



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0060/2023
Sucre, 31 de julio de 2023

SALA PLENA

Magistrado Relator: René Yván Espada Navía
Acción de inconstitucionalidad abstracta

Expediente: 54673-2023-110-AIA
Departamento: Beni

En la **acción de inconstitucionalidad abstracta** interpuesta por **Leonardo Fabián Ayala Soria, Diputado Nacional por el departamento de Beni**, demandando la inconstitucionalidad por la forma de la R.A.L.P. 007/2022-2023 de 20 de abril de 2023, que aprueba el Reglamento y la Convocatoria Pública de Preselección de Candidatas y Candidatos para la Conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura (2023), por ser presuntamente contrario a los arts. 1, 7, 11.I, 109.II, 144.II.1 y 2, 145 y 410.I y II de la Constitución Política del Estado (CPE); y, 23 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1. Contenido de la demanda

Por memorial presentado el 25 de abril de 2023, cursante de fs. 68 a 84, el accionante expresó los siguientes fundamentos:

I.1.1. Síntesis de la acción

La Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante R.A.L.P. 007/2022-2023 de 20 de abril de 2023, emitió el Reglamento de Preselección de Candidatas y Candidatos, así como la Convocatoria Pública a la presentación de postulantes, estableciendo requisitos comunes y específicos para los aspirantes a la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, de manera independiente a cada institución, desarrollando estos en el memorial interpuesto.

Como antecedente destaca que la Asamblea Legislativa Plurinacional, en uso de la atribución prevista en el art. 158.I.5 de la Norma Suprema, aprobó de manera inconstitucional la R.A.L.P. 005/2022-2023 de 27 de marzo de 2023, estableciendo las bases y las condiciones para la emisión del Reglamento de Preselección y Candidatas y Candidatos, y de la Convocatoria Pública a la presentación de postulantes. No obstante, la Convocatoria fue declarada nula por Resolución Constitucional 024/2023 de 13 de marzo, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Departamental de Justicia de Beni, dentro de una acción de amparo constitucional formulada contra dicho acto administrativo.



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



En ese mismo contexto, nuevamente de manera inconstitucional se emitió la R.A.L.P. 007/2022-2023, con la misma finalidad, cuando esa atribución debió ser ejercida a través de una ley en sentido formal y material, como ocurrió en la anterior legislatura, en virtud de la "Ley Transitoria para el proceso de Preselección y Selección de Máximas Autoridades del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura" –Ley 960 de 23 de junio de 2017–, que llevó adelante el proceso de preselección de las actuales máxima autoridades judiciales, respetando el principio de legalidad.

Por un lado, el art. 410.II de la CPE establece el principio de jerarquía normativa, el cual fue abordado en la SC 0013/2003 de 14 de febrero y en la misma línea, la SCP 0970/2013 de 27 de junio; mientras que el principio de reserva legal para la regulación de los derechos se encuentra contenido en los arts. 14.IV y 109.II de la misma Constitución; así como las previsiones establecidas en el art. 30 de la CADH, previsiones conformantes del bloque de constitucionalidad, y que en conjunto permiten señalar que los límites al ejercicio de los derechos fundamentales solo pueden ser establecidos mediante ley en sentido formal; es decir, que el Órgano Legislativo tiene la potestad de establecer dichos límites pero a su vez observar dicha disposición.

Vinculado con lo anterior, los derechos políticos previstos tanto en la Norma Suprema como en el bloque de constitucionalidad (art. 23 de la CADH), deben ser regulados por ley; así se pronunció la SCP 480/2012 de 6 de julio, que citó a la SC 0324/2011-R de 1 de abril; y además se cuenta con los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en los casos Yatama Vs. Nicaragua de 23 de junio de 2005 y Castañeda Gutman Vs. México de 6 de agosto de 2008; por lo que, se establece la obligación jurídica internacional del Estado de garantizar el ejercicio efectivo de la democracia, en el que sin lugar a dudas existe un mandato expreso que entraña un deber dirigido al legislador ordinario de regular o reglamentar el ejercicio de los derechos políticos, a través de una ley formal y material, sujeta en todo momento al principio democrático.

Por otra parte, en la SC 0009/2009 de 3 de febrero, se estableció la inconstitucionalidad por la forma, reforzada por la SCP 0087/2017 de 29 de noviembre, en los casos en los que existe una reserva de ley para determinadas temáticas constitucionales, mientras que cuando no se observa esta reserva y se dicta una norma a través de otra disposición normativa que no sea una ley, existe una vulneración de la jerarquía normativa.

En cuanto al principio democrático, se desarrolló la SCP 0034/2020 de 25 de noviembre; y en dicha jurisprudencia se establece que el ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye una obligación jurídica internacional que ya no concierne únicamente a las jurisdicciones domésticas, internas o exclusivas, el hecho de regular o si se quiere restringir derechos políticos, sino que constituye una tarea bastante delicada en la cual el Estado debe someter las medidas adoptadas para este efecto a los más rigurosos escrutinios no solamente establecidos en la Norma Suprema, sino también en el bloque de constitucionalidad.



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



Como garantía del principio democrático, se estableció que las decisiones legislativas deben ser asumidas por dos tercios, fundando la actividad del Órgano en reglas o formulas concordantes con los procedimientos establecidos en la Constitución y los límites previstos en esta, desplegando los esfuerzos necesarios para garantizar los derechos políticos; además, considerando que el ejercicio de estos constituye un fin en sí mismo y a la vez, un medio trascendental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los derechos y las garantías de los demás.

De acuerdo con el Derecho Parlamentario, existe una clasificación tripartita de los actos parlamentarios: a) Actos propiamente legislativos; b) Actos de control; y, c) Actos de administración y gestión. No obstante, la doctrina prevé que además de esta clásica clasificación tripartita, existe una cuarta clase de actos parlamentarios denominados cuasijurisdiccionales o jurisdiccionales y hasta una quinta vinculada a los nombramientos o propuestas sobre aquellas personas que van a formar parte de otros órganos.

A partir del texto constitucional, los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional tienen atribuciones propiamente legislativas, de control, de administración y gestión, así como jurisdiccionales; sin embargo, a los efectos de la presente acción normativa, sólo se desarrollará la facultad de nombrar o proponer personas que van a formar parte de otros órganos, actos denominados por la doctrina parlamentaria como complejos porque revisten características singulares, dado que sirven para la constitución de otras instituciones y por sobre todo para: "exigir mayorías cualificadas que impongan un acuerdo político de mayorías amplio" (Enrique Armando Salazar Abaroa - DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO PRINCIPIOS, VALORES Y FINES).

La Ley Fundamental prevé la atribución de la Asamblea Legislativa Plurinacional de preseleccionar a las candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura (art. 158.I.5 de la CPE); asimismo, prevé la atribución de la Cámara de Diputados de proponer ternas a la Presidenta o Presidente del Estado para la designación de presidentas y presidentes de entidades económicas y sociales, y otros cargos en que participe el Estado (art. 159.12 de la CPE); y, preseleccionar a los postulantes al Control Administrativo de Justicia y remitir al Órgano Electoral Plurinacional la nómina de los precalificados para que éste proceda a la organización única y exclusiva del proceso electoral (art. 159.13 de la CPE); por otro lado, la Cámara de Senadores tiene la atribución de ratificar los ascensos a propuesta del Órgano Ejecutivo a Generales de Ejército, de Fuerza Aérea, de División y de Brigada, a Almirante, Vicealmirante, Contralmirante y General de Policía Boliviana (art. 160.8 de la CPE); y aprobar o negar el nombramiento de embajadores y Ministros plenipotenciarios propuestos por el Presidente del Estado (art. 160.9 de la Normas Suprema).

De esta manera, queda claro que el procedimiento a aplicarse para el ejercicio de esta atribución –atentos al principio democrático como parámetro orientador de la interpretación de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la



preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas—, debe responder a la naturaleza compleja y singular que revisten estos actos parlamentarios, porque como lo aclara la doctrina parlamentaria, no se trata del ejercicio de una facultad legislativa de control o de administración y gestión; sino que, nos encontramos ante una atribución que requiere salvaguardas excepcionales como la exigencia de votación por dos tercios, lo cual implica mayores niveles de consenso.

Respecto a los tipos de mayoría parlamentaria necesaria para la aprobación de leyes o toma de decisiones, la doctrina estableció que existe la mayoría simple que resulta de la mitad más uno de los legisladores presentes o lo que es lo mismo, que la propuesta obtenga mayor número de votos que cualquier otra; la mayoría absoluta, que exige la mitad más uno de los votos de los legisladores que conforman el Congreso; y, la mayoría calificada o también conocida como votación por dos tercios, normalmente exigida para decisiones de gran trascendencia, porque exige un mayor nivel de aprobación a los de las mayorías simple y absoluta.

En este mismo sentido, conforme indica Horacio Andaluz Vegacenteno, existe un límite formal a la legislación que según Ricardo Guastini es establecido por el marco constitucional; en consecuencia, cuando la ley ha sido aprobada con un procedimiento distinto al establecido por la propia Norma Suprema, acarrea su invalidez.

En el caso boliviano, según el procedimiento legislativo descrito por el art. 163.4 y 6 de la CPE, en la Asamblea Legislativa Plurinacional rige el principio de mayoría absoluta para la aprobación de proyectos de ley, pero debe entenderse que esta modalidad es aplicable únicamente al tratamiento de leyes ordinarias; en cuyo caso, aquellas leyes dictadas en el ejercicio de otras facultades como los nombramientos o propuestas sobre aquellas personas que van a formar parte de otros órganos y concretamente en la preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, se debe aplicar el procedimiento previsto en la propia Constitución y las limitaciones establecidas en ésta, es decir, la aprobación mediante mayoría calificada o dos tercios.

En efecto, la Norma Suprema en su art. 182.II ya prevé un procedimiento legislativo para la preselección de candidatas y candidatos al Tribunal Supremo de Justicia, basado en los dos tercios; sin embargo, no ocurre lo mismo cuando el art. 158.I.5 de la Ley Fundamental, sin hacer referencia alguna a los dos tercios simplemente establece una atribución legislativa.

Tratándose del ejercicio de una atribución parlamentaria especial, el parámetro de los dos tercios concebido a la luz del principio democrático como un límite constitucional a la legislación, necesariamente debe ser transversalizado a todos los actos de la Asamblea Legislativa Plurinacional; en tal sentido, aunque no haya sido expresamente previsto por el legislador constituyente, la atribución de preselección descrita en el art. 158.I.5 de la CPE, debe interpretarse de manera sistemática y concordante con el aludido art. 182.II de la Norma Suprema, orientando al legislador

94

12

5

[Firma manuscrita]



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

ordinario a que además de los postulantes al Tribunal Supremo de Justicia, aplique el criterio de los dos tercios también en la preselección de candidatas y candidatos a los demás Tribunales indicados. Y si bien el Reglamento General de la Cámara de Senadores, en su art. 6.6 prevé expresamente que la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene la atribución de selección por dos tercios de votos de sus miembros presentes, no otorga ninguna garantía o seguridad de que esta disposición no sea modificada por la propia Cámara de Diputados, dando lugar a interpretaciones subjetivas como que la atribución parlamentaria de preselección pueda ser ejercida a través de mayoría absoluta. Inclusive, dado el fenómeno expansivo en los derechos políticos, los dos tercios debe ser un parámetro transversal que se encuentre presente en todo el proceso de preselección de Candidatas y Candidatos al Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, lo cual implica no solo a la aplicación de los dos tercios en la emisión de la ley; sino también, en los actos que emanen de esta (convocatoria pública, recepción de postulaciones, verificación de requisitos, publicación de postulantes habilitados, impugnaciones, evaluación de experiencia profesional, evaluación de formación profesional, evaluación de conocimientos escrita, entrevista, informe final de evaluación y preselección de candidatos).

La inconstitucionalidad por la forma del proceso de preselección indicado deriva de los arts. 23.2 de la CADH y 144.II.2 de la CPE, que establecen la posibilidad de reglamentar o restringir el ejercicio de los derechos políticos a través de una ley en sentido formal y material; sin embargo, la Corte IDH y el Tribunal Constitucional Plurinacional a través de sus distintos fallos, han sido claros en enfatizar que el Estado tiene la obligación internacional de asegurarse que, la ley que se sanciona, además tenga una finalidad constitucional o convencionalmente válida y sea tanto necesaria como proporcional. De lo anterior se advierte primero que, existe un mandato constitucional positivo y expreso dirigido al legislador ordinario para el ejercicio de esta atribución –reserva de ley–; y segundo, que esta labor tiene límites formales y materiales establecidos por la propia Constitución; pues, en principio no se puede reglamentar los derechos si no es de conformidad con el procedimiento previsto en la Constitución –a través de una ley votada por dos tercios por tratarse de una ley distinta a las leyes ordinarias– y además se debe cuidar de no aprobar una ley carente de finalidad constitucionalmente válida, de necesidad y proporcionalidad.

No obstante, la R.A.L.P. 007/2022-2023 tiene como objeto regular los procesos de preselección de Candidatas y Candidatos, así como la Convocatoria Pública a la presentación de postulantes, estableciendo requisitos comunes y específicos para los aspirantes a la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, en todas sus etapas, dando lugar a la emisión del "REGLAMENTO DE PRESELECCIÓN DE CANDIDATAS Y CANDIDATOS PARA LA CONFORMACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL, TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, TRIBUNAL AGROAMBIENTAL Y CONSEJO DE LA MAGISTRATURA (2023)"; y la "CONVOCATORIA PÚBLICA A POSTULANTES A LA PRESELECCIÓN DE CANDIDATAS Y CANDIDATOS PARA LA CONFORMACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL.



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, TRIBUNAL AGROAMBIENTAL Y CONSEJO DE LA MAGISTRATURA (2023)", con los requisitos comunes y específicos ya desarrollados.

