

Alan E. Vargas Lima* (Bolivia)

La acción de inconstitucionalidad en la Constitución boliviana y su desarrollo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional

RESUMEN

El artículo hace una sistematización del intenso desarrollo jurisprudencial que ha tenido la acción de inconstitucionalidad en los últimos años, establecida como un mecanismo de defensa que prevé la Constitución boliviana de 2009, por lo cual se analiza su configuración constitucional a partir del derecho de acceso a la justicia constitucional, haciendo énfasis en los fundamentos jurídicos expuestos por el Tribunal Constitucional Plurinacional, a fin de comprender los presupuestos y las condiciones que justifican su procedencia en el ámbito de control normativo, con la finalidad de precautelar de forma oportuna la supremacía de la Constitución como norma jurídica, y, por ende, la vigencia de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales.

Palabras clave: acceso a la justicia; acciones de defensa; control normativo; inconstitucionalidad.

Public Action for Unconstitutionality in the Bolivian Constitution and its Evolution in the Plurinational Constitutional Court Case Law

ABSTRACT

This article outlines the intense evolution of the public action for unconstitutionality in constitutional case law over the past few years. This public action was established in the Bolivian Constitutional of 2009 as a mechanism of defense. This analysis of its constitutional configuration is based on the right of access to constitutional justice, emphasizing the legal grounds set out by the Plurinational Constitutional Court. The

* Abogado boliviano, especialista en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional. Miembro de diversas academias e institutos iberoamericanos. Actualmente, es secretario académico de la Asociación Boliviana de Derecho Procesal Constitucional. alanvargas4784@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0001-6372-7870>

aim is to understand the presuppositions and conditions that justify its admissibility within the realm of normative control, to ensure the timely safeguarding of the supremacy of the Constitution and, consequently, the validity of fundamental rights and constitutional guarantees.

Key words: Access to justice; constitutional defense actions; normative control; unconstitutionality.

Die Verfassungsbeschwerde in der bolivianischen Verfassung und ihre Entwicklung in der Rechtsprechung des Plurinationalen Verfassungsgerichtes

ZUSAMMENFASSUNG

Der Beitrag nimmt eine Systematisierung der intensiven Entwicklung der Rechtsprechung auf dem Gebiet der Verfassungsbeschwerde in den letzten Jahren vor, die 2009 in die bolivianische Verfassung aufgenommen wurde. Ausgehend vom Recht auf Zugang zur Verfassungsgerichtsbarkeit wird unter Berücksichtigung der vom Plurinationalen Verfassungsgericht gegebenen juristischen Begründung die Ausgestaltung der Verfassungsbeschwerde in der Verfassung dargelegt, um die Annahmen und Bedingungen zu verstehen, die ihre Zulässigkeit im Bereich der Normenkontrolle mit der Absicht begründen, den Vorrang der Verfassung als Rechtsnorm und damit auch die Geltung der Grundrechte und verfassungsmäßigen Garantien im voraus angemessen zu gewährleisten.

Schlüsselwörter: Zugang zur Justiz; Beschwerden; Normenkontrolle; Verfassungswidrigkeit.

1. El acceso a la justicia constitucional a través de las diferentes acciones constitucionales de defensa

Debemos comenzar precisando que el derecho de acceso a la justicia se encuentra claramente previsto en el artículo 115.I de la Constitución Política del Estado (CPE), al establecer: “Toda persona será protegida oportuna y efectivamente por los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos”. De acuerdo con el fundamento jurídico III.1.1 expuesto en la Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) 1478/2012 de 24 de septiembre, este derecho tiene al menos tres elementos constitutivos:

- 1) El acceso propiamente dicho a la jurisdicción, es decir, la posibilidad de llegar a la pluralidad de jurisdicciones reconocidas por la Constitución, sin que existan obstáculos o elementos de exclusión, limitación, que dificulten el ejercicio de este derecho tanto por el Estado como por los particulares;
- 2) Lograr un pronunciamiento judicial proveniente de las autoridades judiciales formales o las autoridades naturales de las naciones y pueblos indígena

originario campesinos, que solucione el conflicto o tutele el derecho, siempre que se hubieran cumplido los requisitos establecidos en la norma (Ley de deslinde jurisdiccional); y 3) Lograr que la Resolución emitida sea cumplida y ejecutada, debido a que si se entiende que se acude a un proceso para que se restablezca o proteja un derecho, un interés o un bien, en la medida que el fallo no se ejecute, el derecho a la jurisdicción o de acceso a la justicia no estará satisfecho.¹

En consonancia con lo anterior, la SCP 1953/2012 de 12 de octubre² refiere que el derecho de acceso a la justicia debe ser interpretado por las autoridades jurisdiccionales a partir del principio *pro actione*, el cual deriva del principio *pro homine* –pro persona o favorabilidad–, que implica la obligación de aplicar las normas procesales de manera más favorable al ejercicio de los derechos y que asegure una justicia material por encima de una formal.

Los principios antes mencionados adquieren mayor trascendencia en el ámbito de la justicia constitucional, pues de acuerdo con el artículo 196.I de la CPE, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) debe velar por la supremacía de la Constitución Política del Estado, ejercer el control de constitucionalidad, y precautelar el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales.

En ese marco, el TCP tiene el deber de resguardar el derecho de acceso a la justicia de las y los justiciables, procurando el acceso a la justicia constitucional, lo que implica, a su vez, eliminar las formalidades que limiten el ejercicio de ese derecho y que impidan un pronunciamiento sobre el fondo del problema, además

¹ Sentencia Constitucional Plurinacional SCP 1478/2012 de 24 de septiembre. Línea jurisprudencial reiterada por la SCP 1126/2019-S2 de 18 de diciembre, entre otras.

² La SCP 1953/2012 desarrolla los siguientes fundamentos jurídicos: i) naturaleza jurídica de la acción de amparo constitucional; ii) la tutela judicial efectiva, el debido proceso y el principio *pro actione*; y iii) los principios a la seguridad jurídica y de legalidad. Asimismo, el fallo constitucional interpreta los alcances del artículo 91 del Código de Procedimiento Civil, en el sentido de que el juez *a quo* y el juez *ad quem*, a tiempo de interpretar la norma procesal, deberán buscar la mayor efectividad de los derechos humanos, así como también aplicar los principios constitucionales. “En ese entendido, en aplicación del principio constitucional *pro actione*, deberá entenderse y aplicarse el art. 44.II de la LAPCAF, en el sentido de que el plazo procesal de tres días, establecido para presentar incidente de nulidad, correrá a partir del día siguiente hábil de realizada la subasta, para todas aquellas personas que sean partes activas del proceso y/o para aquellos terceros legalmente citados; debiendo el juzgador, tener un criterio flexible y razonable sobre la aplicación del mencionado plazo, respecto a terceros que no se encuentran a derecho, puesto que dichos sujetos, al no tener conocimiento de los actos procesales realizados anteriormente, no se les podría exigir, el cumplimiento estricto de dicho plazo procesal; por lo que el Juzgador, a tiempo de conocer un incidente de nulidad de acuerdo a lo dispuesto por el art. 44.II de la LAPCAF, deberá propender a facilitar, en lo posible la procedencia del derecho de acción, de las instancias de impugnación e incidentales; es decir, buscar la máxima efectividad de la justicia material por encima de la formal, tomando en cuenta los derechos que podrían estarse vulnerando en caso de rechazarse por la forma y por la oportunidad en la que se presentó el incidente”. Por otro lado, cabe agregar que los principios de buena fe y lealtad procesal fueron desarrollados en la SCP 1580/2012 de 24 de septiembre.

de activar los mecanismos para lograr el cumplimiento de la resolución emitida, en la medida de lo determinado, conforme lo entendió la SCP 0015/2018/S2 de 28 de febrero.³

Ahora bien, las vías para el acceso a la justicia constitucional son precisamente las diferentes acciones constitucionales, que generalmente se agrupan en tres ámbitos de control de constitucionalidad: a) normativo, b) competencial y c) tutelar.

A través del primero se ejerce el control –previo o posterior– de proyectos normativos o de normas vigentes para determinar su compatibilidad con la Constitución Política del Estado y los preceptos del bloque de constitucionalidad; mediante el segundo se determina si una competencia fue ejercida en el ámbito de la distribución competencial establecida en la norma suprema y las leyes; y, finalmente, por medio del control tutelar se analizan posibles lesiones a derechos y garantías por actos u omisiones, decisiones o resoluciones pronunciadas por personas o autoridades.

