (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°1785/2013, de 21 de octubre).

De acuerdo a lo expuesto, ciertamente la Comisión de Admisión del TCP –conforme a procedimiento previsto en los artículos 26.II y 27 del CPCo–, una vez recibidos los antecedentes de la Acción presentada, debe observar previamente el cumplimiento de los requisitos de admisión de la Acción (según lo previsto en el artículo 24 del CPCo), y una vez verificado el cumplimiento de estos (o habiendo sido subsanados), recién podrá pronunciarse –mediante Auto Constitucional (AC)– sobre la admisión o rechazo de la misma, dado que la inobservancia de requisitos, hace inviable el ejercicio de un verdadero control de constitucionalidad y amerita el rechazo de la acción.

Sin embargo, el rechazo de la Acción podría ser la alternativa más adecuada -y la única legalmente posible-, cuando se vea pertinente no ingresar inútilmente al análisis de una Acción de Inconstitucionalidad que carezca de fundamentos jurídico constitucionales que justifiquen una decisión de fondo²⁴, pero sobre todo, para evitar incurrir en una ilegalidad

²⁴ En este sentido, si bien el artículo 196.I de la CPE, establece que el Tribunal Constitucional Plurinacional, vela por la supremacía de la Constitución y ejerce el control de constitucionalidad; la jurisprudencia constitucional ha establecido de manera expresa, que: “(...) para que este Tribunal ejerza esta facultad, es necesario que las pretensiones de inconstitucionalidad se encuentren debidamente fundamentadas, cumplan con requisitos mínimos de argumentación, que hagan posible la contrastación de la norma impugnada con la Ley Fundamental; por ello, el art. 27.II del Código Procesal Constitucional (CPCo), faculta a la Comisión de Admisión rechazar las acciones cuando concurra la cosa juzgada constitucional; la acción o recurso sea presentado de manera extemporánea (en los casos en exista un plazo de caducidad); y, cuando la demanda carezca en absoluto de fundamentos jurídico-



que tarde o temprano podría ocasionar graves consecuencias para el país, poniendo en serio riesgo nuestra seguridad jurídica.

11.1. Marco normativo legal y constitucional

El art. 196.I de la CPE, señala que: “El Tribunal Constitucional Plurinacional vela por la supremacía de la Constitución, ejerce el control de constitucionalidad, y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales”.

A su vez, el art. 73 del CPCo, determina que las acciones de inconstitucionalidad podrán ser:

“1. Acción de Inconstitucionalidad de carácter abstracto contra leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos, ordenanzas y todo género de resoluciones no judiciales.

2. Acción de Inconstitucionalidad de carácter concreto, que procederá en el marco de un proceso judicial o administrativo cuya decisión dependa de la constitucionalidad de leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos, ordenanzas y todo género de resoluciones no judiciales”.

Por su parte, el art. 27.II del mismo cuerpo normativo prevé que la Comisión de Admisión rechazará las acciones, demandas, consultas y recursos en los siguientes casos:

- a) Cuando concurra la cosa juzgada constitucional.
- b) Cuando sea presentada de manera extemporánea en los casos que así corresponda, o

constitucionales que justifiquen una decisión de fondo.”(Sentencia Constitucional Plurinacional N°0057/2015, de 8 de julio).



- c) **Cuando carezca en absoluto de fundamentos jurídico constitucionales que justifiquen una decisión de fondo.**

Asimismo, la jurisprudencia constitucional, a través del AC 0394/2015 de 5 de noviembre, refirió que:

*“Sobre este aspecto, la SCP 1785/2013 de 21 de octubre, pronunció el siguiente entendimiento: ‘...la carencia absoluta de fundamentos jurídico constitucionales alude a una operación argumentativa ineludible, basada en razonamientos constitucionales que sean suficientes de acuerdo al caso concreto que se analiza, para germinar una duda sobre la adecuación de la norma demandada a los valores, principios y normas de la Constitución Política del Estado; más, no es una operación dependiente de la extensión de la demanda o la acumulación de doctrina y jurisprudencia, sino que **consiste en la presentación de razonamientos y criterios derivados de la Constitución Política del Estado, que configure una duda razonable y haga justificable un examen de los mismos, con el objeto de verificar si la norma demandada es conforme a la Constitución Política del Estado**”* (las negrillas son agregadas).