Al respecto, el art. 158.I.5 de la Ley Fundamental, hace referencia a la atribución de preselección, la cual debe ser ejercida en observancia del principio de reserva de ley, previsto en los arts. 23.2 de la CADH y 144.II.2 de la CPE, de acuerdo con la fundamentación desarrollada previamente; sin embargo, esta obligación no fue cumplida debido a las decisiones arbitrarias de ciertos legisladores, quienes aprovechando que cuentan con mayoría absoluta dentro de la conformación y correlación de fuerzas políticas al interior de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en lugar de emitir una ley en sentido formal y material como manda la Norma Suprema, emitieron la R.A.L.P. 007/2022-2023, dando lugar a la emisión del Reglamento impugnado, como una forma sucedánea de establecer requisitos comunes y específicos al ejercicio de los derechos políticos de quienes quieren participar de la integración de los más altos Tribunales de Justicia del país.

Las leyes nacionales se encuentran por encima de los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos, lo cual implica que una resolución dictada por la Asamblea Legislativa Plurinacional es jerárquicamente inferior a una ley nacional; consecuentemente, las condiciones de validez de la R.A.L.P. 007/2022-2023 se ven nulificadas en razón a que la facultad legislativa de preselección prevista en el art. 158.I.5 de la CPE –interpretada en consonancia con el art. 182.I también constitucional–, es actualmente ejercida no a través de una ley en el sentido formal y material, como mandan los arts. 23.2 de la CADH; y, 109.II y 144.II.2 de la Norma Suprema, vulnerando así los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa previstos en el art. 410 de la Norma Suprema, al desconocer el ejercicio de esta atribución legislativa bajo el principio de reserva legal.

El Órgano Judicial, tiene a su cargo funciones de gravísima importancia, entre ellas, dirimir conflictos sociales, garantizar los derechos colectivos e individuales y crear un ambiente de seguridad y predecibilidad, comprendiendo entre sus ámbitos de acción asuntos civiles penales, laborales, electorales, además de valorar la constitucionalidad de leyes y decretos gubernamentales; consecuentemente, su desempeño afecta a cuestiones que van desde la política económica nacional hasta la propia interacción de los individuos miembros de la sociedad. Por lo que, la elección de sus autoridades no puede estar sometida a una normativa reglamentaria como pretenden hacer algunos legisladores; sino, únicamente a los mandatos de la Constitución, y cuando no establezca mandatos expresos sino reservas de ley, a estas, como mecanismos para asegurar procesos legítimos de elección, en consideración a que estas autoridades deben ser independientes y autónomas.

El antecedente más próximo, ya fue señalado en la fundamentación que antecede, en virtud de la cual la anterior legislatura llevó adelante el proceso de preselección de las actuales autoridades judiciales, respetando el principio de legalidad como primer elemento para que la restricción de derechos políticos sea considerada convencional y constitucional; aspecto que, no ocurre en el caso analizado, debiendo la jurisdicción constitucional reafirmar la obligación que tiene el legislador ordinario



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



de disciplinar a través de una ley el proceso de preselección, declarando la inconstitucionalidad por la forma de la R.A.L.P. 007/2022-2023.

Finalmente, es necesario incidir en que la importancia del reglamento parlamentario radica, conforme a las precisiones realizadas por Nicolás Pérez Serrano, en que aun no siendo una ley formal, sirve únicamente para la tramitación y aprobación de éstas; de ahí que, de su perfección o de su deficiencia depende en gran parte que el parlamento cumpla bien o mal su misión. En tal sentido, ocupa en la jerarquía de las fuentes normativas un lugar obviamente inferior al de la Constitución y no tiene suficiencia o aptitud normativa para restringir derechos, mucho menos si estos son derechos políticos; como es el caso del Reglamento impugnado.

La interpretación conforme los derechos políticos vinculados al proceso de preselección que debe hacerse del art. 158.I.5 de la CPE, pretende que los actores políticos deben canalizar a través de los medios democráticos constitucionales y convencionales la expresión de la soberanía popular, partiendo de la voluntad de los individuos titulares de los derechos políticos hasta llegar a la decisión política conforme prevén los arts. 1, 7, 11.I de la Norma Suprema; sin embargo, también se ha referido que ningún medio aplicado por los actores políticos debe sobre ponerse a los procedimientos establecidos en la Constitución, ni los límites previstos en ésta, por el contrario se debe encausar aquel conflicto a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social, siempre en el marco de la Constitución y los compromisos internacionales asumidos por el Estado boliviano; considerando que, en criterio de la Corte IDH el ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye una obligación jurídica internacional, que ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva.

Entonces, dado que la atribución parlamentaria debe ser ejercida únicamente a través de una ley votada por dos tercios, corresponde al Tribunal Constitucional Plurinacional como máximo intérprete de las disposiciones de la Ley Fundamental, además de declarar la inconstitucionalidad de la R.A.L.P. 007/2022-2023, establecer los parámetros sobre los cuales debe basarse esta labor legislativa, dado el carácter normativo de la Constitución y se encuentra en la cúspide de nuestro sistema jurídico.

En el caso de la presente demanda de inconstitucionalidad, en la que se individualizaron las normas constitucionales infringidas, es evidente que también se encuentran comprometidos los derechos políticos previstos en el art. 144.II de la CPE; es decir, el derecho genérico de la ciudadanía a concurrir como elegible a la formación y al ejercicio de funciones en los órganos del poder público; y el derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad, aspectos fundamentales e inescindibles a la naturaleza del modelo de Estado democrático adoptado por nuestro país, en el que las funciones y atribuciones de los órganos estatales emanan por delegación del soberano, debiendo entonces garantizar el Estado a los titulares de aquellos derechos políticos no sólo el goce de estos, sino también las medidas positivas que aseguren a toda persona formalmente la oportunidad real para ejercerlos.



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



Consecuentemente, la interpretación constitucional como medida positiva que garantice mejor la expresión de la soberanía popular, el correcto ejercicio de la facultad legislativa de nombramiento y proposición de personas que van a formar parte de los más altos Tribunales de Justicia y la protección de los derechos políticos de la ciudadanía respecto del art. 158.I.5 de la CPE, es la sistemática, concordante con el art. 182.II de la misma Constitución, en que el parámetro de dos tercios sea también aplicado a la preselección de Candidatas y Candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura. Con la interpretación descrita, existe conformidad con el contenido normativo de los arts. 3 y 4 de la Carta Interamericana Democrática que establecen como elementos esenciales y componente fundamental de la democracia representativa el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho, la separación e independencia de los poderes públicos y el respeto al Estado de Derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad; así como, del art. 23.2 de la CADH, que reconoce la posibilidad de que los Estados puedan regular los derechos políticos a través de una ley, concordante con la normativa constitucional.

fl

I.2. Admisión y citación

Mediante Auto Constitucional 0186/2023-CA de 27 de abril, cursante de fs. 87 a 99, la Comisión de Admisión de este Tribunal admitió la presente acción disponiendo se ponga a conocimiento de David Choquehuanca Céspedes, Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional y Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, a objeto de que se apersona y formule los alegatos que considere necesarios; y, declaró ha lugar la solicitud de la medida cautelar impetrada por el accionante, disponiendo la suspensión provisional de la aplicación de la R.A.L.P. 007/2022-2023, y todos los actos emergentes de esta, incluyendo el Reglamento y la Convocatoria de Preselección de Candidatas y Candidatos para la Conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, hasta que el Tribunal Constitucional Plurinacional, previo sorteo de la causa, dicte la respectiva Sentencia Constitucional Plurinacional.

I.3. Alegaciones del personero del Órgano que generó la norma impugnada

David Choquehuanca Céspedes, Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional y Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, a través de su representante legal, por memorial presentado el 5 de mayo de 2023, cursante de fs. 115 a 152, formuló el siguiente informe: **a)** La acción de inconstitucionalidad abstracta interpuesta carece de precisión, al no haber demostrado de qué forma la emisión de la Resolución de la Asamblea Legislativa Plurinacional R.A.L.P. 007/2022-2023, que aprobó el Reglamento y la Convocatoria de Preselección de altas autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, vulneró la Constitución Política del Estado y los convenios internacionales, limitándose a realizar una mera enunciación subjetiva de la normativa, es más, varios de los artículos señalados por el accionante con relación a la Ley Fundamental tienen un fundamento propio de la actividad reglada, propia de la

5

[Firmas manuscritas]



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



Asamblea Legislativa Plurinacional, de manera que corresponde a través de la Comisión de Admisión del Tribunal Constitucional Plurinacional, declarar la improcedencia de la misma; **b)** El control normativo de constitucionalidad tiene por objeto, compatibilizar las normas infraconstitucionales con la Constitución Política del Estado; mas no la tutela de derechos, los cuales tienen como mecanismos de defensa a las acciones de defensa constitucional, razón por la cual, la acción promovida no puede tener como base ni antecedente la presunta lesión a derechos subjetivos, al no ser éstos, objeto de control normativo; **c)** Por mandato del art. 158.II de la CPE, la Asamblea Legislativa Plurinacional ejerce sus funciones a través del Reglamento General de la Cámara de Diputados, de manera que sus funciones se encuentran reguladas por dicho instrumento normativo, el cual en su art. 126 establece los diversos mecanismos a través de los cuales, la Cámara de Diputados expresa su voluntad y ejerce sus atribuciones, encontrándose entre ellos, a las Resoluciones; en ese sentido, la R.A.L.P. 007/2022-2023, que aprobó el Reglamento y la Convocatoria de Preselección de altas autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, fue aprobado por el Pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en uso de la facultad constitucional prevista en el art. 158.I.5 de la Ley Fundamental, similar al procedimiento legislativo o ruta crítica que tiene una ley para su aprobación y sanción, lo que, por lógica jurídica permite deducir que, la ley nacional tiene el mismo rango que la Resolución de la Asamblea Legislativa Plurinacional, porque son aprobados por Asambleístas; **d)** El accionante desconoce el mecanismo que procede contra una Resolución de la Asamblea Legislativa Plurinacional, como es el Recurso contra Resoluciones del Órgano Legislativo, pues si consideraba que la R.A.L.P. 007/2022-2023 afectaba sus derechos, previo agotamiento de los medios de impugnación previstos en el Reglamento General de la Cámara de Diputados y Senadores, debió interponer dicho recurso constitucional, previsto dentro del sistema de control normativo posterior, cuya finalidad es dejar sin efecto toda resolución del Órgano Legislativo que colisione con la Constitución Política del Estado, restringiendo o suprimiendo valores supremos progresivos, principios fundamentales y garantías constitucionales de las personas naturales o jurídicas, razón por la que debe declararse la improcedencia de esta acción planteada, acorde a lo resuelto en los Autos Constitucionales 0186/2023-CA de 27 de abril y 0240/2020-CA de 18 de noviembre; **e)** La reserva legal es una garantía sustantiva para la vigencia de los derechos fundamentales, tiene relación directa con el principio de separación de funciones; empero, la R.A.L.P. 007/2022-2023, que aprobó el Reglamento y la Convocatoria de Preselección de altas autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, no restringe o suprime en su contenido algún derecho fundamental, pues los requisitos inmersos en dicho Reglamento fueron extractados de la Constitución Política del Estado, la Ley del Órgano Judicial y la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional; el Reglamento solo tiene como objeto establecer el procedimiento para que los Asambleístas cumplan sus funciones, para lo cual, no resulta necesaria la emisión de una ley; **f)** El accionante confunde los hechos y tergiversa el contexto por el cual se emitió la Ley Transitoria Para el Proceso de Preselección y Elección de Máximas Autoridades del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura –Ley 960 de 23 de junio de 2017–; la cual, estaba destinada a regir situaciones temporales existentes con anterioridad a su vigencia, como fue la flexibilización de ciertas condiciones relativas a los postulantes debido a la ausencia de interesados en ciertos departamentos, así

Handwritten mark

Handwritten mark

Handwritten signature



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



como los autoidentificados de origen Indígena Originario Campesino, conforme se tiene expuesto en la exposición de motivos de la indicada Ley; **g)** La SCP 1850/2013 de 29 de octubre, ya declaró la constitucionalidad de los arts. 6 numerales 1, 10, 2.9 y 3.15 y 18 primera parte del Reglamento Interno de Preselección de Candidatas y Candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, así como la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad abstracta formulada contra el art. 3.III del indicado Reglamento, de manera que dicho aspecto debe ser considerado por la justicia constitucional, al evidenciarse a prima facie una cosa juzgada constitucional; y, **h)** El accionante pretende inducir a que todo el desarrollo interno de la Asamblea Legislativa Plurinacional se realice por dos tercios, desconociendo con ello, la actividad reglada que rige dicha instancia pública, y se encuentra reconocida en la Norma Suprema, como la sujeción al Reglamento General de la Cámara de Diputados, marco en el cual, toda aprobación de un informe o una resolución debe ser realizado por mayoría simple, salvo que la norma indique dos tercios, como la previsión contenida en el art. 182.II de la CPE; el accionante confunde el desarrollo interno que se da en la Asamblea Legislativa Plurinacional y la preselección de altas autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, pretendiendo que sea este último órgano el que regule las actividades internas de la Asamblea Legislativa Plurinacional, cuando ello no es su atribución ni competencia. Bajo esos argumentos, solicitó que se declare la constitucionalidad de la R.A.L.P. 007/2022-2023, que aprobó el Reglamento y la convocatoria de preselección de altas autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional.

II. CONCLUSIONES

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

II.1. Norma considerada inconstitucional

Se demanda la inconstitucionalidad por la forma de la R.A.L.P. 007/2022-2023 de 20 de abril de 2023 y por conexitad del Reglamento y la Convocatoria Pública de Preselección de Candidatas y Candidatos para la Conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura (2023).

II.2. Disposiciones constitucionales consideradas infringidas

Constitución Política del Estado

Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

Artículo 7. La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible.