Como se puede apreciar, cada ámbito de control de constitucionalidad tiene acciones constitucionales específicas, destinadas a ejercer el control sobre determinadas normas, competencias, derechos y garantías. Por ello, en el Código Procesal Constitucional se han diseñado sus características, principios, legitimación activa, pasiva, causales de improcedencia, etc., de cada una de ellas.

Ello significa que la o el justiciable tiene a su alcance acciones que deben ser interpuestas adecuadamente según la finalidad prevista en la Constitución y conforme a la naturaleza del problema jurídico que se plantea, sin perjuicio de que, en algunos casos, tratándose de acciones de defensa, frente a un error en la interposición de una de ellas, sea posible, de oficio, la reconducción procesal de esa acción. Es decir, que se convierta a la acción idónea, para el resguardo de los derechos alegados como vulnerados, efectuando una ponderación en cada caso concreto, conforme lo ha establecido la jurisprudencia constitucional contenida en las sentencias

³ La SCP 0015/2018-S2 analiza los siguientes fundamentos jurídicos: i) la improcedencia de activar otra acción de amparo cuando existe sentencia constitucional en un primer amparo, del cual emerge el que se interpone; y ii) el derecho a la eficacia del cumplimiento o ejecución de las resoluciones constitucionales en la medida de lo determinado, dejando establecido que en atención a la facultad previsor del artículo 28.II del CPCo, con la finalidad de evitar daños y perjuicios mayores, el Tribunal Constitucional Plurinacional puede y/o debe dimensionar o modular los efectos de la decisión de revocatoria de la concesión de tutela, cuidando qué actos y hechos jurídicos pronunciados como emergencia de dicha concesión, y de acuerdo con las circunstancias del caso concreto, son independientes y no importan una lesión del derecho a la eficacia del cumplimiento o ejecución de las resoluciones constitucionales *en la medida de lo determinado*.

constitucionales plurinacionales 0487/2014 de 25 de febrero⁴ y 0778/2014 de 21 de abril,⁵ entre otras.⁶

En ese orden, el diseño del control plural de constitucionalidad posibilita que todos los actos, las decisiones, las resoluciones, los proyectos normativos, las normas y competencias puedan ser analizados por la justicia constitucional, porque no existen temas ni autoridades exentas de dicho control, cuando se alegue vulneración a la Constitución Política del Estado o a los preceptos del bloque de constitucionalidad. De ahí que la jurisprudencia que desarrolla el máximo órgano de control de constitucionalidad debe tener un especial cuidado al interpretar las disposiciones del Código Procesal Constitucional sobre el ámbito de protección, las causales de improcedencia o denegatoria de una acción constitucional, pues podría generar, a través de la jurisprudencia, una restricción o limitación al derecho de acceso a la justicia constitucional.⁷

⁴ La SCP 0487/2014 desarrolla los siguientes fundamentos jurídicos: i) el constitucionalismo plurinacional, comunitario y descolonizador y sus efectos en la interpretación del derecho y de los derechos; ii) el control de convencionalidad en la interpretación de los derechos y las garantías; iii) la acción popular como vía idónea para la tutela de los derechos de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos y la reconducción procesal de acciones; iv) los derechos a existir libremente, a la tierra y al territorio, y a la consulta, como derechos colectivos de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos; v) el debido proceso y sus elementos desde una dimensión colectiva; y vi) el derecho de acceso a la justicia o tutela judicial efectiva.

⁵ La SCP 0778/2014 desarrolla los siguientes fundamentos jurídicos: i) el tránsito del Estado nación al Estado Plurinacional de Bolivia y su construcción a la luz del pluralismo, la interculturalidad y la descolonización; ii) la concepción de los derechos fundamentales en el Estado Plurinacional de Bolivia y su interpretación a la luz de los principios y valores plurales; iii) los mecanismos de tutela diseñados en el nuevo modelo de Estado; iv) los alcances de la acción de amparo constitucional y de la acción popular; v) la figura jurídica de la reconducción procesal y su génesis en el orden constitucional imperante; y vi) la interpretación de derechos individuales y colectivos en contextos inter e intraculturales de conformidad con el paradigma del vivir bien.

⁶ Alan Vargas Lima, “El derecho de acceso a la justicia constitucional y la reconducción procesal de las acciones de defensa en Bolivia”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2022), <https://bit.ly/4iBN9jP>

⁷ Este entendimiento fue asumido en el voto aclaratorio a la SCP 0011/2018 de 19 de marzo. Al respecto, es pertinente señalar que los votos aclaratorios –al igual que los votos disidentes que suscriben los magistrados–, no constituyen jurisprudencia, ni tampoco tienen la suficiente fuerza vinculante y obligatoria que poseen las sentencias constitucionales, por tratarse de una toma de posición particular de cada magistrado en la elaboración de una sentencia, y que pueden presentarse por diversas razones, por ejemplo: i) considerar que debieron adoptarse ciertos precedentes jurisprudenciales previamente establecidos en cuanto a la fundamentación y motivación de las resoluciones judiciales o administrativas que hubieran sido indebidamente omitidos por el/la relator(a), y que no permitieron resolver de mejor manera el caso; ii) analizar la legislación vigente y desarrollar determinados fundamentos jurídicos –diferentes a los expuestos en la sentencia– para resolver la problemática planteada en el caso concreto; iii) considerar que el caso debió resolverse desde otra perspectiva, utilizando otra metodología de análisis o, en su caso, en sentido contrario a lo decidido finalmente por el/la relator(a)

2. Configuración normativa del Tribunal Constitucional Plurinacional

Los entendimientos jurisprudenciales antes señalados son de indudable referencia para comprender los alcances del acceso a la justicia en el sistema de control de constitucionalidad 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, su configuración constitucional y procesal, así como los datos relevantes de su desarrollo jurisprudencial.

En este sentido, debemos destacar que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 179.III de la CPE, “la justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional”, y que el artículo 196.I de la misma norma suprema prevé que este Tribunal “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”. De estas dos disposiciones constitucionales se colige claramente cuál es el órgano encargado de administrar justicia constitucional en Bolivia, y cuáles son las funciones concretas y específicas que el constituyente le ha encargado para llevar adelante su labor jurisdiccional.

Entonces, de acuerdo con 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*⁸ y, por

asignado(a). Asimismo, cabe dejar constancia de que los votos que consignamos aquí fueron seleccionados por contener criterios importantes para ser considerados, en relación con la temática planteada en este trabajo.

⁸ 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, como 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”. José Antonio Rivera Santiváñez, *El Tribunal Constitucional defensor de la Constitución. Reflexiones sobre la necesidad de su consolidación y fortalecimiento institucional* (Sucre: GTZ - PADER, Unión Europea, AEI, 2007), 58-59.

ello, le han sido asignadas como funciones principales: *velar por la supremacía de la Constitución, ejercer el control plural de constitucionalidad y precautelar el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales*, asegurando así la primacía de la ley fundamental del Estado Plurinacional, la validez del orden constitucional y democrático, así como el respeto y la vigencia plena de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales de las personas.

Precisamente para el cumplimiento eficaz de esas funciones, el artículo 202 de la CPE –concordante con el artículo 12 de la Ley 27 del Tribunal Constitucional Plurinacional (Ley del TCP)– enumera las competencias específicas atribuidas al TCP, para que este órgano desarrolle su labor jurisdiccional especializada⁹ en una triple dimensión: el *control normativo* de constitucionalidad (sobre todas las disposiciones legales), el *control competencial* (sobre el ejercicio del poder político) y el *control tutelar* para resguardar la vigencia de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales.

3. Alcances del control normativo de constitucionalidad

Ahora bien, respecto a los alcances del control normativo de constitucionalidad,¹⁰ la SCP 1984/2014 de 13 de noviembre, asumiendo el entendimiento de las sentencias 0051/2005 de 18 de agosto y 0019/2006 de 5 de abril, reiteró que el control de constitucionalidad que realiza el Tribunal 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

⁹ 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 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. Hans Kelsen, *La garantía jurisdiccional de la constitución. La justicia constitucional* (Cochabamba: Grupo Editorial Kipus, 2006).

¹⁰ Esta línea jurisprudencial acerca de los alcances del control normativo de constitucionalidad en Bolivia tiene su base en la doctrina expuesta con anterioridad por el entonces magistrado del Tribunal Constitucional, doctor José Antonio Rivera, en su obra fundamental. Cfr. José Antonio Rivera Santiváñez, *Jurisdicción constitucional. Procedimientos constitucionales en Bolivia* (Cochabamba: Grupo Editorial Kipus, 2001), 160-161.

determinación de mantener (*o expulsar*) las normas de la disposición legal sometida al control.