11.2. De la improcedencia de una solicitud de inconstitucionalidad sobre la totalidad del contenido de una norma

El AC 0286/2014-CA de 28 de agosto, a tiempo de analizar el cumplimiento de los requisitos de admisión de una Acción de Inconstitucionalidad (abstracta), estableció el siguiente entendimiento:

“Al respecto, resulta menester señalar que cuando se demanda la inconstitucionalidad de una disposición legal, se tienen que precisar con detalle los argumentos por los cuales considera que ésta contradice la Ley Fundamental, anotando todos los aspectos



concernientes a la supuesta objeción del texto constitucional. Solo así, será posible que este Tribunal ingrese al análisis de la acción de inconstitucionalidad formulada.

(...)

Por otra parte, el accionante en los argumentos esgrimidos, de manera general interpone su acción contra la totalidad del DS 28761, sin indicar concretamente que vaya dirigida contra algún o algunos preceptos específicos, recalcando en su petitorio que impugna el referido Decreto Supremo en toda su integridad; omisión que se constituye en un impedimento para que este Tribunal pueda someter al control de constitucionalidad una disposición legal refutada en su totalidad y contrastarla con los preceptos, principios y valores de la Ley Fundamental, dado que no se puede demandar de inconstitucional de una norma in extenso, sin el fundamento jurídico-constitucional, aspecto que deviene en la falta de fundamentación jurídico-constitucional”.

Este entendimiento, ha sido reiterado a su vez en el AC 0216/2018-CA de 28 de junio, a tiempo de analizar el cumplimiento de los requisitos de admisión de una Acción de Inconstitucionalidad (concreta).

12. La falta de fundamentación jurídico constitucional que determine cómo la norma demandada de inconstitucionalidad vulnera preceptos constitucionales

Sobre este aspecto, la SCP 0969/2013 de 27 de junio, precisó que al interponerse una acción de inconstitucionalidad, cuyo objeto es que se declare una norma específica, inconstitucional por ser supuestamente contraria a la Constitución Política del Estado y así, la misma sea expulsada del ordenamiento jurídico vigente:



“no sólo basta con señalar cuál es la norma constitucional o normas constitucionales que supuestamente son vulneradas por la norma demandada de inconstitucional, ya que dicho aspecto por sí mismo, no es causal para que este Tribunal, pueda ingresar a realizar la contrastación correspondiente, debiendo cumplirse en todo caso los requisitos exigidos, toda vez que se debe fundamentar la misma, justificando la importancia de la decisión que se vaya a tomar en el caso concreto, éste entre otros aspectos fueron recogidos en la jurisprudencia constitucional, como por ejemplo, en el AC 0193/2012-CA de 6 de marzo, que señaló: ‘...supondrá que no existe ninguna norma objetada que implique la vulneración de un derecho fundamental; asimismo, si no se especifica el precepto constitucional supuestamente infringido, como exige el inc. 2) del mismo artículo, no podrá establecerse si existe o no contradicción entre la norma impugnada y el texto constitucional, determinando ambas imprecisiones la falta de base legal del recurso.

Por último, la ausencia de fundamentación, que es un elemento exigido por el inc. 3) de la norma citada, impedirá conocer los motivos por los que se considera inconstitucional la norma impugnada y la, importancia de la misma en la resolución de la causa que origina el recurso’; entendimiento que fue complementado con la SC 0045/2004 de 4 de mayo, al establecer que: ‘...La expresión de los fundamentos jurídico-constitucionales es esencial, pues no es suficiente la mera identificación de las normas constitucionales que se considera estarían siendo infringidas (...) también es imprescindible que se exprese y justifique en qué medida la decisión que debe adoptar el Juez o Tribunal depende de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición legal impugnada’; vale decir que, la inobservancia de estos requisitos, hace inviable el ejercicio de un verdadero control de constitucionalidad y determina el rechazo del recurso”.



En el mismo sentido, la SCP 0047/2015 de 26 de marzo, a tiempo de precisar la importancia de este presupuesto, señaló:

“El art. 24.I.4 del Código Procesal Constitucional (CPCo) dispone que las acciones de inconstitucionalidad deberán contener: ‘...la identificación de la disposición legal y las normas impugnadas, así como las normas constitucionales que se consideren infringidas, formulando con claridad los motivos por los que la norma impugnada es contraria a la Constitución Política del Estado’; tal antecedente legal que es plenamente compatible con el texto de la Constitución Política del Estado, nos permite advertir que para considerar las acciones de inconstitucionalidad se debe establecer una clara y suficiente fundamentación, precisamente sobre la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, es decir, que tales fundamentos deben cumplir con determinados requisitos, como el determinar el por qué la norma impugnada vulnera principios, valores o derechos fundamentales establecidos en la Ley Fundamental y la vinculación directa entre la norma impugnada y el precepto constitucional presuntamente vulnerado, cuya carga argumentativa debe ser lo suficientemente racional, suficiente y sólida para que genere convicción al Tribunal Constitucional Plurinacional de que tales normas deben ser sometidas a un test de compatibilidad con el texto de la Norma Suprema, el no lograr tal objeto, inviabiliza la posibilidad de que la jurisdicción constitucional pueda pronunciarse sobre el fondo de lo solicitado”.