Artículo 11. I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

Artículo 109.

(...)

II. Los derechos y sus garantías sólo podrán ser regulados por la ley.

Artículo 144.

(...)

II. La ciudadanía consiste:

1. En concurrir como elector o elegible a la formación y al ejercicio de funciones en los órganos del poder público, y

2. En el derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas en la Ley.

Artículo 145. La Asamblea Legislativa Plurinacional está compuesta por dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y es la única con facultad de aprobar y sancionar leyes que rigen para todo el territorio boliviano.

Artículo 410. I. Todas las personas, naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones, se encuentran sometidos a la presente Constitución.

II. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:

1. Constitución Política del Estado

2. Los tratados internacionales

Handwritten marks and signatures at the bottom right of the page, including a large scribble and several distinct signatures.



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena
4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes".

II.3. Normas convencionales consideradas infringidas

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)

"Artículo 23

Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Artículo 30. Alcance de las Restricciones

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas".

II.4. Normativa vigente vinculada con la acción de inconstitucionalidad abstracta

II.4.1. La Ley 929 de 27 de abril de 2017 -Ley de modificación a las Leyes N° 025 del Órgano Judicial, N° 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional y N° 026 Del Régimen Electoral-; establece:



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



"ARTÍCULO 1. (OBJETO). La presente Ley tiene por objeto realizar modificaciones e incorporaciones a las Leyes N° 025 de 24 de junio de 2010, del Órgano Judicial, N° 027 de 6 de julio de 2010, del Tribunal Constitucional Plurinacional, y N° 026 de 30 de junio de 2010, del Régimen Electoral; para agilizar y transparentar los procesos electorales de altas autoridades del Organo Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional"¹.

II.4.2. De acuerdo con el sitio web de la Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, se promulgó la Ley 1513 de 5 de junio de 2023 –Ley Transitoria para garantizar el proceso de preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura–².

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

El accionante cuestiona la constitucionalidad por la forma de la R.A.L.P. 007/2022-2023 de 20 de abril de 2023, que aprueba el Reglamento y la Convocatoria Pública de Preselección de Candidatas y Candidatos para la Conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura (2023), señalando que es contraria a los arts. 1, 7, 11.I, 109.II, 144.II, 145 y 410.I y II de la CPE; y, 23 y 30 de la CADH.

En consecuencia, corresponde determinar si los extremos denunciados son evidentes a los efectos de ejercer el control de constitucionalidad que el art. 202.1 de la CPE le encomienda al Tribunal Constitucional Plurinacional.

III.1. El control normativo de constitucionalidad y su ejercicio a través de la acción de inconstitucionalidad

Por disposición del art. 196.I de la Ley Fundamental, el Tribunal Constitucional Plurinacional vela por la supremacía de la Constitución Política del Estado y, en ese orden, ejerce el control de constitucionalidad y precautela el respeto y la vigencia de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales; funciones que siendo propias de la justicia constitucional se traducen en el ejercicio de atribuciones específicas entre las que se encuentra, la de 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, conforme se tiene establecido en el art. 202.1 de la CPE.

Así, si la acción es de carácter abstracto, sólo podrán interponerla la Presidenta o Presidente del Estado Plurinacional, Senadoras y Senadores,

¹ Disponible en: <http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/958NEC>

² Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/1641NEC>



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



Diputadas y Diputados, Legisladores, Legisladoras y máximas autoridades ejecutivas de las entidades territoriales autónomas; normas constitucionales sobre las cuales el legislador ha desarrollado la legitimación activa, conforme se tiene previsto en el art. 74 del Código Procesal Constitucional (CPCo), que establece un texto similar. En tanto que, si la acción es de carácter concreto, las personas legitimadas para interponerla son la jueza, juez, Tribunal o autoridad administrativa que, de oficio o a instancia de una de las partes, entienda que la resolución del proceso judicial o administrativo, depende de la constitucionalidad de la norma contra la que se promueve la acción (art. 79 del CPCo).

Conforme se ha señalado, el art. 73 de la Norma Procesal Constitucional, establece dos tipos de acción de inconstitucionalidad: **1)** De carácter abstracto, contra leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos, ordenanzas y todo género de resoluciones no judiciales; y, **2)** De carácter concreto, que procede 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.

Para la resolución de una acción de inconstitucionalidad, vista la exposición que identifica la disposición o norma impugnada así como la o las normas que se consideran infringidas, el Tribunal Constitucional Plurinacional en su labor interpretativa de la Constitución Política del Estado, aplicará, con preferencia, la voluntad del Constituyente, de acuerdo con sus actas y resoluciones, así como el tenor literal del texto de la Constitución; asimismo, y no de manera restrictiva o limitativa, las interpretaciones sistemática y finalista de la Constitución. Contrastadas las normas aludidas, se establecerá si las impugnadas son compatibles con las tenidas por infringidas, sean en la forma o en el fondo, incluso, en su caso, de normas conexas a las declaradas inconstitucionales.

El control normativo de constitucionalidad se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional, aspecto sobre el cual la SCP 0336/2012 de 18 de junio, ha señalado que: "...se hace efectivo con posterioridad a la emisión de la disposición normativa cuya constitucionalidad se cuestiona, con la finalidad de retirarla del ordenamiento jurídico previa verificación de su incompatibilidad con el texto constitucional -principios, valores, derechos y garantías y normas orgánicas.

(...)

A través de este recurso se somete a control de constitucionalidad toda disposición legal de carácter normativo y general que con posterioridad a su emisión resulte contraria a la Constitución Política del Estado, en función a una interpretación de la disposición legal, desde y conforme la Norma fundamental, labor encomendada al Tribunal Constitucional Plurinacional,



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



conforme la atribución contenida en el art. 202.1 de la CPE”.

En ese sentido, la acción de inconstitucionalidad es un procedimiento constitucional por el que el órgano llamado a velar por la supremacía de la Constitución, a iniciativa de las personas legitimadas al efecto, confronta una ley, estatuto autonómico, carta orgánica, decreto o cualquier género de ordenanzas y resoluciones no judiciales, en todo o en parte, con una o varias normas constitucionales que se entiende infringida o infringidas, declarando, al cabo del control de constitucionalidad ejercido, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada.

III.2. La acción de inconstitucionalidad en la forma

La doctrina y la jurisprudencia han establecido que la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma o resolución no judicial, podrá ser declarada por la forma o en el fondo; así, la SCP 0026/2021 de 19 de abril, precisó el siguiente razonamiento: *“Cuando se intenta cuestionar una norma jurídica a través de la vía de inconstitucionalidad, los argumentos en general recaen bajo dos premisas, bien sea a través de alegatos de vulneración a principios y derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política del Estado, contradicción indudable que determinaría la inconstitucionalidad pretendida, lo que a su vez constituiría una inconstitucionalidad en el fondo; o porque en la creación de la norma o la manera en que nace a la vida jurídica, no se cumplieron los requisitos necesarios expresamente previstos; de igual manera, porque no se sometió a los procedimientos instaurados, o en su creación no participó la instancia u autoridad señalada por la Norma Suprema, lesionando así el principio esencial del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, cual es el de reserva legal. Esto supondría una inconstitucionalidad por la forma.*

Remitiéndonos a la jurisprudencia constitucional, ya en la SC 0051/2005 de 18 de agosto, el extinto Tribunal Constitucional entendió que la disposición legal sometida a control, debe ser ‘desde y conforme la Constitución’ y debe existir una relación coherente en el contenido de la norma. Por ello, en la SCP 0336/2012 de 18 junio, haciendo referencia a la inconstitucionalidad en la forma, se manifestó que: ‘...la declaratoria de inconstitucionalidad, de acuerdo a la doctrina y jurisprudencia constitucional, se efectuará por el fondo o por la forma, en este último caso, el control de constitucionalidad, **consiste en efectuar un análisis desde el origen de la norma, si el órgano emisor es competente para emitir la ley, si se imprimió el procedimiento legislativo previsto por la Constitución Política del Estado para la formación de una ley, sea desde su elaboración, aprobación, promulgación y publicación.** Dicho de otro modo, implica determinar la validez en la formación y aprobación de la ley’ (...); por su parte, en la SC 0082/2000 de 14 de noviembre, también se señaló que: ‘...conforme lo ha precisado la doctrina constitucional una disposición legal



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

puede ser impugnada de inconstitucional por su origen o por su contenido.

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

Las aludidas categorías de análisis, en la teoría general de las normas jurídicas son abordadas como parte de la validez formal o existencia de éstas, vinculada, en esencia, al cumplimiento de requisitos relativos a las formas y procedimientos para la producción normativa, así como a la competencia del órgano del que emanan. Por tanto una norma, es válida, cuando existe de acuerdo con el derecho en cumplimiento de las denominadas reglas de reconocimiento, cambio y adjudicación. Por ello la validez (formal o normativa) de una norma jurídica es una cuestión eminentemente ontológica, es decir existencial, pues, exige determinar si la autoridad que la expidió tenía competencia y legitimidad según la norma fundamental, si no ha sido derogada (vigencia temporal) y si no es incompatible con una norma superior. En ese entendido '(u)na norma jurídica no vale por tener un contenido determinado; es decir, no vale porque su contenido pueda inferirse, mediante un argumento deductivo lógico, de una norma fundamental básica presupuesta, sino por haber sido producida de determinada manera, y en última instancia, por haber sido producida de la manera determinada por una norma fundante básica presupuesta. Por ello, y sólo por ello, pertenece la norma al orden jurídico'.

Conforme a la idea de validez propuesta por el tratadista Bobbio, una norma es válida o existe (pertenece) dentro de un ordenamiento jurídico, si cumple con ciertos requisitos, siendo los más importantes, los siguientes: (i) que la norma sea creada según el procedimiento establecido por el propio ordenamiento jurídico cuya validez en general descansa en una norma fundamental o una regla de reconocimiento; y, (ii) que haya sido dictada por el órgano o la autoridad competente. Además puede agregarse, como otro requisito de la validez formal, el que la norma no haya sido derogada y que tenga coherencia lógica; es decir, que no sea incompatible con las otras normas válidas del sistema.

Al respecto, los autores Gustavo Zagrebelsky y Valeria Marceno, indican que '(l)a invalidez formal o procedimental se determina por la violación de las normas que regulan los procedimientos de formación de las leyes (y de los actos que tienen valor de ley) e incide directamente en la fuente en cuanto tal, es decir, sobre el acto normativo, afectando en su integridad a todas las

Handwritten marks: a checkmark, the number 5, and a signature.



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



normas que este contiene. Lo que la Ley dispone en su contenido puede ser perfectamente conforme a la Constitución, pero puede ser inconstitucional si lo que dispone es la conclusión de un iter no conforme al constitucionalmente debido'.

De lo señalado, se tiene que la validez formal, como predecesora de la validez normativa, radica en los actos (de creación), en cambio la validez sustancial o material se trasunta en los contenidos de los resultados del acto. Por tanto, para que este Tribunal realice un juicio de validez formal respecto de las normas sometidas a control normativo de constitucionalidad, corresponderá comprobar que se dan los actos que atribuyen la competencia y que el acto realizado es de la clase prevista en la norma de competencia, en este caso en la Norma Suprema" (las negrillas corresponden al texto original).

En ese sentido, una norma podrá ser declarada inconstitucional no solo porque vulnera principios y derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política del Estado (inconstitucionalidad en el fondo), sino también porque la misma no fue emitida por el órgano competente, o porque en su creación no se cumplió el procedimiento legislativo previsto en la Norma Suprema, desde su elaboración, aprobación, promulgación y publicación, supuesto último en el que se configura la inconstitucionalidad por la forma.

III.3. Los métodos y principios de interpretación constitucional

De acuerdo a la doctrina, las reglas clásicas de interpretación legal son la interpretación gramatical, que se funda en el texto de la norma, en su dicción literal y en el sentido que tienen las palabras utilizadas por el legislador; la interpretación sistemática, que se basa en la conexión del precepto que se tiene que interpretar con el derecho en que se inserta; la interpretación teleológica, que atiende a la finalidad perseguida por la norma; y, la interpretación histórica, en la que se considera el origen de la norma acudiendo a los documentos y discusiones que se dieron en el proceso de su creación.

Estos métodos de interpretación jurídica, también son asumidos en la interpretación constitucional; empero, no necesariamente de manera conjunta ni tampoco de forma exclusiva. En la labor de hermenéutica que efectúa este Tribunal, se debe acudir a los métodos y pautas de interpretación que de mejor manera efectivicen el respeto y vigencia del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, que entre otros, se funda en el principio democrático –que será desarrollado más adelante– y la observancia de los valores de libertad y de la dignidad humana.

En este sentido se pronunció la SCP 0850/2013 de 17 de junio, al señalar que: "...cuando la interpretación se refiere a la Constitución, la utilización



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

de métodos de interpretación no es solamente una cuestión de elección del intérprete, sino que además entra en juego la satisfacción misma del principio democrático por la relevancia que representa para la institucionalidad de un país interpretar la Constitución. Al respecto, el Constituyente boliviano ha adoptado la opción de brindar pautas constitucionales a través del art. 196.II pues ha definido que: 'En su función interpretativa, el Tribunal Constitucional Plurinacional aplicará como criterio de interpretación, con preferencia, la voluntad del constituyente, de acuerdo con sus documentos, actas y resoluciones, así como el tenor literal del texto, sin perjuicio del art. 13.IV de la CPE, que conforme la propia voluntad del constituyente estableció que: 'Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia' el cual por su importancia se reitera en el art. 256.II donde además se deja constancia de la aplicación del principio de favorabilidad al establecerse '...cuando éstos prevean normas más favorables'.