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 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.¹¹ (Entendimiento jurisprudencial reiterado por las sentencias 0336/2012 de 18 de junio, 0686/2012 de 2 de agosto y 0060/2015 de 16 de julio, entre muchas otras).

Esto implica, entonces, que a través del control normativo posterior de constitucionalidad lo que se pretende es 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. Asimismo, se debe interpretar la norma sometida a control y la norma constitucional desde y conforme a la Constitución; luego, 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 decidir si se habrá de mantener o será retirada del ordenamiento jurídico.

¹¹ 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. Ver SCP 0614/2014 de 25 de marzo, que declaró la *constitucionalidad* y, a su vez, la *inconstitucionalidad* de varios artículos de la Ley 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 SCP 0025/2017 de 21 de julio, que declaró la *inconstitucionalidad* del artículo 129.II del CNNA –al ser incompatible y contradictorio con los artículos 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 la Organización Internacional del Trabajo (OIT)–, así como la *inconstitucionalidad* por conexidad, en previsión del artículo 78.II.5 del CPCo, de los artículos 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, para el trabajo infantil. Los mismos son 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.

3.1. Consecuencia lógica: el control de constitucionalidad procede cuando la norma impugnada está en vigencia

De acuerdo con la naturaleza jurídica de la acción de inconstitucionalidad que se ha descrito precedentemente, se puede deducir que esta es una acción constitucional de control correctivo o *a posteriori* de disposiciones legales que se encuentran en vigencia, cuya compatibilidad o incompatibilidad con los principios, valores, derechos fundamentales y normas orgánicas de la Constitución Política del Estado son determinadas por el TCP, *siempre y cuando las disposiciones legales promulgadas estén en plena vigencia*, en el momento de realizar el test de constitucionalidad, a efectos de depurar o no el ordenamiento jurídico.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional, a través del AC 0310/2012-CA de 9 de abril, respecto de las normas que son objeto de contrastación normativa en las acciones de inconstitucionalidad, e interpretando el sentido del artículo 196.I de la CPE, señaló que es atribución del Tribunal Constitucional Plurinacional velar por la supremacía constitucional,

... confrontando el texto de la norma impugnada con aquellos preceptos constitucionales que se acusan de infringidos, y en caso de verificar si existe contradicción en sus términos, se deberá proceder a la depuración del ordenamiento jurídico del Estado. Por consiguiente, esa labor de confrontación se debe ejercer necesariamente sobre normas vigentes que tengan vida en el referido ordenamiento jurídico del Estado.

Entonces, a efectos de establecer si procede o no el análisis de constitucionalidad sobre una ley que, estando vigente en el momento de plantearse su inconstitucionalidad, es con posterioridad retirada por otra ley que la abroga, de modo que al realizar el test de constitucionalidad la ley cuestionada ha desaparecido materialmente del ordenamiento jurídico, es preciso señalar que el control de constitucionalidad correctivo o *a posteriori* se ejerce a través de las acciones de inconstitucionalidad (abstracta y concreta). Por ello, la doctrina se refiere al control correctivo, debido a que este examen se ejerce cuando la ley ha sido sancionada y está en plena vigencia, de modo que, en caso de determinarse su incompatibilidad con las normas constitucionales, es posible corregir su contenido o retirarla del ordenamiento jurídico por ser contraria a la Constitución Política del Estado, lo que ya no es posible en caso de sobrevenir la abrogatoria de la ley cuestionada de inconstitucional, según el entendimiento jurisprudencial desarrollado en la SCP 1984/2014 de 13 de noviembre.¹²

¹² Este entendimiento fue reiterado en la SCP 0043/2020 de 16 de diciembre, donde se hizo constar además que la SCP 1850/2013 de 29 de octubre comprendió 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 del derecho por sustracción de materia*,

4. Peculiaridades normativas de la acción de inconstitucionalidad

En el ámbito de control normativo, y por mandato del 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” (nótese que, en la redacción del artículo, la inconstitucionalidad está configurada como un derecho y, luego, se remite expresamente a las reglas de procedimiento establecidas por la Ley 254, que aprueba el Código Procesal Constitucional). Y 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) La acción de inconstitucionalidad está prevista para el resguardo de la integridad del contenido de la 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 (sin ser 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).¹³

así la SCP 0532/2012 de 9 de julio, señaló: ‘El Tribunal Constitucional ha establecido que el control normativo de constitucionalidad, por la vía de la ahora acción de inconstitucionalidad abstracta, se debe desarrollar sobre una disposición legal vigente, no así sobre una que se encuentre derogada o abrogada, ya que en este caso se produce la extinción del derecho de la disposición legal, la que deja de tener vida en el ordenamiento jurídico del Estado’.

¹³ Cabe tener presente que la Constitución, al ser una ley de características muy peculiares, requiere además los métodos utilizados para la interpretación de la legalidad ordinaria, el uso 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

- b) La sentencia constitucional que pueda llegar a 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) 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 que se emita tendrá efecto *erga omnes* (y no solo para el caso concreto).
- d) Se reconoce la posibilidad de interposición de las acciones de inconstitucionalidad (abstracta y concreta), consideradas en una doble dimensión; es decir, como un derecho y como una garantía constitucional, de acuerdo con lo siguiente:
 - d.1) Con relación a la primera dimensión, la acción de inconstitucionalidad es un derecho de las personas individuales y/o colectivas para poder cuestionar una norma jurídica que sea contraria a la norma suprema, con la única condición o requisito de encontrarse afectada por la misma; es decir que la norma de la cual se sospecha su inconstitucionalidad, le cause algún perjuicio a sus intereses legal o constitucionalmente protegidos.
 - d.2) Respecto a la segunda dimensión, la acción de inconstitucionalidad es una garantía a favor del ciudadano, porque protege los principios de constitucionalidad y supremacía constitucional, reconocidos por el artículo 410 de la CPE, en virtud del cual “la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa”. Tomando en cuenta, a partir de esta disposición constitucional, que el principio de constitucionalidad supera al de legalidad, en la medida que toda ley, una vez promulgada, puede ser analizada, cuestionada e invalidada, como consecuencia de su confrontación con las normas, los principios y los valores de la norma suprema y los preceptos que conforman el bloque de constitucionalidad.¹⁴

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 de estos, en el orden interno”. Willman R. Durán Ribera, “La constitución vigente y sus leyes de desarrollo ¿guardan compatibilidad con la idea Estado de derecho?”, *Revista Boliviana de Derecho*, n.º 11, (2011): 6-23. <http://bit.ly/1f9163W>

¹⁴ Esta nueva lectura objetiva de las normas previstas en la CPE ha sido descrita y fundamentada en diferentes votos emitidos por la magistrada Julia Elizabeth Cornejo Gallardo;

5. La tipología de las acciones de inconstitucionalidad

En el contexto antes descrito, cabe precisar que de acuerdo con lo previsto en el artículo 73 del Código Procesal Constitucional (CPCo), en Bolivia se han regulado dos tipos de acciones de inconstitucionalidad:

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

Según el criterio del profesor José Antonio Rivera, 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 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.¹⁵

así, por ejemplo, resaltan los fundamentos expresados en los votos disidentes a las SSCPP 0022/2019 de 24 de abril; 0036/2020 de 23 de septiembre, 0050/2021 de 1 de septiembre, 0057/2022 de 12 de septiembre, 0167/2023 de 20 de diciembre, entre muchos otros. Sin embargo, de nuestra parte, consideramos que es indudable la necesidad de que la acción de inconstitucionalidad, como mecanismo de control previsto en la Constitución, se encuentre al alcance de todos(as), abriendo la posibilidad de una legitimación activa amplia (popular), para que se logre efectivizar el acceso a la justicia constitucional por parte de la población, previo cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, privilegiando así el principio de constitucionalidad frente a las arbitrariedades o los abusos en que pudieran incurrir las autoridades del poder público, a través de la aprobación de leyes contrarias a la Constitución y/o al bloque de constitucionalidad.

¹⁵ “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”. José Antonio Rivera Santiváñez, *Jurisdicción constitucional. Procesos constitucionales en Bolivia*, 3.ª ed. actualizada con la Constitución y la Ley 27 (Cochabamba: Grupo Editorial Kipus, 2011), 233.