En este contexto, en aplicación de la jurisprudencia antes descrita, la expresión de fundamentos jurídico constitucionales, al momento de promover una acción de inconstitucionalidad concreta, constituye un requisito esencial para que el Tribunal Constitucional Plurinacional ingrese al análisis de fondo y efectúe el control de constitucionalidad que se demanda y que precisa para su análisis y resolución de la existencia



de la necesaria carga argumentativa, expuesta por quien activa la acción de inconstitucional y basada en razonamientos constitucionales que sean suficientes para establecer una duda razonable sobre la adecuación de la norma demandada a los valores, principios y normas de la Norma Suprema y haga justificable un examen de los mismos, a efecto de verificar si la norma impugnada esta en correspondencia o no con la Constitución Política del Estado.

A este efecto, resulta imprescindible considerar que al interponerse una acción de inconstitucionalidad, cuyo objeto es que se declare inconstitucional una norma específica por supuestamente contraponerse a la Constitución Política del Estado, y se la expulse del ordenamiento jurídico vigente, no solo basta precisar cuál es la norma constitucional o normas constitucionales que supuestamente son vulneradas por la norma demandada de inconstitucional, ya que dicho aspecto por sí mismo, no es causal para que el TCP, pueda ingresar a realizar la contrastación correspondiente, debiendo cumplirse en todo caso los requisitos exigidos, entre ellos, la exposición de una debida fundamentación, por cuanto la ausencia de ésta, impide conocer los motivos por los que se considera inconstitucional la norma impugnada y la importancia de la misma en la resolución de la causa que origina el recurso; de donde resulta que la expresión de los fundamentos jurídico-constitucionales es esencial, pues no es suficiente la mera identificación de las normas constitucionales que se considera estarían siendo infringidas, sino que resulta determinante la explicación de la forma en que las normas demandadas incurren en aquella supuesta vulneración (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0033/2017, de 21 de agosto)²⁵.

²⁵ Esta misma Sentencia Constitucional, a tiempo de realizar el test de constitucionalidad de una norma impugnada en una Acción de Inconstitucionalidad Concreta, en su *ratio decidendi* estableció lo siguiente: “Dicho de otra forma, la accionante se limita a señalar preceptos de la Constitución Política del Estado sobre derechos y principios que estima vulnerados; empero, no efectúa ejercicio argumentativo alguno, respecto a la forma en que la disposición reglamentaria impugnada, lesiona tales derechos y artículos, y de qué manera su aplicación afectaría en la resolución final de su procesamiento, más aun cuando únicamente expresa que “la norma cuestionada de inconstitucionalidad asume una relevancia en la decisión del proceso, porque está siendo juzgada mediante una reglamentación que tiene carencia de plazos procesales, de manera que se le obliga a



13. Clases de Inconstitucionalidad

13.1. Inconstitucionalidad por la forma o por el fondo

Como se ha podido ver, el objeto de la Acción de Inconstitucionalidad Abstracta es el texto normativo de la disposición legal impugnada, cuyo origen o contenido material puede desconocer los valores supremos y principios fundamentales (parte axiológica), los derechos y garantías constitucionales (parte dogmática), o las demás normas orgánicas contenidas en la Constitución, que además le otorgan validez dentro del ordenamiento jurídico del Estado.

Al respecto, cabe tener presente que la jurisprudencia constitucional, a través de la Sentencia Constitucional N°0009/2003 de 3 de febrero, ha precisado:

“Que, este Tribunal, conforme a la doctrina del Derecho Constitucional, ha establecido en su jurisprudencia que una norma puede ser inconstitucional por la forma o por el