Ahora bien, respecto al art. 196. II de la CPE, contiene un mandato expreso no excluyente para que el Tribunal Constitucional Plurinacional apele en primera instancia a la voluntad constituyente, al texto literal y posteriormente a otros métodos interpretativos, puesto que si bien el Constituyente ha determinado dos métodos expresos de interpretación en dicha norma constitucional, no ha determinado prohibición alguna a la utilización de otros métodos.

Así, el Constituyente en el artículo mencionado, determinó que el intérprete constitucional busque en primera instancia 'la voluntad del Constituyente' afirmación que en inicio parece concluir que el Constituyente busca la interpretación originalista pero a la vez también es verdad que esa voluntad debe enmarcarse en una valoración finalista de la propia Constitución, no otra consecuencia puede tener la inclusión en el texto constitucional de normas específicas que proclaman los fines, principios y valores (arts. 8 y ss. de la CPE).

Para llegar a una labor hermenéutica coincidente con la esencia y espíritu de la Constitución, no resulta una fórmula únicamente adecuada la elección aislada de un método de interpretación constitucional, el ejercicio hermenéutico en la práctica involucra una labor argumentativa mucho más ecléctica en la cual existe un diálogo e interacción de los distintos métodos de interpretación constitucional, pues para realmente desentrañar la voluntad ahora de la Constitución es imprescindible hacerlo en una dimensión lingüística como recurso cognitivo, en conocimiento de la integralidad de la Constitución (además del bloque de constitucionalidad), es decir, en atención al mecanismo de la concordancia práctica, para poder legar a la verdadera finalidad de la interpretación, cual es la vigencia de los fines, principios y valores que se encuentran en el bloque de constitucionalidad (art. 410.II de la CPE)".



Entre los otros métodos y pautas hermenéuticas que serán utilizados a efectos del control constitucional solicitado, podemos citar el método de interpretación sistemática; y, los principios de unidad de la Constitución, concordancia práctica y eficacia integradora, como pautas de interpretación, los mismos que se desarrollarán en adelante.

III.3.1. Métodos de interpretación

Interpretación sistemática

De acuerdo con el autor Ignacio Burgoa Orihuela³, la interpretación sistemática **consiste en: "...relacionar diversos preceptos entre sí tomando en consideración que todos ellos forman un sistema normativo**, de cuya circunstancia deriva su denominación. Esta interrelación abre el camino para descubrir el sentido y alcance de las disposiciones objeto de la interpretación, demarcando, respecto de cada una de ellas, su ámbito regulador, para poder determinar cuáles proclaman reglas generales y cuáles establecen reglas de excepción. **El método sistemático es el adecuado para poder disipar las aparentes contradicciones que pudieren ostentar dos o más preceptos integrantes de un mismo ordenamiento, con objeto de concebir a éste como un todo armónico y facilitar así su debida observancia en la realidad.** La utilización del citado método interpretativo precave de los errores que comúnmente suelen cometerse al tomar en cuenta un solo precepto de un cierto ordenamiento jurídico, sin relacionarlo con otros que componen su articulado, como si éstos no existieran. El empleo del método sistemático reviste mayor importancia cuando se trata de la interpretación constitucional, pues los despropósitos en que se pueda incurrir al fijar el sentido y alcance de las normas que integran la Constitución suelen repercutir gravemente en la realidad social y agravar su problemática, imposibilitando o, al menos, dificultando la implantación de las soluciones y medidas atingentes para resolverla" (las negrillas fueron añadidas).

Asimismo, según Francisco Fernández Segado⁴, la interpretación sistemática analiza la relación de la norma con las demás normas, lo que en otras palabras, implica la pretensión de "interpretar la norma a partir de su ubicación en la ley o en el ordenamiento jurídico en general. En definitiva, atiende a la estructura y posición de un instituto jurídico, de un precepto jurídico en el complejo

³ Artículo "La Interpretación constitucional", contenido en la obra Interpretación Constitucional, Tomo I, ed. Porrúa S.A., año 2005.

⁴ Artículo "Reflexiones en torno a la interpretación de la constitución", en la obra Interpretación Constitucional, Tomo I, ed. Porrúa S.A., año 2005.



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

global del ordenamiento”.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha aplicado este principio interpretativo, de manera directa, para la resolución de los casos, como por ejemplo en la SCP 1868/2012 de 12 de octubre, en que se señaló: *“Ciertamente, corresponde señalar que **de acuerdo con una interpretación sistemática de la Constitución Política del Estado; es decir, no del entendimiento aislado de sus instituciones jurídicas, no es evidente que la Disposición Final Segunda del DS 1020, sea contraria a las normas constitucionales señaladas como infringidas por cuanto el hecho de que pueda evaluarse la experiencia de la EBC (empresa recién creada) en base a la experiencia de los profesionales propuestos, dicha disposición, así como las garantías que otorgue la empresa pública, por sí mismas, no son contrarias al derecho de otras personas a dedicarse a actividades comerciales o industriales o cualquier actividad lícita, que sí pueden hacerlo, desarrollando la iniciativa privada sin restricción, precisamente en el ámbito de una economía plural en la que, no sólo está la forma de organización privada sino también la pública, junto a la comunitaria y social cooperativa”*** (las negrillas nos corresponden). RW

En consecuencia, este criterio de interpretación debe ser entendido a partir de brindar un sentido armónico al precepto analizado con el ordenamiento jurídico del que forma parte, tanto de manera interna con relación al cuerpo normativo al que pertenece, bien sea por las normas que le anteceden o preceden o con aquellas que estructuralmente definen el objeto legislativo de la ley; y por otro lado, externo, es decir, con el resto de la normativa vigente contenida en otras leyes o instrumentos normativos, vinculada a la materia o finalidad de la misma, buscando como objetivo principal evitar contradicciones entre estas. Por ello, se interpreta que la norma no puede ser analizada solo de manera aislada sino siempre en conjunto, bajo la presunción de que el ordenamiento jurídico, si bien es un amplio y diverso cúmulo jurídico acerca de todo aspecto de la vida social, se entiende que debe ser coherente consigo mismo; caso contrario, debe aplicarse el control de constitucionalidad como en el presente. /

Interpretación conforme como pauta de interpretación constitucional y convencional

Francisco Fernández Segado⁵, acerca del principio de interpretación conforme, señala que: “...antes de que una ley sea declarada inconstitucional, el juez que efectúa el examen tiene el 5

⁵ Artículo “Reflexiones en torno a la Interpretación de la Constitución”, en la obra Interpretación Constitucional, Tomo I, ed. Porrúa S.A., año 2005. RW 20



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

deber de buscar en vía interpretativa un[a] concordancia de dicha ley con la Constitución. Y ello en tanto en cuanto la anulación de una ley es un suceso bastante más grave que la anulación de un acto administrativo, ya que crea por sí sola una gran inseguridad jurídica.

El legislador carece de la agilidad necesaria para cubrir de inmediato el hueco que deja la ley anulada y esa laguna genera una gran confusión jurídica. Este horror vacui explica el recurso a este principio".

Debe tenerse presente que el principio citado, es un elemento que deriva del principio de supremacía constitucional, ampliamente abordado en la jurisprudencia constitucional boliviana⁶, y se caracteriza por permitir que la jurisdicción constitucional analice y busque una interpretación que se acomode a lo establecido en la Norma Suprema, evitando ante todo la inconstitucionalidad. De igual manera, tómesese en cuenta que el análisis presupone que la actuación de los Órganos Legislativos, y en el caso boliviano, de todas aquellas personas facultadas para emitir decisiones susceptibles de ser analizadas a través de una acción de inconstitucionalidad, se apega a lo establecido en el ordenamiento supremo, respetando asimismo, derechos y garantías de modo que no sobrepasen la línea permitida de regulación.

La jurisprudencia constitucional, desde sus primeros años entendió que la interpretación de las normas debe apegarse en lo posible a lo previsto desde la Constitución; así, la SC 22/2002 de 6 de marzo, dentro del recurso indirecto o incidental de inconstitucionalidad, sostuvo el siguiente razonamiento: "*Sobre el sentido y alcance de la norma prevista por la disposición legal analizada, **corresponde realizar la interpretación conforme a la Constitución**; en ese orden debe entenderse que la aplicación de las medidas referidas -secuestro de bienes, productos y medios- tiene un objetivo cautelar en el entendido que han servido como medios o instrumentos para la comisión del ilícito administrativo; empero no deberá ser entendido como una medida definitiva y de carácter sancionatorio, pues no podría tener ese alcance cuando se aplica en un primer momento del proceso administrativo sancionatorio, toda vez que la garantía del debido proceso consagrada en la Constitución importa la presunción de inocencia por el que nadie puede ser condenado a sufrir pena alguna sin haber sido oído y juzgado previamente en proceso legal; ni la sufrirá si no ha sido impuesta por sentencia ejecutoriada y por autoridad competente.*"

⁶ En la obra de Willman Ruperto Durán Ribera, "Principios, Derechos y Garantías Constitucionales", ed. El País, pág. 94, año 2005; señala: "En Bolivia, fue la reforma constitucional de 1851 (art. 82) la que reconoció por primera vez la supremacía de la Constitución frente a las leyes ordinarias."



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

De manera que la disposición legal analizada se considera compatible con la Constitución sólo en la línea de esta interpretación, es decir, que el secuestro será aplicado como una medida de custodia temporal de los bienes del infractor por la autoridad administrativa; así se determinará en la parte Resolutiva de esta Sentencia" (las negrillas fueron añadidas).

Asimismo, en la SCP 0009/2022 de 9 de febrero, refiriéndose a la interpretación conforme como pauta de interpretación constitucional y convencional, ha señalado que: "...constituye una fórmula de "salvataje constitucional" que acomoda las disposiciones normativas examinadas a la forma permitida y tolerable más aproximada que posibilite la su pervivencia en el ordenamiento jurídico una vez contrastadas con la Norma Suprema y el bloque de constitucionalidad; actividad hermenéutica que no se limita a la sola interpretación de aquella disposición remitiéndose a lo que quiso decir el constituyente histórico, sino supone, la concreción de un nuevo razonamiento o regla interpretativa producto de una interpretación armonizante y resignificadora de la norma contenida en dicha disposición[3], que evite su declaratoria incompatibilidad o inconstitucionalidad a cambio de una nueva eficacia interpretativa vinculante.

(...)

...no se limita a la simple imposición de la norma internacional sobre la nacional, sino de un proceso interpretativo de armonización, que implica, incluso, en algunas ocasiones, dejar de aplicar la primera, al resultar de mayor alcance protector la norma nacional, conforme al principio pro homine y el derivado de la obligación general de respetar los derechos y libertades previstos en los tratados internacionales".

En conclusión, se puede entender que la interpretación conforme a la Constitución, guarda el texto constitucional y en su caso acomoda los elementos examinados a la forma permitida y tolerable más aproximada que posibilite la pervivencia de los elementos analizados con la Norma Suprema; por el contrario, de no ser posible esta armonización, se dictará la incompatibilidad o inconstitucionalidad, con los efectos que corresponda.

III.3.2. Principios de interpretación Constitucional

El principio de unidad de la Constitución

Significa que el intérprete debe tener en cuenta que la Constitución contiene un conjunto de normas correlacionadas entre sí que



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



forman una totalidad, de manera que la interpretación de una norma constitucional deberá efectuarse tomando en consideración las demás normas contenidas en la misma Constitución; es decir, este principio obliga a no contemplar las normas constitucionales como entes aislados, sino captar en la interpretación de cada una de ellas, la unidad del sistema del que ha surgido, en el que se integran y del que constituyen una parte.

Este principio significa que el intérprete no debe limitarse en su labor interpretativa al análisis y cotejo de uno o varios artículos de la Constitución; sino que, debe basar sus decisiones teniendo en cuenta la concordancia y armonización con todas aquellas normas que tengan relación con el caso o asunto a resolver.

Principio de concordancia práctica

Consiste en que la interpretación debe buscar la coherencia de las normas constitucionales en los casos de contradicciones entre sí; es decir, los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos deben ser compatibilizados en la solución de los problemas interpretativos, de manera que cada uno conserve su identidad.

Consiste en coordinar el contenido de diversas instituciones constitucionalmente relevantes y vinculadas entre sí, para interpretar de la manera más cabal el significado de cada una de ellas. En consecuencia si una de las reglas en materia de interpretación constitucional es que el proceso de comprensión de la Norma Suprema deba realizarse de conformidad a los principios de unidad y concordancia práctica. Es así que se debe acudir al principio de concordancia práctica, por el cual los bienes jurídicos que protege el orden constitucional deben ser armonizados en la solución de problemas interpretativos, de manera que cada uno conserve su identidad, siendo necesario, para ello, que se determinen cuáles bienes jurídicos protege cada precepto. En síntesis, el principio busca la coherencia de las normas constitucionales en los casos de contradicciones entre sí, buscando la solución de problemas a través de la "ponderación de bienes" para resolver y canalizar los conflictos que puedan darse entre los diversos valores e intereses tutelados por la Ley Fundamental.

Principio de eficacia integradora

Este principio parte de que si la norma constitucional promueve la formación y mantenimiento de una determinada unidad. Se lo emplea cuando se trata de interpretar normas constitucionales que se refieren al ámbito de funcionamiento de los órganos del poder del Estado, teniendo en cuenta la coordinación e interrelación que

fu

vs

5

Handwritten signature and initials



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



deben existir entre ellos para la realización de los fines del Estado y la conservación del orden democrático.

III.4. Acerca de las potestades Legislativa y Reglamentaria de la Asamblea Legislativa Plurinacional

En la SCP 0026/2021 de 19 de abril, se consignó entre sus Fundamentos Jurídicos, el ejercicio de las potestades supra indicadas, cuyos razonamientos pertinentes serán referenciados en el presente apartado, dada su vinculación con la problemática planteada.