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.

De acuerdo con Rivera Santiváñez, 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 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 que debe resolverse en un proceso judicial o administrativo.¹⁶

Entonces, el Tribunal Constitucional Plurinacional, sustentado en los principios de supremacía constitucional y de constitucionalidad (art. 410 de la CPE), se encuentra facultado –a través de la acción de inconstitucionalidad concreta y/o abstracta– para someter a control de constitucionalidad normativo posterior, una disposición legal de cuya constitucionalidad se tenga una duda razonable y fundada.

6. La acción de inconstitucionalidad abstracta y sus características

El control de constitucionalidad opera a través de las diversas acciones y recursos previstos en la Constitución Política del Estado. Una de ellas es la acción de inconstitucionalidad abstracta, que se constituye en un mecanismo a través del cual se someten a control distintas disposiciones legales, para establecer la compatibilidad o incompatibilidad de sus normas con las de la Constitución, con la principal finalidad de depurar el ordenamiento jurídico respecto a toda norma que sea contraria a los valores supremos, principios y derechos fundamentales, así como preceptos de la ley fundamental.

En este sentido, la acción de inconstitucionalidad abstracta se articula dentro del sistema de control correctivo de las disposiciones legales, constituyéndose en una *acción abstracta*, porque no está vinculada a la solución de un caso concreto

¹⁶ “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, *Jurisdicción constitucional...*, 251.

o, dicho de otro modo, a un conflicto de intereses, desentrañándose dicha característica de lo previsto en el artículo 73.1 del CPCo, que especifica los tipos de acción de inconstitucionalidad y señala que podrán ser “acción de inconstitucionalidad de carácter abstracto contra leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos, ordenanzas y todo género de resoluciones no judiciales”.

Consiguientemente, esta clase de control 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, garantías y normas orgánicas). Un elemento que distingue a este control es su extensión hacia las *resoluciones no judiciales* con carácter normativo, que doctrinalmente son aquellas disposiciones jurídicas emanadas de autoridades gubernativas o públicas que contienen las características materiales de una norma jurídica, como la *generalidad*, aplicable a todos los sujetos cuya conducta se adecúa a los presupuestos de hecho previstos en la norma, es decir, debe aplicarse en un número indeterminado de casos en los que concurren los supuestos establecidos; la *autenticidad*, al haber sido dictada por autoridad legítima y competente; y la *obligatoriedad* en su cumplimiento, pues impera aún en contra de la voluntad de las personas. Consiguientemente, el control de constitucionalidad solo será posible o tendrá alcance respecto a disposiciones legales de contenido normativo.

En esa orientación, se pueden citar los autos constitucionales 0219/2012-CA, 0627/2012-CA y la SC 0033/2005 de 20 de mayo, último entendimiento que en forma textual señala que el Constituyente incluyó, como parte de las normas objeto del control de constitucionalidad, por esta vía, las resoluciones normativas caracterizadas precedentemente, conforme lo ha determinado el mismo Tribunal Constitucional, al señalar:

... teniendo en cuenta la naturaleza jurídica del recurso de inconstitucionalidad que es de control normativo, sólo pueden ser impugnadas por esta vía aquellas resoluciones que tienen carácter normativo, es decir, aquellas que establezcan normas jurídicas, pues las resoluciones de carácter administrativo que resuelven casos concretos no forman parte de las normas objeto de control normativo de constitucionalidad por la vía del recurso de inconstitucionalidad (AACC 342/2004, 307/2004, 306/2004 y 305/2004, entre otros).

Otro de los elementos que se identifica es la abstracción de la norma, a cuyo efecto se debe considerar que la acción de inconstitucionalidad abstracta, según lo expuesto en la SCP 0532/2012 de 9 de julio,

... 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.

Asimismo, de acuerdo con lo explicado por José Antonio Rivera, y según su naturaleza jurídica, esta acción forma parte del sistema de control de constitucionalidad de carácter normativo, y “éste sólo procede contra aquellas resoluciones que tengan el carácter normativo de alcance general [...] en consecuencia resulta lógico inferir que esta acción no procede contra aquellas resoluciones administrativas emitidas para resolver situaciones o hechos concretos que pueden vulnerar los derechos fundamentales o garantías constitucionales consagrados en la Constitución”.¹⁷

De lo relacionado anteriormente, se establece que la acción de inconstitucionalidad abstracta ha sido instituida para...

1. el control correctivo o posterior de estas disposiciones legales para la verificación de la compatibilidad con los preceptos de la Constitución Política del Estado;
2. corregir el acto normativo, depurando el ordenamiento jurídico;
3. ser planteada como una acción no vinculada a un caso concreto; es decir, sin injerencia alguna de intereses subjetivos;
4. ser directa o abstracta, porque las personas impugnan la disposición legal sin condicionamiento alguno; es decir, sin que esté vinculado a un caso concreto o supeditado a la solución de un conflicto particular, según lo desarrollado en la SCP 0443/2014 de 25 de febrero (entendimiento reiterado posteriormente por la SCP 0038/2021 de 7 de julio).

7. Desarrollo jurisprudencial sobre la acción de inconstitucionalidad abstracta

La SC 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

¹⁷ Rivera Santiváñez, *Jurisdicción constitucional...*, 238.

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 SCP 0680/2012 de 2 de agosto estableció que en materia de control de constitucionalidad, la Constitución Política del Estado prevé un recurso idóneo para el *control objetivo* de las normas jurídicas con relación a preceptos, principios y valores contenidos en la norma suprema, y 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. Así, en el artículo 202.1 de la CPE, entre las atribuciones fijadas para el Tribunal Constitucional Plurinacional, establece 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. Adicionalmente, determina que la acción de carácter abstracto solo podrá ser interpuesta por la presidenta o presidente de la República, senadores(as), diputados(as), legisladores(as) y máximas autoridades ejecutivas de las entidades territoriales autónomas y, además, entre los legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad abstracta incorpora al defensor o defensora del pueblo conforme a lo previsto por el artículo 222.1 de la CPE.¹⁸

En el mismo sentido se ha pronunciado la SCP 1925/2012 de 12 de octubre, al señalar que el constituyente le ha conferido al Tribunal Constitucional Plurinacional el ejercicio de la jurisdicción constitucional, que tiene entre sus finalidades la de ejercer el control de la constitucionalidad de leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales, control que se instrumenta a través de las acciones de inconstitucionalidad –sea en la vía abstracta o concreta–, con carácter correctivo o *a posteriori*, con la finalidad de que el TCP someta las normas cuestionadas a un juicio de constitucionalidad para

¹⁸ Estos fundamentos fueron desarrollados en la SCP 0206/2014 de 5 de febrero, que declaró la *inconstitucionalidad* del artículo 56 (Trabajo de mujeres, menores de edad y enfermos) del Código Penal; del primer párrafo del artículo 245 (Atenuación por causa de honor) del mismo Código y de la frase “por causa de honor” del epígrafe de dicho artículo; de la frase “para encubrir su fragilidad o deshonor” del artículo 258 (Infanticidio), y de las frases “siempre que la acción penal hubiere sido iniciada” del primer párrafo y “autorización judicial en su caso”, del párrafo tercero del artículo 266 (Aborto impune), 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 mismo Código, 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. Por otro lado, el TCP dispuso exhortar tanto a la Asamblea Legislativa Plurinacional como al Órgano Ejecutivo, según se puede observar en la parte dispositiva de la referida Sentencia.

establecer su compatibilidad o incompatibilidad con los valores supremos, principios fundamentales y normas de la Constitución Política del Estado.