aceptar las reglas dispuestas por el juzgador; consiguientemente, la Resolución que emita el Órgano Electoral, será igualmente inconstitucional, ilegal, ilegítima, arbitraria e injusta”, sin establecer específicamente, en qué medida la decisión que debe adoptar el Tribunal Supremo Electoral depende de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición reglamentaria impugnada, omisión que imposibilita encontrar relevancia constitucional alguna para ingresar al análisis de fondo conforme a los razonamientos glosados en el Fundamento Jurídico III.2 de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, en el que de manera clara se estableció que la expresión de fundamentos jurídico - constitucionales, al momento de promover una acción de inconstitucionalidad concreta, constituye un requisito esencial para que el Tribunal Constitucional Plurinacional ingrese al análisis de fondo y efectúe el control o test de constitucionalidad; en tal sentido, al ser los fundamentos jurídico constitucionales la expresión razonada de argumentos constitucionales que sean suficientes para establecer una duda razonable sobre la adecuación de la norma demandada, a los valores principios y normas de la Ley Fundamental y haga justificable un examen de los mismos, a efecto de verificar si la norma impugnada se encuentra en correspondencia o no con la Norma Suprema, la accionante, al no haber observado este requisito, no ha logrado establecer un argumento sólido que pueda generar duda razonable sobre la constitucionalidad del art. 45 del Reglamento para Campaña y Propaganda Electoral en Referendo, que permita a este Tribunal, adquirir la suficiente convicción de que tal disposición reglamentaria amerite su contrastación con preceptos constitucionales presuntamente lesionados.”



fondo. En el primer caso cuando en su elaboración, sanción y promulgación se infringe el procedimiento legislativo previsto en la Constitución; y en el segundo cuando su contenido es el que vulnera los mandatos de la Ley Fundamental²⁶.

Así se ha entendido a partir de la SC 082/2000 de 14 de noviembre que dice: "...conforme lo ha precisado la doctrina constitucional, una disposición legal puede ser impugnada de inconstitucional por su origen o por su contenido. En el primer caso, cuando en su

²⁶ El entendimiento anterior fue asumido por el Tribunal Constitucional Plurinacional, al señalar que: "...la declaratoria de inconstitucionalidad, de acuerdo a la doctrina y jurisprudencia constitucional, se efectuará por el fondo o por la forma, en este último caso, el control de constitucionalidad, consiste en efectuar un análisis desde el origen de la norma, si el órgano emisor es competente para emitir la ley, si se imprimió el procedimiento legislativo previsto por la Constitución Política del Estado para la formación de una ley, sea desde su elaboración, aprobación, promulgación y publicación. Dicho de otro modo, implica determinar la validez en la formación y aprobación de la ley" (SCP 0336/2012, de 18 de junio). Línea jurisprudencial reiterada por la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0686/2012, de 2 de agosto. Por su parte, la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 2139/2012, de 8 de noviembre, expuso entre sus fundamentos jurídicos, **la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad formal del Decreto Ley (DL) 12760 de 6 de marzo de 1975 (que aprobó el Código Civil)**, a cuyo efecto, hizo referencia a lo dispuesto en la SC 0024/2004 de 16 de marzo, por la cual se decidió declarar la constitucionalidad temporal del art. 138 del CC, aprobado por el DL 12760, con una vigencia de cinco años, a partir de la citación con la citada Sentencia Constitucional, y se exhortó al Órgano Legislativo para que en dicho plazo subsane los vicios de origen de la indicada disposición legal, bajo la conminatoria de que en caso de incumplimiento, la misma quedaría expulsada del ordenamiento jurídico al término antes señalado. Bajo ese contexto jurisprudencial, la citada SCP 2139/2012, precisó que: "Teniendo en cuenta lo anteriormente aseverado, el plazo de cinco años, que venció el 2009, sin que el anterior Poder Legislativo ni al actual Órgano Legislativo hayan subsanado o enmendado tal situación, a pesar de existir una Sentencia Constitucional, que claramente les exhortó la referida tarea, por lo que, el Poder y el Órgano Legislativo incumplieron reiteradamente lo dispuesto por la jurisdicción constitucional, a pesar de que sus fallos son de naturaleza vinculante y obligatoria, aspecto que genera responsabilidades por incumplimiento de deberes constitucionales"; y en su parte resolutive, luego de declarar la CONSTITUCIONALIDAD del parágrafo I del art. 564 del Código Civil, aprobado por Decreto Ley 12760 de 6 de marzo de 1975, con vigencia temporal de cinco años a partir de la citación con la Sentencia; dispuso nuevamente lo siguiente: "EXHORTA al Órgano Legislativo para que en el plazo previamente establecido subsane los vicios de origen de la indicada disposición legal, bajo conminatoria de que en caso de incumplimiento, la misma quedará definitivamente expulsada del ordenamiento jurídico al vencimiento del termino señalado" (Línea jurisprudencial reiterada en la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 1230/2017-S1, de 28 de diciembre). Sin embargo, la exhortación a la Asamblea Legislativa no fue cumplida sino hasta la aprobación de la Ley N°1071 de 18 de junio de 2018, que en su artículo 1° dispuso: "Se eleva a rango de Ley, el Código Civil aprobado mediante Decreto Ley N° 12760 de 6 de agosto de 1975"; y en su artículo 2° declaró que quedan vigentes las modificaciones o derogaciones expresas a disposiciones específicas de la citada norma, anteriores a la promulgación de dicha Ley, cuando éstas guarden conformidad con la Constitución Política del Estado.