“Conforme se adelantó en el precedente citado ut supra, la potestad legislativa reconocida en sistemas democrático-representativos a órganos colegiados -en Bolivia a la Asamblea Legislativa Plurinacional-, es esencial para la concreción de un Estado de Derecho y consiste en que el legislador establece la ley; es decir, la norma jurídica general, objetiva y obligatoria, con sanciones punitivas o sin ellas. Es la formulación del derecho objetivo por el Estado, siendo consecuencia del poder constituido que tiene a su cuidado producir el derecho positivo de acuerdo con los principios y presupuestos políticos dictados por el constituyente. Es al legislador entonces al que corresponde desarrollar lo que el Constituyente ha dispuesto, mediante la expedición del ordenamiento positivo y de acuerdo con los procedimientos también previamente establecidos por aquél.

Una de las características de la producción normativa atribuida a los entes colegiados de representación, como los congresos o asambleas legislativas, es la generalidad y abstracción de las normas que expiden, ello en virtud a la amplia gama de materias, temáticas y circunstancias, por lo que les es imposible cubrir en su totalidad y mucho menos prever todas las cuestiones relativas a la conducta humana, a menos que exista un mandato constitucional o legal que le obligue a legislar en determinadas materias de manera más pormenorizada, o, en todo caso, a desarrollar determinadas materias a través de la ley formal, sin que las mismas se puedan manifestar a través de otros instrumentos normativos infralegales, en virtud al principio de reserva legal, conforme se verá de manera detallada más adelante.

Conforme a ello, tenemos que la facultad legislativa se encuentra reconocida y reservada en la Norma Suprema al Órgano Legislativo, a través de su máximo ente de representación, la Asamblea Legislativa Plurinacional, sin que otros órganos del Estado, como el Órgano Ejecutivo, ostenten dicha prerrogativa exclusiva, por cuanto a ellos se les atribuye otro tipo de facultades o poderes, de acuerdo a su naturaleza.

Así al Órgano Ejecutivo, en cuanto producción normativa, le corresponde el ejercicio de la facultad administrativa o reglamentaria, que consiste en precisar, aclarar e interpretar, a los fines de su mejor comprensión aún vulgarización, el alcance de la ley; es decir, de sus



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



principios más generales y proveer normas específicas a la ejecución de sus mandatos. La aludida potestad, denominada también poder reglamentario, es una dependencia de la potestad ejecutiva y proviene de la misión que tiene el jefe del Ejecutivo de asegurar la ejecución de las leyes.

Entonces, de la potestad reglamentaria que ejerce el Órgano Ejecutivo, deriva el reglamento, que al constituirse en una forma de operativizar la ley, puede llegar a tener los mismos efectos de una norma legislativa, por cuanto produce efectos jurídicos genéricos, empero, en mayor detalle que la ley de la que emana y, para un número indeterminado de personas y casos. En consecuencia, necesariamente produce efectos jurídicos sobre los intereses y derechos en el administrado -destinatario de la ley-" (las negrillas y el subrayado corresponden al texto original).

En cuanto al ámbito del ejercicio competencial y, derivado de ella, la esfera facultativa correspondiente al Órgano Legislativo, el precitado fallo constitucional, efectuó las siguientes precisiones:

"Concretamente en cuanto a las facultades legislativa y reglamentaria mencionadas, la SCP1714/2012 de 1 de octubre, definió lo siguiente:

'1. Facultad legislativa. El término facultad entendido como un poder de hacer, expresa en el ámbito legislativo la potestad de los órganos representativos de emitir leyes de carácter general y abstracto, cuyo contenido es normativo sobre determinada materia. En su sentido formal, este acto de emitir leyes debe provenir de un ente u órgano legitimado, es decir, representativo: Asamblea Legislativa Plurinacional o en su caso, los órganos deliberativos de las entidades territoriales autónomas con potestad de emitir leyes en las materias que son de su competencia (...)'...

2. Facultad reglamentaria. Entendida como la potestad de emitir normas reglamentarias para la aplicación de una ley, es decir, la que compete para completar la aplicación de las leyes. En efecto, esta facultad tiene por finalidad la emisión de reglamentos, entendidos como el conjunto de reglas o preceptos emitidos por autoridad competente, que tienden a posibilitar la ejecución de la ley, precisando las normas contenidas en las leyes sin contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que regula. En este contexto, tanto la facultad legislativa como reglamentaria, emiten normas, sin embargo, la facultad reglamentaria se rige dentro de las líneas y contenidos establecidos por la ley, con la finalidad de su aplicación" (las negrillas y el subrayado corresponden al texto original).

Queda establecido entonces, que la facultad legislativa, en ejercicio de las atribuciones constitucionalmente reconocidas a la Asamblea Legislativa Plurinacional, queda reservada a dicha instancia. Así, el art. 145 de la Ley



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



Fundamental dispone: "La Asamblea Legislativa Plurinacional está compuesta por dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y es la única con facultad de aprobar y sancionar leyes que rigen para todo el territorio boliviano"; norma que guarda coherencia con lo dispuesto en el art. 158.I.3 de la misma Constitución, cuando prevé como atribución de la Asamblea Legislativa Plurinacional: "Dictar leyes, interpretarlas, derogarlas, abrogarlas y modificarlas". De manera que es la Asamblea Legislativa Plurinacional, como instancia representativa del Órgano Legislativo, la llamada a emitir leyes que rigen para todo el territorio del Estado, cumpliendo a tal efecto, el procedimiento establecido por la propia Norma Suprema.

Ahora bien, es evidente que para cumplir aquella labor principal, la Asamblea Legislativa Plurinacional debe organizarse internamente; así, el art. 158.II de la CPE establece: "La organización y las funciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional se regulará por el Reglamento de la Cámara de Diputados". En efecto, la capacidad reglamentaria que tienen ambas Cámaras, conforme se encuentra reconocida en los arts. 159.I y 160.I de la Norma Suprema, tiene que ver con la facultad de autorregulación interna, en virtud de la cual, dichas instancias pueden dictar sus propios reglamentos internos, que definan únicamente su organización y el cómo ejercerán sus funciones, similar a la facultad que distintas normas reconocen a las entidades públicas para su necesaria autorregulación. Dicho razonamiento es coincidente con lo señalado en el propio art. 3 del Reglamento General de la Cámara de Diputados, que señala la Asamblea Legislativa Plurinacional, en cuanto a su organización y funciones, se regulan por dicha norma interna.

Del mismo modo en cuanto a la Asamblea Legislativa Plurinacional, como cuerpo colegiado, el art. 158.II de la CPE, prevé que su organización y funciones se regulará por el Reglamento de la Cámara de Diputados, lo que demuestra que al igual de sus Cámaras, para el ejercicio de sus competencias, es posible su autorregulación interna mediante reglamentación.

Lo señalado precedentemente, no significa que vía reglamentación interna, la instancia legislativa pueda establecer contenidos que tengan que regularse mediante una ley formal, en aplicación del principio de reserva de ley que la propia Constitución Política del Estado establece; es decir, mediante ese instrumento normativo (reglamento interno) no pueden regularse derechos conforme a lo previsto por el art. 109.II de la Ley Fundamental; dado que, estos aspectos, por disposición de la propia Constitución, están regidos por el principio de reserva legal, de modo que solo pueden ser ejercitados a través de una ley en sentido formal y material, cumpliendo los procedimientos establecidos por la misma; no siendo coherente que pretenda hacer uso de la atribución conferida por el art. 158.II de la CPE, para emitir un reglamento que tenga las características de

JW

→

5

*

20



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



una ley formal y material, es decir, generalidad, abstracción y obligatoriedad.

Un entendimiento contrario, es decir, que mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria de las actividades internas de las Cámaras de Senadores y Diputados, se ejerzan las facultades legislativas previstas en la Norma Suprema, ya sea para la creación de normativa de desarrollo o bien cuando se trate de la regulación de determinados derechos (109.II de la Norma Suprema), **implicaría el quebrantamiento de los principios de jerarquía normativa y reserva legal; sobre los cuales, sumados al principio democrático, se sustenta un Estado Constitucional de Derecho.**

III.5. Del Procedimiento Legislativo y la observancia del Principio Democrático

De acuerdo a la previsión contenida en el art. 410.II de la Ley Fundamental, el ordenamiento jurídico nacional, está compuesto por la Constitución Política del Estado, los tratados internacionales, las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de la legislación departamental, municipal e indígena, los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.

A efecto de desarrollar el control de constitucionalidad invocado, corresponde referirnos a la ley, entendida como la norma jurídica que regula los actos de y las relaciones humanas; dictada por autoridad pública competente, con potestad legislativa, que de acuerdo al orden constitucional vigente (en el ámbito nacional) es la Asamblea Legislativa Plurinacional, conforme a los procedimientos específicamente preestablecidos⁷. Pero la ley no se limita a ese aspecto únicamente, sino también al ámbito material o de contenido de la norma jurídica, consistente en el objeto de la regulación de una serie de cuestiones de carácter general, imperativo y obligatorio.

La Constitución Política del Estado reconoce a la Asamblea Legislativa Plurinacional la atribución de dictar leyes, interpretarlas, derogarlas, abrogarlas y modificarlas (art. 158.I.3 de la CPE), para lo cual, establece de manera específica que la facultad de iniciativa legislativa reside en las ciudadanas y ciudadanos; las assembleístas y los assembleístas en cada una de sus Cámaras; el Órgano Ejecutivo; al Tribunal Supremo de Justicia en el caso de las iniciativas relacionadas con la administración de justicia; y a los gobiernos autónomos de las entidades territoriales (art. 162.I de la CPE).

⁷ Primera etapa: elaboración, proposición y aprobación o sanción por el Órgano Legislativo; y segunda etapa: promulgación y publicación por el Órgano Ejecutivo, denominado como el aspecto formal de la ley.



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

Por su parte, el art. 163 de la Norma Suprema define el procedimiento legislativo, que concluye con la promulgación de la ley por el Presidente del Estado Plurinacional, para proceder inmediatamente a su publicación en la Gaceta Oficial. A partir de ese momento, adquiere vigencia y carácter obligatorio para todas las personas, excepto cuando la propia norma establezca un plazo diferente para su entrada en vigencia (art. 164.II de la CPE).

Debe tenerse presente que el Procedimiento Legislativo previsto en el aludido art. 163 constitucional, acerca del tratamiento de proyectos de ley, establece de manera general que la aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros presentes; destacándose en esa línea, la aclaración realizada in fine en el núm. 11 del citado precepto constitucional, en el que de manera expresa e inequívoca se determina que, **las decisiones de la Asamblea se tomarán por mayoría absoluta de sus miembros presentes**; se entiende, cuando del ejercicio de la atribución legislativa se trate. No obstante, dicho criterio de validez, materializado en la legitimidad mínima exigida para la creación de las normas jurídicas, de carácter abstracto, general y obligatorio; puede requerir un mayor grado de legitimidad –representación del soberano–, cuando se trate de la regulación de determinadas materias; para lo cual, se estableció el mecanismo democrático de dos tercios, como se verificará más adelante.

Asimismo, debe considerarse que de acuerdo con lo previsto por el art. 158.II de la CPE, la organización y las funciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional se regularán por el Reglamento de la Cámara de Diputados. En ese marco, en cuanto al aludido procedimiento legislativo, la citada norma reglamentaria establece que, en el tratamiento de proyectos de ley, luego de los debates previstos en grande y en detalle, los informes correspondientes de las Comisiones, se procede con la conclusión del debate y se da paso a la **votación**; ello de acuerdo a los siguientes criterios:

"ARTÍCULO 105° (Mayoría Absoluta). Toda materia que se discuta en la Cámara se decidirá por mayoría absoluta de votos, salvo los casos en los que la Constitución Política del Estado o el presente Reglamento, dispongan de otra manera".

A este fin, el propio Reglamento General de la Cámara de Diputados incluye en un anexo, una "Tabla de votaciones", la cual contiene la relación numérica entre el número de Asambleístas asistentes y la cantidad de votaciones requeridas para cada aprobación, si son por mayoría absoluta y por dos tercios. Todo de acuerdo con el propio reglamento que establece:

"ARTÍCULO 115° (Tabla de Votaciones). La Secretaria o Secretario encargada o encargado de registrar el resultado de las votaciones, deberá llevar una tabla secuencial y computada que le permita en forma inmediata



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

establecer la mayoría absoluta o los dos tercios de votos, en función del número de Diputadas o Diputados asistentes”.

Ahora bien, conforme se adelantó supra, en cuanto a la legitimidad como criterio de validez formal respecta; **existen determinadas materias que, por voluntad del constituyente, requieren de un mayor grado de legitimidad; es decir, mayor representación democrática, y por tanto, aquiescencia en la creación de las normas jurídicas destinadas a su regulación.**

Al respecto, incumbe considerar el razonamiento de la Corte IDH, al referirse a la expresión –Leyes– en la Opinión Consultiva 6/86, en la cual, concretó el siguiente entendimiento: “La ley en el Estado democrático no es simplemente un mandato de la autoridad revestido de ciertos necesarios elementos formales. Implica un contenido y está dirigida a una finalidad. El concepto de leyes a que se refiere el artículo 30, interpretado en el contexto de la Convención y teniendo en cuenta su objeto y fin, no puede considerarse solamente de acuerdo con el principio de legalidad (...). Este principio, dentro del espíritu de la Convención, debe entenderse como aquel en el cual la creación de las normas jurídicas de carácter general ha de hacerse de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la Constitución de cada Estado Parte, y a él deben ajustar su conducta de manera estricta todas las autoridades públicas. En una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, en virtud del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia Convención, relativo al 'ejercicio efectivo de la democracia representativa', que se traduce, *inter alia*, en la elección popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación al bien común” (negritas corresponden al original, el subrayado fue añadido).