Así, de acuerdo con la previsión constitucional inserta en el artículo 202.1 de la CPE, el Tribunal Constitucional Plurinacional conocerá y resolverá 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. De ahí que

... la acción de inconstitucionalidad, tiene como propósito expulsar del ordenamiento jurídico, toda norma que sea incompatible con la Constitución; en ese sentido, el art. 132 de la CPE, haciendo referencia de manera general a la acción de inconstitucionalidad, señala que toda persona, sea individual o colectiva, que se encuentre afectada por una norma jurídica contraria a la Constitución, tendrá derecho a interponer la acción de inconstitucionalidad, conforme a los procedimientos desarrollados para ese fin. Por su parte, el art. 133 de la CPE, prevé sobre los efectos de la inconstitucionalidad, la declaración de la inaplicabilidad de la norma impugnada, teniendo efectos *erga omnes*; es decir, surte plenos efectos respecto a todos. (Línea jurisprudencial reiterada por la SCP 0082/2017 de 27 de noviembre)

Sobre este entendimiento, particularmente disentimos de su redacción, dado que la acción de inconstitucionalidad no puede tener como propósito mecánicamente establecido “expulsar” normas del ordenamiento jurídico. Lo cierto es que el propósito o finalidad esencial que persigue la acción de inconstitucionalidad consiste en la defensa de la integridad misma de la Constitución, depurando del ordenamiento jurídico todas aquellas normas que resulten incompatibles con la norma suprema, lo que tendrá como consecuencia inevitable la expulsión de las mismas, empero, previo juicio de constitucionalidad.¹⁹ Entonces, debe entenderse que la expulsión

¹⁹ En concordancia con este criterio, se ha pronunciado la SCP 0089/2015-S3 de 30 de septiembre, precisando lo siguiente: “En ese marco, es menester que el accionante explique con absoluta claridad y con la necesaria fundamentación las razones por las que se considera que una norma legal es contraria al texto de la Constitución Política del Estado, debiendo considerar que el objeto de una acción de inconstitucionalidad abstracta o concreta es depurar aquella disposición legal que sea contraria al texto constitucional; por lo que no es suficiente precisar cuál es ese precepto legal, ya que la simple identificación por sí misma no constituye causal para que el Tribunal Constitucional Plurinacional pueda ingresar a realizar la contrastación correspondiente, a cuyo efecto se debe exigir que la parte accionante presente la respectiva acción de inconstitucionalidad debidamente fundamentada, explicando congruentemente las razones por las cuales considera que una determinada ley es contraria a la Norma Fundamental. Respecto a la debida fundamentación del cargo de inconstitucionalidad, la jurisprudencia constitucional, en el AC 0193/2012-CA de 6 de marzo, reiterando la SC 0050/2004 de 24 de mayo, señaló que: ‘[...] 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

de normas constituye en realidad una consecuencia, y no así su finalidad directa o exclusiva de la acción.

En este sentido, cabe rescatar lo explicado por el jurista peruano César Landa, cuando señala que el proceso de inconstitucionalidad cumple tres roles: *pacificar, ordenar y valorar* los conflictos que se presentan cuando las normas legales son incompatibles con la Constitución.

En primer lugar, todo conflicto entre una ley y la Constitución genera una alta confrontación entre los órganos de producción de esas normas (en el caso de Bolivia, la Asamblea Legislativa, el Órgano Ejecutivo, los gobiernos autónomos departamentales y municipales) y los sujetos a quienes resulten aplicables, es decir, otros actores políticos, instituciones públicas, gremios de trabajadores, empresarias, grupos vulnerables, etcétera. De hecho, la aprobación de leyes que son incompatibles con la Constitución puede generar muchos conflictos políticos, sociales y económicos, por ejemplo, una reforma legal en materia de pensiones o sobre el empleo público. Por ello, el proceso de inconstitucionalidad viene a pacificar el conflicto cuando en la sentencia se establece que la ley cuestionada es compatible o no con la Constitución.

De otro lado, también persigue ordenar el conflicto, dado que el proceso de inconstitucionalidad se concibe como de carácter público, en donde las partes legitimadas pueden exponer libremente sus criterios, de tal forma que se puedan identificar las posiciones favorables y contrarias a la ley que se cuestiona.

Finalmente, en el proceso de inconstitucionalidad también se valoran no solo los distintos argumentos a favor y en contra de la constitucionalidad de la ley, sino también la conflictividad inmersa en el caso. Por ello, como órgano de control, el Tribunal debe valorar, al momento de resolver, los diversos intereses y posiciones en controversia, de modo tal que pueda sintetizarlas e integrarlas a partir de una interpretación armónica y unitaria de la Constitución²⁰ y del bloque de constitucionalidad,²¹ como parámetro válido de control.

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". Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional 0007/2021 de 22 de febrero (Sala Plena). Esta Sentencia ha declarado la *inconstitucionalidad* de los literales c y f del artículo 290.I del Código Niña, Niño y Adolescente, por ser vulneratorios del principio-derecho-garantía de presunción de inocencia establecido en los artículos 116.I de la CPE, 8.2 de la CADH y 40.2 inc. b) i) de la Convención sobre los Derechos del Niño.

²⁰ César Landa Arroyo, *Derecho procesal constitucional* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018), 30.

²¹ Como se ha explicado en otra oportunidad, el bloque de constitucionalidad imperante en el Estado Plurinacional de Bolivia está compuesto –de manera enunciativa y no limitativa– por los siguientes elementos: i) la Constitución como norma jurídica, ii) los tratados y las convenciones internacionales destinados a la protección de los derechos humanos, iii) las normas de derecho comunitario ratificadas por el país, iv) las sentencias emitidas por la Corte IDH como máximo garante del respeto a los derechos humanos en el plano supranacional y v) los principios y valores plurales supremos inferidos del carácter intercultural y del pluralismo

En el contexto boliviano, a través de la SCP 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 Constitucional (CPCo), para concluir señalando que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, la acción de inconstitucionalidad abstracta es una acción constitucional de control correctivo, o *a posteriori*, de las disposiciones legales *vigentes*. Y, a través de ella, el TCP verifica que las disposiciones legales promulgadas sean compatibles o incompatibles con los principios, valores, derechos fundamentales y normas orgánicas de la CPE, con el objetivo de depurarlas 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.

8. Desarrollo jurisprudencial en cuanto a la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad concreta

La SCP 1334/2014 de 30 de junio estableció la necesidad de la vinculación que debe existir entre la disposición cuestionada con la decisión que deba adoptar la autoridad judicial o administrativa en la Resolución del caso concreto a ser dilucidado dentro del proceso, considerando que la acción de inconstitucionalidad concreta surge como una *cuestión incidental*, previa a la aplicación de la norma impugnada en la resolución de un proceso concreto,

... siendo concreta ya que la aparente incompatibilidad de la disposición legal con la norma fundamental surge en la aplicación de la disposición legal a un caso concreto a momento de resolver un proceso judicial o administrativo; es decir, cuando una duda fundada y razonable sobre la constitucionalidad de una disposición legal o de algunas de sus normas, cuya validez depende la adopción de su fallo.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad concreta tiene por objeto el control de constitucionalidad de las disposiciones legales, sobre cuya constitucionalidad exista duda y tenga que ser necesariamente aplicada a la resolución del caso concreto dilucidado dentro el proceso judicial o administrativo. Vale decir que la condición para la procedencia y admisión de la acción es que la decisión que deba adoptar el juez, tribunal o autoridad administrativa debe depender de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición impugnada.

axiomático contemplado en el orden constitucional. Alan Vargas Lima, "Bloque de constitucionalidad y desarrollo jurisprudencial del control de convencionalidad en Bolivia", *Estudios Constitucionales* 17, n.º 1 (2019): 363-396.

Bajo este mismo entendimiento, en el AC 0414/2014-CA de 18 de noviembre, se determinó:

Del análisis del memorial de la acción de inconstitucionalidad concreta, se evidencia que el accionante no expone argumentos que generen una duda razonable acerca de la constitucionalidad de la norma impugnada, tampoco se advierte una fundamentación jurídico-constitucional que justifique el análisis correspondiente; por otro lado, el accionante impugna una disposición que ya fue aplicada en el caso concreto; es decir, no se advierte una vinculación necesaria entre la validez constitucional de la norma, con la decisión que deba adoptar la autoridad administrativa consultante, al haberse empleado el precepto legal cuestionado; siendo la presentación de la acción extemporánea, ingresando en una causal de rechazo conforme al art. 27.II inc. b) del CPCo. (Cfr. Auto Constitucional 0228/2021-CA de 1 de julio)

Por su parte, en su línea jurisprudencial con relación a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad concreta –antes denominada recurso indirecto o incidental de inconstitucionalidad–, el Tribunal Constitucional ha establecido lo siguiente:

1. La norma impugnada debe aplicarse necesariamente a la resolución “final” del proceso judicial o administrativo, impidiendo así el planteamiento de la acción de inconstitucionalidad concreta en ejecución de sentencia, jurisprudencia que luego fue mutada en sentido que procedía en esta etapa del proceso.
 - 1.a) En el AC 0337/2010-CA de 15 de junio, estableció: “...Desde una interpretación teleológica, el incidente de inconstitucionalidad tiene por finalidad que el sujeto procesal, es decir, las partes esenciales del proceso, tengan la facultad de que su situación jurídica sea definida en un plano de certeza y en aplicación de normas, que guardan coherencia con el orden constitucional, y el límite es la cosa juzgada, dado que sólo puede hacerse uso de dicha facultad, hasta antes de la ejecutoria, a objeto de que no sea utilizado como mecanismo de dilación procesal. Si se admitiese en ejecución de sentencia, se postergaría y se pondría en duda la decisión y básicamente la ejecución de la misma, adoptada por una autoridad competente, que actuó en representación del Estado. (...) En consecuencia, en los casos en que el incidente de inconstitucionalidad sea planteado en ejecución de sentencia, a solicitud de parte o de terceros, al no darse los presupuestos mínimos de procedencia y existir un límite legal al respecto, corresponde el rechazo, debiendo proseguir la fase ejecutiva del proceso correspondiente”. En el mismo sentido el AC 0450/2010-CA, entre otros.
 - 1.b) Posteriormente la SCP 2621/2012, muta el entendimiento jurisprudencial y establece que la acción concreta de inconstitucionalidad puede interponerse en ejecución de sentencia sobre normas aplicables en esta

etapa cuando la decisión del juzgador dependa de su constitucionalidad, más aún si no concurre prohibición alguna para que pueda interponerse en esta fase.