elaboración y aprobación no se han cumplido ni respetado los procedimientos establecidos por el texto constitucional para tal efecto o se las ha elaborado y aprobado en una instancia o por autoridad no establecida por la Constitución para tal efecto. En el segundo caso, cuando la disposición legal, a pesar de haber sido elaborada y aprobada conforme a los procedimientos y formas establecidos por el texto constitucional contiene normas que son incompatibles con los principios y normas de la Constitución Política del Estado."²⁷

Que, en un Estado Democrático de Derecho, el procedimiento legislativo que da validez constitucional a una Ley material no se reduce a las diferentes fases o etapas que el legislador debe seguir para la formación de una Ley, desde la presentación del proyecto hasta la promulgación y publicación, que en el Sistema Constitucional boliviano están previstas en el Título IV, Parte Segunda, Capítulo V, arts. 71 al 81 de la Constitución, al contrario comprende también las condiciones de validez del acto legislativo, es decir, que el órgano emisor de la Ley sea competente y desarrolle el procedimiento de elaboración de una determinada Ley, como en el presente caso, en el marco de las normas previstas para su legal funcionamiento".

13.2. Inconstitucionalidad por omisión

²⁷ Esta distinción, se basa en la premisa sentada por el jurista vienés Hans Kelsen, cuando sostiene que: "(...) la Constitución no es solo una regla de procedimiento, sino además, una regla de fondo. Por consiguiente, una ley puede ser inconstitucional en razón de una irregularidad del procedimiento en su confección, o en razón de que su contenido contraviene los principios o direcciones formulados en la Constitución, es decir, cuando la ley excede los límites que la Constitución señala". Cfr. KELSEN, Hans. *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*. En: Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Nº 10. México: Editorial Porrúa, Julio-Diciembre 2008. Págs. 3-46. Una versión digital de este texto de consulta indispensable, también ha sido publicada en la página del Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Nº15 (2011), 249-300. Disponible en: <https://bit.ly/31rmnFP>



En la Sentencia Constitucional Nº0066/2005, de 22 de septiembre, (cuyo Magistrado relator fue el Dr. Willman Durán Ribera), se analizó un recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad planteado por diputados nacionales, con la finalidad de someter al control de constitucionalidad el artículo 88 de la Ley Electoral vigente en ese entonces, por haber entrado, por *omisión legislativa*, en contradicción con los preceptos y principios que emergían del artículo 60.VI de la CPE (actualmente abrogada).

En aquella oportunidad, le correspondió fundamentar por vez primera, acerca de *la competencia del Tribunal Constitucional para conocer recursos de inconstitucionalidad por omisión normativa*, habiendo expresado al efecto que el Control de Constitucionalidad que la norma fundamental del país le encomienda al Tribunal Constitucional, está referida a la sujeción, por parte del legislador, a las normas, principios y valores de la Constitución, tanto en el proceso de creación de las normas, como sobre el contenido de las mismas.

“Esto significa –sostenía Durán Ribera– que cuando el legislador no desarrolla el instituto constitucional que de manera precisa y concreta le impone la Constitución o desarrolla el mismo de manera deficiente o incompleta, de tal manera que el mandato constitucional se torne ineficaz o de imposible aplicación por causa de la omisión o insuficiente desarrollo normativo, el Tribunal Constitucional tiene atribuciones para hacer el enjuiciamiento de constitucionalidad de tales actos; disponiendo, en su caso, que el legislador desarrolle la norma constitucional que de manera obligatoria y concreta le impone la Constitución, lo que no puede darse cuando se trata de normas constitucionales programáticas. Consiguientemente, corresponde establecer si el precepto constitucional denunciado como vulnerado por el legislador ordinario contiene un mandato expreso al legislador para que desarrolle tal enunciado constitucional”.



Posteriormente, y precisando aún más el entendimiento anterior, en la Sentencia Constitucional N°0032/2006, de 10 de mayo, se estableció que:

“Se alude a la inconstitucionalidad por omisión cuando el comportamiento inconstitucional no se traduce por actos, sino por abstinencia de conducta. En otras palabras, este tipo de inconstitucionalidad, sobreviene cuando el órgano que, conforme a la Constitución Política del Estado, debe hacer algo, se abstiene de cumplirlo; o, más claramente, la inconstitucionalidad por omisión consiste en la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un largo período, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación.