Queda claro que el Constituyente, para la regulación de determinadas materias, dictaminó un procedimiento de aprobación excepcional y calificado, por la relevancia de los temas a legislar, al encontrarse éstos íntimamente ligados a temas de mayor importancia en el país, como es el caso de la preselección de las máximas autoridades del órgano judicial y Tribunal Constitucional, en cuyas circunstancias, el principio de reserva legal y los requerimientos de aprobación especiales previstos al efecto, no se constituyen en un mero cumplimiento de formalidades, sino, en esencia, en una garantía del **principio democrático**, como canon legitimador y regulador del poder público; cuya observancia, importa además, la vigencia y eficacia de los derechos consagrados en la Norma Suprema y el bloque de constitucionalidad; dado que, conforme lo estableció la Corte IDH, en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho “constituyen una tríada”, en la que

Handwritten marks: a checkmark, the number 5, and a signature.



cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros.⁸

La jurisprudencia constitucional, remitiéndose a los estándares convencionales en la materia; en particular a los proferidos por la referida Corte; en la SCP 0034/2020 de 25 de noviembre, concretó el siguiente razonamiento: *"El modelo de democracia constitucional postula entonces, una relación inescindible entre democracia y derechos, relación en la cual los derechos adquieren una posición prevalente, a partir de asumirlos como límites al contenido de las decisiones democráticas y a su turno, como precondiciones para el mismo funcionamiento del sistema democrático.*

*Otro aspecto a considerar, respecto de esta 'triada' es **la conexión inmediata entre el Estado -Constitucional- de Derecho y participación política, pues la base de todo régimen constitucional es la expresión de la voluntad ciudadana a través de los cauces legales previstos al efecto, y la ciudadanía, en cuanto a sujeto de derechos y obligaciones, sólo adquiere sentido en un orden democrático a través del ejercicio efectivo de la participación democrática; de modo que la Constitución, en cuanto modelo normativo que expresa una voluntad colectiva de convivencia democrática, alcanza su máxima expresión a través de la participación ciudadana**"* (las negrillas corresponden al texto original). fuy

III.6. Del Proceso de Preselección de las máximas autoridades del Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional

III.6.1. Naturaleza de las funciones de los altos Tribunales de Justicia

En inicio, debemos remitirnos nuevamente a la citada SCP 0034/2020, que con relación al estudio efectuado respecto de una acción de inconstitucionalidad abstracta en contra de la suspensión de altas autoridades jurisdiccionales, sentó un entendimiento acerca de la naturaleza de sus funciones jurisdiccionales, tanto en el Órgano Judicial como en el Tribunal Constitucional Plurinacional, señalando al respecto lo siguiente:

"Conforme a lo establecido en el Fundamento Jurídico 111.5.1 de este apartado, se tiene que en el reciente proceso constituyente que dio lugar a la aprobación y promulgación de la actual Constitución Política del Estado, las discusiones del constituyente boliviano en cuanto a la forma de selección o designación de las máximas autoridades de la jurisdicción ordinaria y constitucional, estuvieron enmarcadas en la premisa de garantizar la

⁸ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005.

[Handwritten signatures and marks]



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

independencia e imparcialidad de las máximas autoridades de la administración de justicia. Esta pretensión surgió, en virtud a una presunta falta de fiabilidad en la designación directa de las Altas Autoridades referidas, encargada a un Órgano de carácter político, cual es la Asamblea Legislativa.

Esta problemática, fue determinada objetivamente por la CIDH conforme se advierte del Informe sobre 'Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia' documento de trascendental importancia por la etapa preconstituyente en la que se levantaron los datos (entre el 12 y 17 de noviembre de 2006). En este documento se asumió que, respecto a la selección de los ministros y magistrados de la entonces Corte Suprema de Justicia y Tribunal Constitucional, respectivamente, la información recibida de la sociedad, se traducía en el cuestionamiento de su designación mediante procedimientos sin garantías de transparencia, conllevando la debilidad en cuanto a asegurar la independencia e imparcialidad de la judicatura.

*Este contexto, acudiendo a la hermenéutica teleológica por la que se busca desentrañar el fin de las normas jurídicas - constitucionales o legales- (Fundamento Jurídico III.2.1), con apoyo en la pauta interpretativa de la voluntad del constituyente (Fundamento Jurídico III.2.2), **es posible establecer que el fin concreto de los preceptos contenidos en los arts. 182.I, 188.I, 194.I y 198, referidos a la elección por sufragio universal de las Altas Autoridades del Órgano Judicial - Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura- y Tribunal Constitucional Plurinacional, constituye garantizar su independencia e imparcialidad en el ejercicio de las funciones de carácter jurisdiccional, libre de toda injerencia, presión o amenaza política.***

*Ahora bien, conforme se advierte de las normas constitucionales contenidas en los artículos citados precedentemente, cuyo origen se describió ampliamente en el Fundamento Jurídico III.5.1 - referido al proceso constituyente sobre esta temática-, se advierte que por voluntad del constituyente, **el medio diseñado para garantizar la preciada consolidación de los principios de independencia judicial e imparcialidad de los administradores de justicia, es la elección por sufragio universal de las Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional.***

Sobre ello, acudiendo a los razonamientos expuestos en el Fundamento Jurídico III.3.3 del presente fallo constitucional, se

5
[Firma]



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



tiene que, en una sociedad en la que impera el principio democrático, como es el caso boliviano, el elemento Estado Constitucional de Derecho tiene una inevitable conexión con la participación política, pues la base de todo régimen constitucional es la expresión de la voluntad ciudadana a través de los cauces legales previstos al efecto, y la ciudadanía, en cuanto a sujeto de derechos y obligaciones sólo adquiere sentido en un orden democrático a través del ejercicio efectivo de la participación democrática.

Por lo expuesto, la naturaleza jurídica del ejercicio de funciones de las Altas Autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional, descansa en la consolidación de la participación política del pueblo boliviano, a través del ejercicio de la democracia representativa, reconocida en el art. 11.II.2 de la Norma Suprema; es decir, en su elección por voto universal, directo y secreto, configurándose, a su vez, en producto de la voluntad colectiva encaminada a garantizar la independencia de órganos del Estado e imparcialidad judicial (las negrillas corresponden al original).

Los principios configuradores del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional contenidos en la Constitución Política del Estado, le conceden a éste, igual jerarquía que a los demás Órganos, como son el Ejecutivo, Legislativo y Electoral; revistiendo al primero de los citados de varios principios, entre ellos, los de independencia e imparcialidad.

Ahora bien, a efectos de garantizar la consolidación de tales principios, el texto constitucional previó una forma distinta y única para la elección de las máximas autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, por voto popular, quienes deben atravesar previamente una etapa de preselección calificada, para a partir de ello, consolidar su legitimidad a través del sufragio popular; ello en razón a que, la designación directa de tales autoridades, como se acostumbraba hacer hasta antes de la promulgación del actual texto constitucional, no contaba con la fiabilidad necesaria para la conformación de un Órgano del Estado, restándole valor al mismo, puesto que estaba encargada a otro Órgano de carácter político, como es la Asamblea Legislativa Plurinacional; lo que sin duda, debilitaba la democracia de Bolivia, y por ende, los principios de independencia e imparcialidad de la judicatura; cuando a contrario de ello, resulta necesario asegurar el ejercicio de las funciones de carácter jurisdiccional, libre de toda injerencia, presión o amenaza política.

32.



Entonces, el medio diseñado por la Norma constitucional para asegurar la consolidación de los principios de independencia judicial e imparcialidad en los encargados de impartir justicia, es otorgarle legitimidad en su conformación, estableciendo su elección por votación universal de las altas autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional. Por lo mismo, tal como se señaló precedentemente, el principio democrático se encuentra vinculado a la participación política del pueblo boliviano a través del ejercicio de la democracia representativa, lo que no puede ser asimilado a un proceso eleccionario político partidario propiamente, como se lo hace con los miembros que componen los otros órganos del poder público, entre ellos, el ejecutivo y legislativo; sino que se establece una forma distinta y única, tal como se explicará posteriormente, con la finalidad de asegurar la materialización de los principios de independencia entre órganos y el principio democrático como forma de organización social.

fu

III.6.2. Del Proceso de Preselección de Candidatas y Candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura (2023), Normativa vigente

En primer lugar, de acuerdo con la acción de inconstitucionalidad abstracta, la R.A.L.P. 007/2022-2023 de 20 de abril de 2023 aprobó el "Reglamento de Preselección de Candidatas y Candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura" (2023), cuyas disposiciones pertinentes se citan a continuación:

"Artículo 1. (OBJETO). El presente reglamento tiene por objeto regular los procesos de preselección de candidatas y candidatos al Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, en todas sus etapas".

En los siguientes postulados reglamentarios se aborda, el mandato constitucional de la Asamblea Legislativa Plurinacional para preseleccionar a los candidatos y candidatas para la conformación de las citadas instancias; los principios aplicables y así como las condiciones de género y plurinacionalidad aplicables al proceso en cuestión.

5

Seguidamente, dentro del **Capítulo II**, referido a la **"ORGANIZACIÓN DEL PROCESO"**, se consignan regulaciones

33



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



en torno a la organización interna de las Comisiones de la Asamblea Legislativa a conformarse al efecto, así como los parámetros de control social, la participación de la sociedad civil y el asesoramiento y acompañamiento técnicos necesarios; para finalmente regular el manejo y custodia de la información; es decir, regulaciones de orden estructural y técnicas.

No obstante, de la naturaleza de las regulaciones dictaminadas en dicho Capítulo, en el art. 14, contenido en el mismo apartado, resulta advertible una cláusula de prohibición de repostulación, es decir, una cláusula de intervención o limitación al ejercicio de un derecho, en este caso político, materializado en la posibilidad de concurrir como elegible a la formación y al ejercicio de funciones en los órganos del poder público; y, por tanto, postulante, al citado proceso electoral.

El referido precepto reglamentario, a la letra, señala:

"Artículo 14. (PROHIBICION DE RESPOTULACION)

I. No podrán postularse al mismo cargo quienes hubieran sido electas o electos Magistradas o Magistrados del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura, en la última elección.

II. Las Magistradas o Magistrados y Consejeras o Consejeros que se postulen a otro cargo del Órgano Judicial o Tribunal Constitucional Plurinacional, deberán cumplir la experiencia y formación profesional especializada exigible al nuevo cargo que postule y de acuerdo a las cualidades establecidas en el perfil de las y los postulantes".

En el **Capítulo III**, referido al "**DESARROLLO DE LOS PROCESOS**", se prevén las etapas del mismo, estando consignadas de la siguiente manera:

"Artículo 17. (ETAPAS DE LOS PROCESOS)

I. Los procesos de preselección y selección tienen las siguientes etapas:

1. Convocatoria pública
2. Recepción de postulaciones
3. Verificación de requisitos

Handwritten initials: "rs" and "fy"

Handwritten checkmark

Handwritten number "5" with a checkmark above it

Handwritten signature and initials



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

4. Publicación de postulantes habilitados
5. Impugnaciones
6. Evaluación de experiencia profesional
7. Evaluación de formación profesional
8. Evaluación de conocimientos escrita
9. Entrevista
10. Informe final de evaluación
11. Preselección de candidatos

II. Las etapas de los procesos de postulación, preselección se desarrollan de manera secuencial, ordenada y consecutiva, una vez culminadas, cada una de ellas, no se revisarán ni se retrotraerán, salvo en los casos previstos en el presente Reglamento.

III. Los plazos establecidos en el presente reglamento y en la convocatoria se computarán en días calendario, salvo que expresamente se disponga días administrativos".

Similar importancia, revisten los arts. 18 y siguientes del referido instrumento, en los cuales se regulan o disciplinan normativamente los requisitos comunes y específicos que las y **los postulantes deberán cumplir de acuerdo al cargo al que postulen**, así como el respectivo trámite de inhabilitación y las correspondientes impugnaciones.

En una segunda sección del mismo apartado, se regulan los criterios de evaluación, calificación, y el respectivo informe final de evaluación, mismo que deberá ser remitido a la Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Continuando, en el **Capítulo IV**, se dispone la emisión de la Convocatoria para el meritudo proceso electoral; en los siguientes términos:

"Artículo 34. (CONVOCATORIA).

I. La convocatoria aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, será publicada por la Presidencia de la Asamblea, de conformidad a lo previsto en la Constitución Política del Estado, las



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

Leyes y el presente reglamento, estableciendo las fechas en las que se desarrollarán los procesos.

II. La convocatoria será publicada por una sola vez en al menos tres (3) medios escritos de circulación nacional; y, de manera continua hasta la culminación del proceso en las páginas web y redes sociales de la Vicepresidencia del Estado, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados”.

Por otro lado, el **Capítulo V**, referido a la **“PRESELECCIÓN DE CANDIDATOS”**, prevé las etapas del mismo, estando consignadas de la siguiente manera:

“Artículo 40. (SESIÓN DE ASAMBLEA PARA LA PRESELECCIÓN).

I. Recibidos los Informes finales de evaluación de las Comisiones Mixtas correspondientes, la Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional convocará a Sesión de Asamblea Legislativa Plurinacional para preseleccionar a las y los postulantes, por voto de dos tercios de las y los asambleístas presentes.

II. La preselección se hará en votación por separado para el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental y el Consejo de la Magistratura en papeletas con listados en orden alfabético, con distinción de género, autoidentificación indígena originario campesino y departamento, según corresponda, de todas las personas habilitadas.

III. Si en la primera votación de la Sesión no se obtiene el número necesario de preseleccionadas y preseleccionados, se dará a una siguiente la votación. En caso de dar lugar a una tercera o siguientes votaciones, se excluirán de las boletas de votación quienes no hayan recibido una votación de al menos 20 asambleístas.

(...)

Artículo 42. (REMISIÓN AL ÓRGANO ELECTORAL).

I. Concluida la preselección de las y los candidatos, se elaborarán las listas que contengan las nóminas de las y los preseleccionados para su remisión al Órgano Electoral Plurinacional.



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

II. La nómina de candidatas y candidatos preseleccionados se publicará en las páginas web y redes sociales de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados”.