2. La acción de inconstitucionalidad concreta procede sólo cuando la norma será aplicada en la resolución final del proceso, por lo que debe rechazarse en la tramitación de excusas o recusaciones (AACC 0034/2010-CA y 0366/2010-CA). Entendimiento jurisprudencial que fue mutado en la SCP 0646/2012. Al respecto, si bien esta sentencia, no se constituye, en sí, en una sentencia cambiadora de línea o mutadora, en virtud a que el nuevo entendimiento no es utilizado en la resolución del caso; sin embargo, se la consigna como cambiadora o mutadora, en virtud a que la misma Sentencia establece que corresponde corregir el entendimiento anterior que limitaba la procedencia del recurso incidental de inconstitucionalidad a los supuestos en que la norma impugnada sería aplicada a la resolución final.
3. La jurisprudencia del anterior Tribunal Constitucional distinguió los términos proceso y procedimiento, concluyendo que el recurso incidental de inconstitucionalidad sólo podría ser promovido dentro de los procesos judiciales o administrativos (AACC 275/2006-CA, 0438/2006-CA); entendimiento que fue aplicado en los AACC 0037/2012-CA, 68/2012-CA, entre otros. Dicho razonamiento ha sido cambiado a partir de la SCP 646/2012, que señaló que para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad concreta es necesario que exista un proceso o procedimiento judicial o administrativo.²²

9. La acción de inconstitucionalidad en la Comisión de Admisión del TCP

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

²² Ficha jurisprudencial: SCP 0646/2012, <https://jurisprudencia.tcpbolivia.bo/Fichas/Ficha/4198>

²³ Desde 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, básicamente reflejado en la nueva composición del TCP, ahora integrado por magistradas y magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino. Asimismo, la SCP 0300/2012 de 18 de junio 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

cartas orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales. Este control 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 desempeñar una función revisora acerca del cumplimiento de los requisitos y las condiciones que cada acción, recurso o consulta debe contener, para posteriormente admitirla o rechazarla, caso este último que solo 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 artículo 24.I del CPCo²⁴ establecen que todas las acciones de inconstitucionalidad deben contener:

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 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 Alan Vargas Lima, “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.º 20 (2016): 369-404, <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/aijc.20.13>

²⁴ Por otro lado, el artículo 24.II del mismo cuerpo legal alude a la intervención de abogado o abogada para la interposición de la acción de inconstitucionalidad. Al respecto, el AC 0071/2015-CA de 19 de febrero, citando el AC 0297/2013-CA de 30 de julio, con relación a la omisión de dicho requisito, señaló que “el escrito a través del cual planteó la acción de inconstitucionalidad [...] no cuenta con firma de abogado o abogada, tal como manda el art. 24.II del adjetivo procesal constitucional; si bien se trata de un requisito de forma subsanable; empero, en el caso en análisis no corresponde exigir su cumplimiento en aras del principio de economía procesal denominado por la actual constitución como principio de concentración, el cual tiene la finalidad de reunir la mayor actividad procesal en el menor número de actos posibles; siendo que la carencia de fundamentos jurídicos constitucionales en la presente demanda; determina el rechazo de la misma, por lo tanto aún subsanada la deficiencia de forma como es la firma de un profesional de abogado, la acción intentada es manifiestamente inviable”. En tal sentido, el razonamiento expuesto busca promover la vigencia permanente de los principios consagrados en los artículos 178 de la CPE y 3 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (LTCP), donde se establece el deber de este último de resguardar los mismos, así como los derechos de los accionantes en el momento de interponer una acción constitucional. En el

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, 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.

10. La necesidad de exponer fundamentos jurídico-constitucionales en la acción de inconstitucionalidad

Bajo el contexto normativo detallado anteriormente, y a tiempo de explicar la manera en que deben cumplirse los requisitos previstos en la normativa, la jurisprudencia constitucional –para el caso de la acción de inconstitucionalidad concreta– ha señalado, por ejemplo, que de acuerdo con el artículo 24.I.3 del CPCo, los hechos demostrarán la existencia de un proceso administrativo y/o judicial, lo que hace a la relevancia constitucional de la presunta inconstitucionalidad, que también es un requisito imprescindible para promover la acción de inconstitucionalidad concreta, conforme a las normas del artículo 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 clara formulación 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 artículo 24.I.4 del CPCo encuentra puntualización en el artículo 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.

De acuerdo con 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

caso concreto, si bien el memorial no cuenta con firma de abogado, en función del principio de seguridad jurídica al cual tiene derecho el accionante, corresponde otorgar certidumbre a lo expuesto en el escrito presentado. Cfr. Auto Constitucional 0239/2021-CA de 7 de julio.

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 esos 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 entrar en el análisis de una acción de inconstitucionalidad que evidentemente carece de fundamentos jurídico-constitucionales que justifiquen una decisión de fondo,²⁵ pero, sobre todo, para evitar incurrir en una ilegalidad que tarde o temprano podría ocasionar graves consecuencias para el país, poniendo en serio riesgo la legalidad y la seguridad jurídica.

En este sentido, cabe recordar que el artículo 27.II del CPCo prevé que la Comisión de Admisión rechazará acciones, demandas, consultas y recursos, no solamente cuando concurra la cosa juzgada constitucional, o cuando la acción sea presentada de forma extemporánea, sino también “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, haciendo referencia a lo establecido con anterioridad por la SCP 1785/2013 de 21 de octubre, explicó que la carencia de fundamentos jurídico-constitucionales alude a la falta de una operación argumentativa ineludible y necesaria, que debe estar basada en razonamientos constitucionales que sean suficientes –de acuerdo con el caso concreto que se analiza– para hacer germinar una duda sobre la adecuación de la norma demandada a los valores, principios y normas de la ley fundamental. Sin embargo, se ha aclarado también que esa no es una operación que dependa de la extensión de las páginas de la demanda o la acumulación de citas de doctrina y/o jurisprudencia en el memorial de la acción, sino que consiste básicamente en la exposición clara de razonamientos derivados de la interpretación de las normas de la Constitución Política del Estado, que configuren una duda razonable y justifiquen un examen de los argumentos, con el objeto de verificar si efectivamente la norma demandada de inconstitucional es o no conforme a los mandatos de la norma suprema.

²⁵ 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-constitucionales que justifiquen una decisión de fondo”. SCP 0057/2015 de 8 de julio.

11. Marco normativo y jurisprudencial respecto de las medidas cautelares en acciones de inconstitucionalidad

Para desarrollar este aspecto, es oportuno señalar que las medidas cautelares están previstas en el artículo 9 del CPCo, cuando establece lo siguiente: “El Tribunal Constitucional Plurinacional, de oficio o a petición de parte, a través de la Comisión de Admisión, podrá determinar las medidas cautelares que considere necesarias”. Esta norma es concordante con lo dispuesto en el artículo 34 del mismo Código, que refiere: “En todo momento, la Jueza, Juez o Tribunal podrá determinar de oficio o a petición de parte, las medidas cautelares necesarias para evitar la consumación de la restricción, supresión o amenaza de restricción, del derecho o garantía constitucional que, a su juicio, pueda crear una situación irreparable”; es decir, la medida referida debe estar dirigida a evitar un daño o amenaza a un derecho o garantía de la persona. De esa manera, se explica la razón por la cual los artículos transcritos que versan sobre medidas cautelares se encuentran, el primero, dentro de las facultades especiales que la ley le otorga al Tribunal Constitucional Plurinacional, y el segundo, forma parte de las normas comunes de procedimiento en las acciones de defensa.