Conforme sostiene José Julio Fernández Rodríguez (en “La Inconstitucionalidad por Omisión”, Civitas, Madrid, 1998, pág. 31), todo texto constitucional se ve en la imposibilidad de agotar todas las materias que son objeto de tratamiento, no sólo por razones fácticas o de conveniencia política, sino, y especialmente, por motivos de orden técnico relativos a la función de la Constitución Política del Estado y a la metodología de su elaboración. Los constituyentes recogen una serie de aspiraciones y anhelos del pueblo, un conjunto de valores e ideas que se traducen en un determinado contenido material en la Ley Suprema. Esta labor tiene como resultado una Constitución Política del Estado integrada por normas de diferente carácter y de distinto tipo, con la consiguiente repercusión en la intensidad de su vinculación. La aludida imposibilidad fáctica y las exigencias de técnica legislativa dan lugar a que el legislador ordinario asuma la necesidad de desarrollar determinados preceptos del Texto Fundamental para, de esa manera, asegurar la eficacia del proyecto constitucional y la concreción del mismo.



El primer efecto de esta situación es la aparición en el articulado de la Ley Fundamental, de una serie de normas que generan la concreta obligación de ser desarrolladas por el legislador ordinario para tender a la eficacia plena. Tales normas son los encargos al legislador que no son meras proposiciones declarativas sino que constituyen verdaderas normas jurídicas que necesitan conectarse con otras para originar su efectividad.

Sin embargo, se debe discriminar entre las diferentes normas que integran la Ley Suprema para ver en qué casos se puede producir la omisión inconstitucional, pues no todos los preceptos que integran el Texto Básico poseen el mismo carácter, la misma naturaleza, ni tienen que ser necesariamente desarrollados por el legislador ordinario, dado que algunas de ellas deben ser aplicadas en forma inmediata sin disposición inferior que las reglamente, regule o desarrolle. (...)”. (Cfr. Sentencia Constitucional N°0042/2006, de 31 de mayo).

Recientemente, la **Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0028/2017**, de 21 de julio, se ha referido entre sus fundamentos jurídicos a la *inconstitucionalidad por omisión normativa*, haciendo una síntesis del desarrollo que ha tenido la jurisprudencia constitucional existente en esta materia.

Así, la Sentencia señala que el control normativo de constitucionalidad correctivo o posterior, también contempla la posibilidad de establecer la compatibilidad o incompatibilidad de la norma con la Constitución Política del Estado, por la vía de inconstitucionalidad por omisión normativa, situación que se da por el incumplimiento del legislador a un mandato constitucional concreto de desarrollar o emitir una norma jurídica infraconstitucional, así



como también se da cuando existe un vacío legal o una regulación incompleta de un instituto, originando la ineficacia de una norma.

En lo referido a la inconstitucionalidad por omisión, la evolución de la jurisprudencia²⁸ del Tribunal Constitucional Plurinacional, ha pasado por las siguientes fases:

- a) La SC 0009/2004 de 28 de enero, reiterada por la SC 0018/2004-R de 2 de marzo, consideró a la omisión normativa como causal de inconstitucionalidad, porque la modificación de una parte de un precepto legal devino en la lesión de derechos y garantías procesales;
- b) La SC 0066/2005 de 22 de septiembre, establece que cuando el legislador no desarrolla el instituto constitucional de manera precisa y concreta o realiza un desarrollo deficiente o incompleto, siempre que no se trate de normas constitucionales programáticas, la justicia constitucional verificará que el mandato se tornó ineficaz o de imposible aplicación por causa de la omisión o insuficiente

²⁸ Respecto al reconocimiento jurisprudencial de la figura de la inconstitucionalidad por omisión, cabe señalar que en la Declaración Constitucional N° 06/2000, emitida respecto a una Consulta sobre la Constitucionalidad de un Proyecto de Ley, realizada por el entonces Presidente Nato del Congreso, Jorge Quiroga Ramírez, en el año 2000, el Tribunal Constitucional determinó la inconstitucionalidad por omisión del párrafo tercero del artículo 25 y del párrafo segundo del inciso n) del artículo 29 del Proyecto de Ley N° 016/00-01, objeto de la consulta. Posteriormente, la Sentencia Constitucional N° 52/2002, resolvió un Recurso Directo o Abstracto de Inconstitucionalidad interpuesto por la entonces Defensora del Pueblo, Ana María Romero de Campero, demandando la inconstitucionalidad del Art. 119 párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto del Código Electoral, modificado por Ley 2282 de 04 de diciembre de 2001. En aquella ocasión, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad por omisión de la frase "por el tiempo que determine la Corte Nacional Electoral" del párrafo quinto del Art. 119 de la Ley 2282 de 04 de diciembre de 2001. Estos y otros antecedentes, se encuentran ampliamente detallados en el trabajo de: GAMARRA PÉREZ, Rubén Alejandro (2014). La Inconstitucionalidad por Omisión en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional boliviano. *Fides et Ratio - Revista de Difusión cultural y científica de la Universidad La Salle en Bolivia*, 7 (7), 25-49. Recuperado en 21 de julio de 2020, de: <https://bit.ly/3fTni6s>