En segundo lugar, se tiene que en virtud de la **R.A.L.P. 007/2022-2023 de 20 de abril de 2023** ahora impugnada de inconstitucionalidad–, y el Reglamento previamente desarrollado⁹, del mismo modo y en la misma fecha se emitió la “**Convocatoria Pública a postulantes para la Preselección de Candidatas y Candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura**” (2023); replicando en su contenido los requisitos comunes y específicos a los diferentes cargos para la preselección, la forma de presentación, las etapas del proceso y los plazos de las postulaciones –con fechas específicas– para el desarrollo del proceso.

Por último y de acuerdo con la Conclusión II.4 del presente fallo constitucional, se conoce de la emisión de la Ley 1513 de 5 de junio de 2023 –Ley Transitoria para garantizar el proceso de preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura–, que establece las siguientes disposiciones:

“ARTÍCULO 1. (OBJETO).

La presente Ley tiene por objeto establecer parámetros necesarios en el proceso de preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura; la organización y realización de la votación popular en la gestión 2023”.

“ARTÍCULO 3. (REGLAMENTO DE PRESELECCIÓN).

I. En ejercicio de la atribución prevista en el numeral 5, Parágrafo I del Artículo 158 de la Constitución Política del Estado, la Asamblea Legislativa Plurinacional elaborará a través de la Comisión Mixta que corresponda, el Reglamento de Preselección de Candidatos y Candidatas para la conformación del Tribunal Constitucional

⁹ La Convocatoria Pública indicada, establece expresamente en la parte de antecedentes lo siguiente: “En cumplimiento al Reglamento de la ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL CONVOCA A LA PRESENTACIÓN DE POSTULACIONES que se iniciará al día siguiente de la publicación de esta convocatoria en medios de comunicación escrita”.



Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, a fin de que sea aprobado con Resolución de Asamblea.

II. El Reglamento de Preselección de Candidatos y Candidatas para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, deberá basarse en los requisitos establecidos en la Constitución Política del Estado, la Ley N° 025 del Órgano Judicial, la Ley N° 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional y demás normativa aplicable”.

“DISPOSICIONES ADICIONALES

PRIMERA.

La organización y las funciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional se rigen por el Reglamento General de la Cámara de Diputados, en ese marco, ejerce sus funciones y atribuciones a través de los instrumentos de fiscalización, legislación, gestión u otras, asimismo, asume sus decisiones por medio de las Resoluciones que sean pertinentes, cuando corresponda”.

III.7. Sobre el principio de reserva legal

Es pertinente referirnos a la disposición contenida en el art. 109.II de la CPE, relativa a que los derechos y sus garantías sólo podrán ser regulados por la ley, lo que implica; por una parte, que sólo el Órgano Legislativo es el competente para emitir leyes que desarrollen los preceptos o derechos fundamentales –en su sentido material sin alterar su núcleo esencial– contenidos en la Ley Fundamental y a su vez impongan sus límites; y por otra, constituye una restricción frente a otros Órganos –Ejecutivo, Judicial y Electoral– que intenten regular derechos que sólo puede realizarse a través de una ley.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ratificó la observancia del principio de reserva legal cuando el Estado pretenda establecer la restricción o limitación al ejercicio de los derechos fundamentales previstos en la Constitución; así, la SC 0069/2006 de 8 de agosto, ha precisado que: *“Conforme ha definido este Tribunal, en su Declaración Constitucional 0006/2000, de 21 de diciembre, el principio de la reserva legal es la institución jurídica que protege el principio democrático, al obligar al legislador a regular aquellas materias que por disposición de la Constitución deben ser desarrolladas en una ley; es una institución que impone un límite tanto al Poder Legislativo como al Ejecutivo; a aquél, impidiendo que delegue sus potestades en otro órgano, y a éste, evitando que se pronuncie sobre materias que, como se dijo, debe ser materia de otra ley’*. **En el**

Handwritten marks and signatures at the bottom right of the page, including a large '5' and a signature.



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

ámbito del ejercicio de los derechos fundamentales, este principio es aplicado para impedir cualquier exceso en la imposición de limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales, pues si bien es cierto que pueden imponerse límites al ejercicio de los derechos fundamentales para preservar la prevalencia del interés general, la primacía del orden jurídico y los factores de seguridad, moralidad y salubridad públicos, no es menos cierto que, en aplicación del principio de reserva legal, esas limitaciones solo pueden ser impuestas mediante ley en sentido formal.

En consecuencia, conforme al razonamiento precedentemente expuesto el principio de reserva legal, en el ámbito del ejercicio de los derechos fundamentales, resultaría lesionado cuando una norma inferior a una ley imponga limitaciones al ejercicio de algún derecho fundamental consagrado por la Constitución o los instrumentos internacionales sobre derechos humanos; a contrario sensu, no resulta lesionado el principio cuando la limitación de un derecho fundamental es impuesta por una ley en sentido formal, y dicha Ley es reglamentada en su parte operativa por otra disposición inferior" (las negrillas nos pertenecen). Razonamiento también expresado en las SSCCPP 0680/2012 de 2 de agosto y 0970/2013 de 27 de junio.

Como señala la SCP 0026/2021 de 19 de abril, el principio de reserva legal está destinado a garantizar el ejercicio de derechos fundamentales, por cuanto su regulación únicamente puede ser dispuesta a través de una ley, conforme a lo dispuesto en el art. 109.II de la CPE, de manera que, toda regulación al ejercicio de los derechos fundamentales o garantías constitucionales, debe ser realizada solo por el Órgano Legislativo, representado por la Asamblea Legislativa Plurinacional, a través de su potestad legislativa, garantizando de esa manera la eficacia de la materia sometida a reserva legal.

Respecto a aquella posibilidad, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento piramidal del Sistema Interamericano, determina:

"Artículo 30. Alcance de las Restricciones

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas". En interpretación del citado razonamiento, la Corte IDH, en su reiterada jurisprudencia, sostuvo que: "...un derecho puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias; por ello, **deben estar previstas en ley en sentido formal y material**"; entre otros presupuestos de validez de la medida (las negrillas son añadidas).



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



En aplicación del mencionado principio, la regulación o limitación de derechos fundamentales únicamente podrá realizarse mediante una ley en sentido formal, es decir, una ley emitida por la Asamblea Legislativa Plurinacional, siguiendo el procedimiento establecido en Norma Suprema. De manera que todo derecho fundamental, como es el caso del derecho de acceso a la función pública, debe ser regulado mediante una ley formal.

La concretada máxima de garantía, se encuentra, además, íntimamente ligada con los criterios de validez formal de las normas jurídicas, los cuales deben ser minuciosamente observados por el legislador a momento de ejercer las atribuciones legislativas reservadas a éste por imperio de la propia Constitución.

Así, conforme se precisó en la SCP 0026/2021 de 19 de abril: **"...una norma, es válida, cuando existe de acuerdo con el derecho en cumplimiento de las denominadas reglas de reconocimiento, cambio y adjudicación. Por ello la validez (formal o normativa) de una norma jurídica es una cuestión eminentemente ontológica, es decir existencial, pues, exige determinar si la autoridad que la expidió tenía competencia y legitimidad según la norma fundamental, si no ha sido derogada (vigencia temporal) y si no es incompatible con una norma superior. En ese entendido '(u)na norma jurídica no vale por tener un contenido determinado; es decir, no vale porque su contenido pueda inferirse, mediante un argumento deductivo lógico, de una norma fundamental básica presupuesta, sino por haber sido producida de determinada manera, y en última instancia, por haber sido producida de la manera determinada por una norma fundante básica presupuesta. Por ello, y sólo por ello, pertenece la norma al orden jurídico"** (negritas añadidas).

Sobre el principio de reserva de ley, la SCP 0012/2018 de 19 de marzo estableció el siguiente entendimiento: **"...se vulnera el principio de legalidad en sus componentes reserva de ley y máxima taxatividad legal, con relación a los arts. 1.1 y 2, y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los principios de reserva de ley y de legalidad instituidos en los arts. 109 de la CPE y 9 de la referida Convención, implican que determinadas materias solo pueden ser reguladas por una norma con rango de ley y jamás por otra de menor jerarquía, razón por la que es entendida como una garantía sustantiva para la vigencia de los derechos fundamentales, porque permite que estos solo puedan ser desarrollados mediante ley, lo que supone que deben estar necesariamente determinados de manera clara y precisa por una ley y, que su contenido esté impregnado por los principios fundamentales y valores supremos, que no resulten contrarios a la dignidad humana y que no dejen inoperables o sin contenido a los derechos y garantías"**.



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

Por consecuencia, el exigido principio de **reserva legal** para la limitación de derechos fundamentales, implicará, además, que la normativa desarrollada por el legislador al efecto, en ejercicio de las facultades reservadas a éste, de acuerdo a los arts. 145 y 158.I.3 de la CPE, cumpla con los criterios que disciplinan la creación formal de ésta (arts. 162 y ss. de la misma Norma Suprema), cuya inobservancia acarreará su manifiesta invalidez formal, **y por tanto, la vulneración abstracta de los derechos que hubieren sido regulados ergo limitados en prescindencia de tales criterios.**

III.8. Análisis de la acción

III.8.1. Cuestiones previas

Antes de ingresar al análisis de la problemática planteada, incumbe referirnos a los argumentos expuestos en el informe presentado por el Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional, que deben ser dilucidados para proseguir con la resolución de la causa. En ese entendido, se tiene:

1) Acerca de la cosa juzgada constitucional denunciada

El personero del Órgano Legislativo, refiere en su contestación a la demanda de inconstitucionalidad bajo examen, que algunos artículos del "Reglamento Interno de Preselección de Candidatas y Candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura", fueron anteriormente sometidos a control de normativo y merecieron declaratoria de constitucionalidad –así como la improcedencia– por la SCP 1850/2013 de 29 de octubre; motivo por el que concurriría la cosa juzgada constitucional.

Al respecto, conviene dejar establecido que la Sentencia Constitucional indicada, fue objeto de pronunciamiento en virtud a la acción de inconstitucionalidad abstracta interpuesta contra la referida norma reglamentaria –en preceptos determinados–, emitida en ocasión de la Elección de las altas autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional del Estado Plurinacional de Bolivia celebradas el **16 de octubre de 2011**; es decir, la primera ocasión en que se realizó dicho procedimiento electoral en nuestro país.

Por otro lado, considérese que la SC 0123/2010-R de 11 de mayo, estableció que: "...*contra un fallo emanado del Tribunal Constitucional que se ha pronunciado sobre el fondo de lo resuelto, no existe recurso ordinario ni constitucional ulterior; pues,*

Handwritten signatures and initials at the bottom right of the page.



de lo contrario, resultaría una pugna interminable de las partes sin que se logre definir su situación de derecho que se ha llevado ante las instancias constitucionales" (el énfasis fue añadido). En el mismo contexto, la SC 0411/2010-R de 28 de junio, asumió lo siguiente: "...el alcance de la cosa juzgada constitucional está determinado, entre otros, en su efecto erga omnes y no simplemente inter partes y además en que **no podrá juzgarse dos veces y por las mismas razones alegadas una misma situación**, en resguardo del efecto material de las sentencias constitucionales por parte de las autoridades y los particulares" (las negrillas y el subrayado fueron añadidos).

A partir de lo denunciado, el antecedente fáctico referido y la jurisprudencia indicada, podemos extractar como regla general que la concurrencia de cosa juzgada constitucional se estableció no sólo con el objetivo de asegurar la seguridad jurídica, obligatoriedad y vinculatoriedad de los fallos constitucionales, sino también para evitar un pronunciamiento reiterado por la jurisdicción constitucional en control normativo sobre el mismo objeto; entonces se requiere inexcusablemente que se trate de la misma cuestión jurídica.

En ese mismo sentido, la SCP 2143/2012 de 8 de noviembre, en cuanto a las circunstancias que conllevan la aplicación del razonamiento de cosa juzgada constitucional y sus efectos, estableció los siguientes presupuestos: "i. Para casos en los cuales, se active ulteriormente el control normativo de constitucionalidad, en relación a normas de carácter general cuya constitucionalidad se cuestionó con anterioridad en cuanto a normas de rango constitucional denunciadas como afectadas en una anterior acción.

ii. Para situaciones en las cuales, en una acción abstracta o concreta de inconstitucionalidad anterior, se hayan denunciado presupuestos fáctico-circunstanciales idénticos a los plasmados en una ulterior acción de inconstitucionalidad".

Presupuestos que no concurren al presente caso, pues en el presente fallo se revisa el Reglamento y la Convocatoria Pública emitidas en razón de la R.A.L.P. 007/2022-2023 de 20 de abril de 2023, que aprueba los instrumentos referidos para el Proceso de preselección de las máximas autoridades del Tribunal Constitucional Plurinacional y del Órgano Judicial (2023), mientras que en la Sentencia invocada por el Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional, se analizó el "Reglamento Interno de Preselección de Candidatas y Candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura" (2011)



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

emitido en virtud de la R.A.L.P. 003/2011-2012 de 6 de mayo de 2011; en consecuencia, resulta claro que no se trata de la misma cuestión, ni siquiera del mismo proceso electoral. Por ello, no es evidente la concurrencia de cosa juzgada en el presente caso, como señala la referida autoridad legislativa; máxime si en la presente demanda, se denuncian cuestiones vinculadas a una inconstitucionalidad por la forma, y no así en el fondo respecto de previsiones que podrían resultar análogas en ambos instrumentos reglamentarios, cuyos precedentes concretados en el invocado fallo constitucional, resultarían aplicables a la acción bajo examen.

2) Acerca del contenido impugnado

En la presente acción de inconstitucionalidad abstracta, se denuncia la R.A.L.P. 007/2022-2023 de 20 de abril de 2023, que aprueba el "Reglamento de Preselección de Candidatas y Candidatos" y la Convocatoria Pública para la presentación de postulantes a la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura"; documentales desarrolladas en el Fundamento Jurídico III.6.2 del presente fallo constitucional.