Asimismo, el artículo 24.I del citado Código prevé que las acciones de inconstitucionalidad, conflictos de competencias y atribuciones, consultas y recursos deberán contener, entre otros, “5. Solicitud, en su caso, de medidas cautelares”.

Sobre las medidas cautelares, el extinto Tribunal Constitucional –desarrollando el artículo 89 de la anterior Ley del Tribunal Constitucional (LTC), a través del AC 0627/2005-CA de 12 de diciembre, reiterado entre otros por el AC 0049/2007-RCA de 13 de febrero– expresó:

... independientemente del fallo o resolución adoptada por el Tribunal de amparo, entre tanto no exista Resolución emitida por el Tribunal Constitucional, sea Auto o Sentencia Constitucional; es posible la presentación y consideración de la solicitud de adopción de medidas cautelares, siempre y cuando exista fundamento jurídico valedero y se esté ante un daño inminente, irremediable o irreparable; y a través de la misma se evite la consumación de la amenaza o restricción del derecho o la garantía en que se basa la demanda o recurso.

De este razonamiento se pueden colegir las circunstancias específicas para que sea procedente la solicitud de alguna medida cautelar.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional transitorio, a través de la SC 0664/2010-R de 19 de julio, desarrolló los supuestos que el/los peticionante(s) de una medida cautelar deben cumplir con el objeto de que la Comisión de Admisión pueda considerar dicha solicitud, a cuyo efecto es preciso que la solicitud de aplicación de medidas cautelares sea efectuada por el accionante de manera debidamente fundamentada, precisando con claridad cuando menos los siguientes aspectos: a) el o los actos que pretende no se ejecuten; b) el daño o perjuicio irreparable que podría producirse

de no adoptarse las medidas y c) la vinculación del hecho y el perjuicio o daño irreparable con el o los derechos que denuncia como vulnerados.

Bajo ese entendimiento, se debe resaltar también que el artículo 9 del CPCo establece que el Tribunal Constitucional Plurinacional, de oficio o a petición de parte, podrá determinar las medidas cautelares en cualquier tipo de procesos, por lo que su presentación en acciones de control normativo se encuentra debidamente respaldada por el artículo citado. En ese sentido, conforme a la naturaleza que rige a las acciones de inconstitucionalidad abstracta, la medida cautelar está configurada para evitar la consumación de un daño inminente, irremediable e irreparable que podría generarse con la vigencia de la norma, en relación con derechos o garantías, principios o valores contenidos en la Constitución Política del Estado. Por ello, cuando las medidas cautelares sean pedidas por la parte accionante, su solicitud debe ser debidamente argumentada, indicando de manera expresa los motivos que obliguen a solicitar la aplicación de una medida cautelar, la cual será concedida siempre y cuando sea suficientemente acreditada y no exista otro medio de defensa que evite ese daño, de acuerdo con lo establecido en el AC 0298/2021-CA de 31 de agosto.

12. El control normativo de constitucionalidad no procede sobre preceptos que no tengan carácter normativo, general y abstracto

Al respecto, el AC 0407/2014-CA de 18 de noviembre determinó que, en el control normativo de constitucionalidad, la facultad impugnativa está restringida únicamente a preceptos que cumplan con las características de normatividad, generalidad y abstracción, lo que significa la expresión de la potestad de enjuiciar una disposición normativa con abstracción de hechos concretos. Así, la norma impugnada debe tener un ámbito de aplicación con alcance para toda la población y no así para determinadas personas. En este sentido,

... el actual Tribunal Constitucional Plurinacional, en los AACC 0219/2012-RCA de 12 de diciembre y 0627/2012-CA de 28 de junio, rechazó la acción de inconstitucionalidad abstracta, al considerar que los preceptos impugnados no tenían las características de abstracción y generalidad; sin embargo, cabe precisar que la problemática que fue resuelta por los referidos Autos Constitucionales, tenían como problema jurídico la impugnación –vía acción de inconstitucionalidad abstracta– de resoluciones administrativas y municipales, respectivamente; sin embargo, fue la SCP 0443/2014 de 25 de febrero, que declaró la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad abstracta planteada contra los arts. 1, 2, 3 y 4 de la Ley 4026 de 15 de abril de 2009, entendiendo que dicha ley hacía referencia a casos concretos y, por lo tanto, no reunía los requisitos de abstracción y generalidad.

En ese marco, se debe tener en cuenta que la Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional ha establecido que las demandas de inconstitucionalidad deben ser promovidas contra normas que cumplen con los requisitos de *generalidad y abstracción*; es decir, sobre preceptos que tienen carácter normativo y de aplicación general, pero no así sobre normas con alcance particular, destinadas a resolver un problema en concreto, de acuerdo con el entendimiento reiterado en el AC 0298/2021-CA de 31 de agosto.

13. La debida fundamentación como requisito de admisión de las demandas de inconstitucionalidad

Sobre la necesidad de que exista una debida fundamentación para considerar los argumentos de una presunta inconstitucionalidad de la norma aplicable a un caso concreto, el AC 0441/2014-CA de 4 de diciembre estableció que si la acción de inconstitucionalidad concreta se pretende activar a solicitud de alguna de las partes, entonces, el peticionante debe efectuar una fundamentación clara y precisa, acorde con las exigencias establecidas en el Código Procesal Constitucional, a fin de que la jurisdicción constitucional adquiera una duda razonable sobre la presunta inconstitucionalidad de la norma legal impugnada, lo que implica precisar con claridad la expresión de motivos que resalten las razones por las que se considera que la norma impugnada es contraria al orden constitucional vigente. En consecuencia,

... la fundamentación exigida en el art. 24.1.4 del CPCo, cuyo incumplimiento es sancionado con el rechazo de la acción, conforme estipula el art. 27.II. inc. c) del mismo Código, no consiste en la mera identificación de preceptos constitucionales y legales y, menos en la simple transcripción de textos doctrinales y jurisprudenciales, sino que, cuando se pretende promover la acción de inconstitucionalidad concreta a petición de una de las partes, el solicitante debe exponer de manera fundada y precisa, explicando en qué medida el contenido normativo demandado de inconstitucional infringe las normas constitucionales.

Asimismo, la SC 0045/2004 de 4 de mayo estableció, a su vez, que si la acción de inconstitucionalidad concreta se pretende activar de oficio por la autoridad consultante, emitiendo al efecto una resolución, en esta se deben desarrollar los fundamentos jurídicos y constitucionales necesarios para su examen. De ahí 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 es imprescindible que la autoridad judicial o administrativa exprese el razonamiento que le conduce

a cuestionarlas, es decir, los motivos o razones de la inconstitucionalidad; 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.

Además, considerando que el AC 0312/2012-CA de 9 de abril refirió que la inobservancia de estos requisitos hace inviable el ejercicio de un verdadero control de constitucionalidad y determina el rechazo del recurso.

14. 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 que cuando se demanda la inconstitucionalidad de una disposición legal, se tienen que precisar con detalle los argumentos por los cuales considera que esta contradice la ley fundamental, anotando todos los aspectos concernientes a la supuesta objeción del texto constitucional; solo así, será posible que el Tribunal Constitucional ingrese al análisis de la acción de inconstitucionalidad formulada. Y respecto al caso concreto, expresó lo siguiente:

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), lo que significa que es aplicable indistintamente en ambos tipos de acciones, según sea el caso.

15. El control normativo de constitucionalidad y la imposibilidad del ejercicio de control de legalidad a través de la acción de inconstitucionalidad

La jurisprudencia constitucional ha precisado que el control normativo de constitucionalidad –que puede ser activado a través de la acción de inconstitucionalidad en sus facetas abstracta o concreta– tiene la finalidad de velar por la supremacía no solo de la Constitución, sino también del bloque de constitucionalidad vigente, por cuanto el ejercicio del control de constitucionalidad, a través del examen constitucional realizado en relación con normas generales infraconstitucionales, tiene la finalidad de verificar su compatibilidad con la Constitución Política del Estado. De evidenciarse contradicción con algunos de los contenidos del bloque de constitucionalidad, en resguardo del principio de supremacía constitucional –eje esencial del Estado constitucional de derecho–, las decisiones emanadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional tendrán efectos abrogatorios o derogatorios, según la inconstitucionalidad sea total o parcial, sin perjuicio de las modulaciones a los efectos del 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 del diseño y los roles propios del sistema plural de control de constitucionalidad, no puede ser encomendado a este, porque se generaría una disfunción orgánica.