desarrollo normativo y, por consiguiente, realizará el juicio de constitucionalidad de tales actos;

c) La SC 0032/2006 de 10 de mayo, estableció que: “Se alude a la inconstitucionalidad por omisión cuando el comportamiento inconstitucional no se traduce por actos, sino por abstinencia de conducta. (...) consiste en la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un largo período, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación”;

d) La SC 0039/2006 de 22 de mayo, estableció que existe inconstitucionalidad por omisión legislativa cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo y éste no lo hace; y, por tanto, la inconstitucionalidad por omisión normativa: “(...) se da por una deficiente o incompleta regulación de un instituto que origine la ineficacia de una norma constitucional (...)”, aclarando que la norma constitucional que resultare ineficaz debe ser programática; es decir, que requiere de desarrollo legislativo, mientras que las normas constitucionales preceptivas u operativas, son aplicables por sí solas, sin necesidad de ningún desarrollo legal, por ser inherentes a la fuerza normativa de la Constitución;

e) En progresión, la SC 0081/2006 de 18 de octubre, identificó las dos dimensiones de la inconstitucionalidad por omisión, entendida como legislativa cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y éste no lo hace y, normativa, porque el legislador emite una ley de desarrollo deficiente e incompleta que origina la ineficacia de una norma constitucional, pero, además, precisó que en ambos casos: “... es necesario que exista un mandato del constituyente para el desarrollo legal de una norma constitucional; es decir, debe existir una norma que le imponga al Poder Legislativo la obligación de desarrollar el precepto a través de una Ley”; y,



f) Con la vigencia de la Constitución del 2009, la SCP 0117/2013 de 1 de febrero, estableció que la Ley Fundamental determina mandatos concretos al legislador, que constituyen verdaderas normas jurídicas que obligan al cumplimiento del desarrollo normativo, así la SCP 0139/2013 de 6 de febrero, desarrolló, estructuró y clarificó el instituto ya señalado, por lo que, en el presente caso, siguiendo esa nomenclatura, podemos expresar el catálogo de las distintas clases de inconstitucionalidad:

i) Por la forma, cuando se produce una infracción o incumplimiento del procedimiento previsto por la norma fundamental para su elaboración; ii) Por el fondo, cuando se suscita una infracción o incompatibilidad de las normas establecidas en la Constitución con las normas insertas en la disposición legal sometida a control de constitucionalidad; iii) Por omisión, cuando se produce un incumplimiento del legislador a un mandato constitucional permanente y concreto, en cuyo caso puede ser omisión normativa o legislativa en los términos antes señalados, con expresa aclaración de que: "... no se trata de un no hacer sino de un no hacer expresamente previsto ..."; y, iv) Sobreviniente, que puede darse en dos situaciones; por incompatibilidad que opera ante una eventual reforma de la Norma Suprema a lo que habría que agregar que, además, la omisión sobreviniente también puede darse en una situación no prevista en la aplicación de la norma.

Finalmente, cabe señalar que la referida SCP 0139/2013, descarta las omisiones o vacíos legislativos absolutos derivadas del incumplimiento de un deber de acción previsto por la Constitución Política del Estado y, consiguientemente, también expresa la imposibilidad de efectuar el control de constitucionalidad en relación al vacío jurídico, puesto que todo control de constitucionalidad requiere la existencia de una norma para efectuar el control constitucional respectivo.



De ahí que, la falta de adecuación a lo establecido en la Constitución vigente, traducido en una inconstitucionalidad, conforme al entendimiento uniformemente adoptado por el Tribunal Constitucional Plurinacional, permite el juicio de constitucionalidad de toda norma jurídica, incluida la ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial, deviniendo la inconstitucionalidad por incumplimiento del legislador a un mandato constitucional permanente y concreto, a tiempo de emitir una norma jurídica infraconstitucional deficiente o con incompleta regulación de un instituto, originando la ineficacia de una norma constitucional (Este entendimiento, ha sido reiterado por los Autos Constitucionales 0310/2018-CA de 2 de octubre, y 0440/2021-CA de 29 de noviembre, entre otros).