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. (Cfr. SCP 0923/2013 de 20 de junio)

16. Condiciones de procedencia de la acción de inconstitucionalidad

La jurisprudencia constitucional, a través de la SCP 0300/2012 de 18 de junio, ha precisado que el control de constitucionalidad en general efectuado por el Tribunal Constitucional Plurinacional tiene la finalidad de proteger los derechos fundamentales y las garantías constitucionales de las personas, contra las determinaciones del legislador –en el ámbito normativo– que los vulneren, al ser contrarias a las normas constitucionales. 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, anulándola y retirándola así del ordenamiento jurídico.

... 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 hacerse efectiva si su contenido normativo está supeditado o condicionado por otra norma jurídica posterior.

Asimismo, en una de las *ratios decidendis* de la misma SCP 0300/2012, citada precedentemente,²⁶ se estableció que la condición para impugnar normas consideradas inconstitucionales es que estas 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, de acuerdo con la finalidad que persigue esta acción, consistente precisamente en depurar del ordenamiento jurídico aquellas 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 la parte del texto que precisamente es cuestionado a través de la acción de inconstitucionalidad abstracta.

... Ello implica –precisa la misma Sentencia–, 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.

En este sentido, a través de la SCP 0068/2016 de 6 de octubre –citando a la SCP 0532/2012 de 9 de julio–, el TCP dejó establecido que el control normativo de constitucionalidad, por la vía de la acción de inconstitucionalidad abstracta, se debe desarrollar sobre una disposición legal vigente, no así sobre una que se encuentre derogada o abrogada, ya que en este caso se produce la extinción de derecho de la disposición legal y, en consecuencia, deja de tener vida en el ordenamiento jurídico del Estado:

... En este sentido también se ha pronunciado la SC 0031/2004 de 7 de abril, que dispone: “El objeto del recurso es el examen de constitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas, lo que supone que el órgano encargado del control procede a examinar las normas cuestionadas para contrastarlas con las normas previstas en la Constitución; pues debe tenerse en cuenta que la inconstitucionalidad de una norma jurídica corresponde siempre a una colisión entre ella y las normas o preceptos de la Constitución. De manera que

²⁶ Entre sus fundamentos jurídicos, esta sentencia también estableció 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”.

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”. (Auto Constitucional 0083/2020-CA de 28 de mayo)

Conclusiones

Como se puede advertir, en esta breve revisión jurisprudencial se ha intentado reunir solo algunos de los diversos entendimientos jurisprudenciales más relevantes establecidos por el Tribunal Constitucional Plurinacional, y que son de indudable referencia para comprender los alcances del control de constitucionalidad normativo y su importancia en el contexto boliviano. Sin embargo, también son –o deberían ser– de imprescindible consideración por parte de los litigantes, al momento de plantear la acción, alegando una presunta inconstitucionalidad de la disposición legal aplicable al caso concreto, así como también por los mismos jueces ordinarios o autoridades administrativas, al momento de conocer y resolver los diversos casos que se someten a su conocimiento –que se traducen en procesos judiciales o administrativos–, en cuya tramitación y decisión deban utilizar disposiciones legales que posiblemente tengan indicios de inconstitucionalidad.

En este sentido, es útil señalar que al plantear una acción de inconstitucionalidad de una disposición legal ordinaria, con el objeto de que se declare su inconstitucionalidad por supuestamente contraponerse a la Constitución Política del Estado, y así dicha norma sea expulsada del ordenamiento jurídico vigente, no solo basta con precisar cuál es la norma o normas constitucionales que supuestamente son vulneradas por la norma demandada de inconstitucional, ya que dicho aspecto, por sí mismo, no es una causal para que el Tribunal Constitucional Plurinacional pueda realizar la contrastación normativa correspondiente. En todo caso, deben cumplirse los requisitos exigidos en la normativa procesal constitucional, teniendo en cuenta que el accionante tiene que fundamentar la acción, explicando con claridad la contradicción y de qué manera se produce la afectación directa de principios, valores, derechos o garantías previstos en la Constitución o en el bloque de constitucionalidad, que resulta un parámetro válido de control.

Asimismo, y respecto de la fundamentación, la jurisprudencia constitucional ha establecido con claridad que la ausencia de esta 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 la acción de inconstitucionalidad. En consecuencia, 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 por la norma impugnada, sino que

es imprescindible también establecer la contradicción, a fin de generar una duda razonable y suficiente acerca de su inconstitucionalidad.

En este contexto, en aplicación de los precedentes jurisprudenciales antes descritos, 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 entre a analizar de fondo y efectúe el control de constitucionalidad que se demanda, para cuyo análisis y resolución, precisa de la existencia de la carga argumentativa, expuesta por quien activa la acción de inconstitucionalidad, basada en razonamientos constitucionales que sean suficientes para establecer una duda razonable sobre la adecuación de la norma impugnada a los valores, principios y normas constitucionales, y así haga justificable un examen de fondo, a efecto de verificar si la impugnación es conforme o no a las normas de la Constitución Política del Estado.

Bibliografía

DOCTRINA

- DURÁN RIBERA, Willman. “La constitución vigente y sus leyes de desarrollo ¿guardan compatibilidad con la idea Estado de derecho?”. *Revista Boliviana de Derecho*, n.º 11 (2011): 6-23.
- KELSEN, Hans. *La garantía jurisdiccional de la constitución. La justicia constitucional*. Cochabamba: Grupo Editorial Kipus, 2006.
- LANDA ARROYO, César. *Derecho procesal constitucional*. Colección lo Esencial del Derecho. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018.
- RIVERA SANTIVÁÑEZ, José Antonio. *Jurisdicción constitucional. Procedimientos constitucionales en Bolivia*. Cochabamba: Grupo Editorial Kipus, 2001.
- RIVERA SANTIVÁÑEZ, José Antonio. *El Tribunal Constitucional defensor de la Constitución. Reflexiones sobre la necesidad de su consolidación y fortalecimiento institucional*. Sucre: GTZ – PADEP, Unión Europea, AECI, 2007.
- RIVERA SANTIVÁÑEZ, José Antonio. *Jurisdicción constitucional. Procesos constitucionales en Bolivia*, 3.ª ed. actualizada con la Constitución y la Ley 27. Cochabamba: Grupo Editorial Kipus, 2011.
- VARGAS LIMA, Alan. “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.º 20 (2016): 369-404. <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/54272>
- VARGAS LIMA, Alan. “Bloque de constitucionalidad y desarrollo jurisprudencial del control de convencionalidad en Bolivia”. *Estudios Constitucionales* 17, n.º 1 (2019): 363-396. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002019000100363>
- VARGAS LIMA, Alan. “El derecho de acceso a la justicia constitucional y la reconducción procesal de las acciones de defensa en Bolivia”. En *Anuario de Derecho*

Constitucional Latinoamericano, 323-345. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2022. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/41156>

NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL. Sentencia Constitucional Plurinacional 0532/2012 de 9 de julio de 2012.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL. Sentencia Constitucional Plurinacional 1478/2012 de 24 de septiembre de 2012.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL. Sentencia Constitucional Plurinacional 1850/2013 de 29 de octubre de 2013.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL. Sentencia Constitucional Plurinacional 0206/2014 de 5 de febrero de 2014.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL. Sentencia Constitucional Plurinacional 0487/2014 de 25 de febrero de 2014.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL. Sentencia Constitucional Plurinacional 0614/2014 de 25 de marzo de 2014.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL. Sentencia Constitucional Plurinacional 0778/2014 de 21 de abril de 2014.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL. Sentencia Constitucional Plurinacional 0057/2015 de 8 de julio de 2015.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL. Sentencia Constitucional Plurinacional 0089/2015-S3 de 30 de septiembre de 2015.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL. Sentencia Constitucional Plurinacional 0025/2017 de 21 de julio de 2017.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL. Sentencia Constitucional Plurinacional 1126/2019-S2 de 18 de diciembre de 2019.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL. Sentencia Constitucional Plurinacional 0043/2020 de 16 de diciembre de 2020.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL. Sentencia Constitucional Plurinacional 0007/2021 de 22 de febrero de 2021.