14. Conclusiones

Para concluir, resulta necesario precisar nuevamente que el Tribunal Constitucional Plurinacional es el órgano especializado de la jurisdicción constitucional, creado con la exclusiva finalidad de administrar justicia constitucional a través del control concentrado y plural de constitucionalidad de las leyes y de los actos provenientes de los Órganos del Estado Plurinacional de Bolivia, para resguardar la supremacía de la Constitución (no para determinar su inaplicabilidad cuando así sea conveniente), y precautelar el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales.

A este efecto, el órgano contralor de la constitucionalidad, debe conocer y resolver todos los conflictos jurídico-constitucionales, que se manifiesten en una triple dimensión: *a) normativa*, en los casos en que se produzca la incompatibilidad de una disposición legal ordinaria (sean Leyes, Estatutos Autonómicos, Cartas Orgánicas, Decretos y todo género de Resoluciones no judiciales), frente a las normas (axiológicas, dogmáticas y/u orgánicas) previstas por la Constitución; *b) competencial*, en los casos en que se llegue a desconocer el



principio de separación de funciones o división del ejercicio del poder político, para poner fin a los eventuales conflictos de competencia que llegaren a suscitarse entre los diferentes órganos del poder público y/o niveles de gobierno, o bien, cuando se desconozcan los derechos de las minorías imponiendo decisiones contrarias a la Constitución, y; c) *tutelar*, en situaciones en que el poder público –o un eventual poder particular– vulnere ilegalmente, por acción u omisión, los derechos fundamentales consagrados por la Ley Fundamental y/o los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, como parte del bloque de constitucionalidad.

De ahí que la Constitución en su artículo 196, establece expresamente que las funciones del Tribunal Constitucional Plurinacional consisten principalmente en: *velar por la supremacía de la Constitución, ejercer el control de constitucionalidad y precautelar el respeto y la vigencia de los derechos y garantías constitucionales.*

Como se puede apreciar, el constituyente, ha conferido al Tribunal Constitucional Plurinacional, el ejercicio de la jurisdicción constitucional, que tiene entre sus fines, el de velar por la supremacía de la Norma Suprema, ejercer el control de constitucionalidad y precautelar el respeto y vigencia de los derechos fundamentales y garantías constitucionales. Dicho control de constitucionalidad, se instrumenta, de manera general, por el art. 202.1 de la CPE, que regula como atribución de este órgano de constitucionalidad, además de las establecidas en la Norma Suprema y en la Ley, conocer y resolver “*en única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, Estatutos Autonómicos, Cartas Orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales (...)*”; previendo a su vez, en su art. 132, que: “*Toda persona individual o colectiva afectada por una norma jurídica contraria a la Constitución tendrá derecho a presentar la Acción de Inconstitucionalidad, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la ley*”; lo que



indudablemente implica otorgar una legitimación activa amplia para plantear la Acción, y que sin embargo, se ha visto reducido a las dos vías de inconstitucionalidad previstas en el Código Procesal Constitucional.

En ese contexto normativo, las acciones de inconstitucionalidad previstas, ya sea en la vía abstracta o concreta, con carácter correctivo, tienen por objeto que el referido Tribunal someta las normas cuestionadas a un juicio de constitucionalidad a fin de verificar la compatibilidad o incompatibilidad de éstas con los valores supremos, principios, derechos fundamentales y disposiciones contenidas en la Norma Suprema; para –en caso de resultar contradictorias al texto constitucional–, depurarlas del ordenamiento jurídico del Estado; observando que, el control de constitucionalidad busca garantizar la primacía de la Ley Fundamental y la materialización de sus preceptos a partir de su vigencia y aplicación preeminente frente a las demás normas del ordenamiento jurídico, que necesariamente deben ser acordes al orden constitucional en virtud de la fuerza normativa de la Constitución en Bolivia²⁹.

²⁹ En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que: *“Debe considerarse que la Constitución Política del Estado tiene una incuestionable fuerza normativa; pues es una norma jurídica auténtica, susceptible de invocación en la sustanciación de cualquier proceso o causa, de manera que los jueces y tribunales están compelidos a resolver los litigios a la luz de la Norma Suprema, entendimiento que supone la materialización del principio de eficacia y aplicación directa del texto constitucional. Bajo ese razonamiento, los principios insertos en la Ley Fundamental se establecen como directrices para los poderes públicos y particularmente para los administradores de justicia, ello permite prescindir de un desarrollo legislativo para garantizar la eficacia de los derechos fundamentales, viabilizando su materialización y el ejercicio pleno a la luz de la interpretación de los principios insertos en la Constitución Política del Estado”* (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°1697/2013, de 10 de octubre).