Ahora bien, de acuerdo con el informe remitido por el representante del Órgano emisor de los instrumentos jurídicos cuestionados, aquella entidad legislativa se rige por el Reglamento General de la Cámara de Diputados; a partir del cual, la emisión de una Resolución de la Asamblea Legislativa Plurinacional es un pronunciamiento para el que se encuentra facultada, y que conlleva un procedimiento similar al proceder legislativo en cuanto a la aprobación y sanción "...lo que, por lógica jurídica permite deducir que, la ley nacional tiene el mismo rango que la Resolución de la Asamblea Legislativa Plurinacional" (sic).

En principio, corresponde remitirnos al Fundamento Jurídico III.4 del presente fallo, en que –citando jurisprudencia constitucional– se distinguió entre los instrumentos normativos de orden legal y reglamentario, último dentro del cual puede ingresar la facultad reglamentaria interna del propio Órgano Legislativo, con fines administrativos, de gestión o de funcionamiento interno. No obstante, estos instrumentos –bajo ninguna concepción– son equiparables, aun cuando en su creación concorra un tratamiento similar, aspectos que se abordarán con mayor profundidad más adelante. Sólo basta decir que su creación, finalidad, objetivo, forma y efectos implican instrumentos diferentes con una regulación determinada, caso contrario, no tendría sentido diferenciarlos.



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

Ahora bien, sobre el tema indicado, es importante realizar una aclaración necesaria; puesto que, como inicialmente se señaló, se demanda la inconstitucionalidad de la R.A.L.P. 007/2022-2023, de la cual forman parte inescindible el Reglamento y la Convocatoria Pública. No obstante que una Resolución de la Asamblea Legislativa Plurinacional –perse– no puede ser objeto del control de constitucionalidad, pues no reúne las cualidades necesarias como instrumento normativo, su contenido por extensión -referido previamente (Reglamento y Convocatoria Pública)-, sí reúne aquellas condiciones necesarias a los fines del control normativo, puesto que, prevén una regulación de carácter general que será aplicada en el proceso electoral, siendo esta documental la que será analizada dentro del presente caso. Así también lo entendió la SCP 1850/2013, anteriormente referida, al señalar en una situación similar lo siguiente: *“Con carácter previo a ingresar a realizar el control normativo de constitucionalidad de las normas precedentemente señaladas, **cabe aclarar que el Reglamento en cuestión, si bien fue aprobado a través de la Resolución de la Asamblea Legislativa Plurinacional 003/2011-2012 de 6 de mayo, en el caso lo que se cuestiona a través de la presente acción de inconstitucionalidad abstracta, es el contenido de dicho Reglamento, [la] norma jurídica que tiene características de ser general, abstracta y obligatoria, ingresando en el ámbito de ser una norma no judicial de carácter normativo; condiciones que hacen que dicho reglamento pueda ser objeto de control de constitucionalidad”*** (las negrillas fueron añadidas).

Por consiguiente, **los cargos de inconstitucionalidad por la forma deducidos en la presente demanda, serán abordados a partir del citado Reglamento de Preselección**, constituyéndose en ese mérito, en el objeto procesal del control de constitucionalidad a efectuarse por parte de este Tribunal; ello sin perjuicio de los efectos subsecuentes, que, sobre la base de lo dictaminado en la presente sentencia, puedan incidir en la validez legal, tanto de la Convocatoria Pública, así como la señalada R.A.L.P. 007/2022-2023.

III.8.2. Examen de constitucionalidad

Descartada como está la cosa juzgada constitucional alegada por el representante del Órgano emisor de la norma reglamentaria cuestionada, así como precisado el objeto procesal a los fines de realizar el control de constitucionalidad impetrado, cabe señalar que, la Supremacía Constitucional como principio-máxime de un Estado Constitucional de Derecho importa que todo el

Handwritten signatures and initials, including a large signature and the number 44.



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



ordenamiento jurídico se encuentre subordinado a los límites y formas que establece la Norma Suprema; y como parte de aquél, la reserva de ley, es el principio por el cual el Constituyente impone al legislador una labor de desarrollo normativo sobre temas específicos, y que requieren la intervención de la Asamblea Legislativa Plurinacional como órgano de representación democrática, el ejercicio de las potestades legislativas a éste reservadas, a los fines de producir, en observancia de los causes procedimentales creados al efecto, la normativa nacional con alcance general y abstracto, que se requiera para efectivizar aquellos mandatos de desarrollo prescritos por el soberano, o en su defecto, legitimar las intervenciones legislativas al ejercicio de determinados derechos, que resulten constitucionalmente legítimas y necesarias.

Los aludidos límites y formas establecidos en la Norma Suprema resultan, en el juicio de validez constitucional impetrado, de vital importancia para determinar si en efecto, fueron cumplidos al momento de la creación de la norma jurídica cuestionada –REGLAMENTO DE PRESELECCIÓN DE CANDIDATAS Y CANDIDATOS PARA LA CONFORMACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL, TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, TRIBUNAL AGROAMBIENTAL Y CONSEJO DE LA MAGISTRATURA (2023)–; toda vez que, como se estableció en el Fundamento Jurídico III.7, una norma jurídica no vale únicamente por tener un contenido determinado, sino en esencia, por haber sido producida de la forma determinada por la norma fundante básica presupuesta, en el caso, la Ley Fundamental, como fundamento del ordenamiento jurídico nacional vigente.

La señalada producción normativa, nos lleva indefectiblemente a considerar lo desarrollado en el precitado Fundamento Jurídico, donde los precedentes allí glosados posibilitan a este Tribunal a que, en el ejercicio del control normativo de constitucionalidad previsto en el art. 196 de la Norma Suprema, pueda verificar aspectos formales o procedimentales de las normas jurídicas cuestionadas, tales como la competencia del órgano emisor de la norma así como el cumplimiento del procedimiento legislativo previsto al efecto por el propio ordenamiento jurídico. Cuestiones que, como fueron establecidas en el señalado apartado, hacen a la existencia misma de una norma, y por tanto, determinan en última instancia, su pertenencia a dicho ordenamiento.

Con base en las señaladas puntualizaciones corresponde entonces, referirnos a los **cargos de inconstitucionalidad** expuestos en la

45



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

presente demanda normativa, a los fines de verificar, la validez constitucional en la forma denunciada.

i) Así, por un lado, se alega que la Asamblea Legislativa Plurinacional, en uso de la atribución prevista en el art. 158.I.5 de la Norma Suprema, de manera inconstitucional emitió el aludido Reglamento de Preselección, cuando esa atribución debió ser ejercida a través de una ley en sentido formal y material, respetando el principio de legalidad, en virtud del cual, los límites al ejercicio de los derechos fundamentales solo pueden ser establecidos mediante ley en sentido formal, ante cuya omisión se quebrantarían los arts. 14.IV y 109.II; así como los principios de jerárquica normativa y supremacía constitucional consagrados en el 410 de la Norma Suprema, en conexitud con los derechos políticos previstos en los arts. 144.II de la referida norma y 23 de la CADH.

ii) Por otra parte, el accionante demanda que, la atribución de preselección contenida en el art. 158.I.5 de la CPE, debe interpretarse de manera sistemática y concordante con el art. 182.II de la misma Constitución, orientando al legislador a que el criterio de los dos tercios, previsto para la Preselección de los postulantes al Tribunal Supremo de Justicia, aplique también en la preselección de candidatas y candidatos a las demás instancias judiciales; es decir, al Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, exigencia que deberá replicarse en todos los actos que emanen de ésta, en otras palabras, la respectiva Convocatoria Pública, recepción de postulaciones, verificación de requisitos, publicación de postulantes habilitados, impugnaciones, evaluación de experiencia profesional, evaluación de formación profesional, evaluación de conocimientos escrita, entrevista, informe final de evaluación y preselección de candidatos.

iii) Finalmente, se postula que, las leyes dictadas en el ejercicio de otras facultades como son los nombramientos o propuestas sobre aquellas personas que van a formar parte de otros órganos y concretamente, en la preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura; requiere aplicar salvaguardas excepcionales como la exigencia de votación por dos tercios; y por tanto, mayores niveles de consenso, es decir, la aprobación normativa mediante el voto de dos tercios.

Handwritten marks and signatures at the bottom of the page, including a large scribble, the number 46, and several initials.



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



i) En relación a la presunta vulneración de los principios de jerarquía normativa, supremacía constitucional y reserva de ley; en conexitud con los derechos políticos previstos en los arts. 109.II, 144.II de la CPE y 23 de la CADH

Al respecto, corresponde entonces, verificar, si la norma Reglamentaria cuestionada, hubiere en efecto, regulado una materia ajena a las facultades reglamentarias conocidas a la Asamblea Legislativa; es decir, hubiere concretado su facultad legislativa a través de un instrumento que no cumple con los criterios de validez formal para la regulación, ergo, la limitación de los derechos en mérito.

En ese orden, conforme se tiene desarrollado en el Fundamento Jurídico III.6.1 del presente fallo, la elección de las autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, responde a la necesidad de garantizar la independencia e imparcialidad de las máximas autoridades de la administración de justicia. Para ello, el constituyente, como medio para garantizar la precitada consolidación de los principios de independencia judicial e imparcialidad de los administradores de justicia, determinó la elección por sufragio universal de las Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional, **cuya naturaleza jurídica del ejercicio de sus funciones descansa en la consolidación del principio democrático, es decir en la participación política del pueblo boliviano, a través del ejercicio de la democracia representativa**, reconocida en el art. 11.II.2 de la Norma Suprema; es decir, en su elección por voto universal, directo y secreto, configurándose, a su vez, en producto de la voluntad colectiva encaminada a garantizar la independencia de órganos del Estado e imparcialidad judicial, en el entendido que se trata de la conformación de un Órgano del Estado con naturaleza distinta a los demás, y por lo mismo, no puede estar sujeto al mismo procedimiento de conformación que los otros Órganos, como son el ejecutivo y legislativo, y por lo mismo, tampoco responde a intereses político partidarios.

Es en ese marco constitucional, que, los miembros del Tribunal Agroambiental (art. 188.I), del Consejo de la Magistratura (art. 194.I) y del Tribunal Constitucional Plurinacional (art. 198), son elegidos mediante sufragio universal, según el procedimiento, mecanismos y formalidades previstos para las Magistradas y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (arts. 182 y 183), previéndose dentro de este procedimiento, que **la Asamblea Legislativa Plurinacional, por dos tercios de sus miembros presentes, preseleccione a las postulantes y los postulantes por cada departamento**, debiendo remitir al Órgano Electoral la nómina de los precalificados.



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral (art. 182.II). En similar sentido, se encuentra regulada la elección de los miembros del Consejo de la Magistratura (art. 194.I).

Regulándose el procedimiento de preselección y elección, tanto en la Ley 026, (arts. 76 y ss.); así como, en la Ley 929, cuyos postulados pertinentes determinan el procedimiento de preselección de las y los candidatos, las circunscripciones electorales, el sistema de elección y posesión; así como las prohibiciones para las y los postulantes (art. 82 de la Ley 929) bajo sanción de inhabilitación.

En ese marco, de la revisión de los antecedentes que se acompañan al legajo constitucional, se establece que la Asamblea Legislativa Plurinacional, con base en la aludida atribución de preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, prevista en el art. 158.I.5 de la CPE; mediante R.A.L.P. 007/2022-2023 de 20 de abril, aprobó el Reglamento y la Convocatoria Pública a postulantes a la conformación de las indicadas instituciones judiciales (2023), regulando mediante esa vía, los requisitos comunes y específicos, así como el proceso de preselección de las máximas autoridades, en todas sus etapas. Disposición reglamentaria, a la que se le imprimió el trámite previsto en el art. 132 del Reglamento General de la Cámara de Diputados, según el cual, el proyecto de resolución debe ser presentado ante la Presidencia de la Cámara, instancia que lo remite de inmediato y de oficio a la Comisión correspondiente, la cual, en un plazo no mayor a tres días, pronunciará el dictamen para su posterior tratamiento en el Pleno.

Ahora bien, dado el contexto jurídico dentro del cual, se realiza el presente análisis, este Tribunal no puede soslayar la consideración de la Ley Transitoria 1513 de 5 de junio de 2023¹⁰; la cual, tiene por objeto establecer parámetros necesarios en el proceso de preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura; la organización y realización de la votación popular en la gestión 2023; en cuya normativa, –emitida de manera posterior a la formulación de la presente demanda–, se realizan importantes

¹⁰ LEY TRANSITORIA PARA GARANTIZAR EL PROCESO DE PRESELECCIÓN DE CANDIDATAS Y CANDIDATOS PARA LA CONFORMACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL, TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, TRIBUNAL AGROAMBIENTAL Y CONSEJO DE LA MAGISTRATURA



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

modificaciones al contenido en las Leyes aplicables a este proceso; es decir, la Ley 025, 929 y 026, esta última de Régimen Electoral.

Así, por ejemplo, entre otros aspectos, se modifican los plazos establecidos en el art. 77 de la Ley Régimen Electoral, consagrando en su defecto, los siguientes:

"a) La postulación y preselección de postulantes, tendrá una duración de hasta sesenta (60) días calendario;

b) La organización y realización de la votación popular, con una duración de hasta cien (100) días calendario".

En su precepto tercero (**Reglamento de Preselección**), se dispone que: "I. En ejercicio de la atribución prevista en el numeral 5, Parágrafo I del Artículo 158 de la Constitución Política del Estado, la Asamblea Legislativa Plurinacional elaborará a través de la Comisión Mixta que corresponda, el Reglamento de Preselección de Candidatos y Candidatas para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, a fin de que sea aprobado con Resolución de Asamblea".

Finalmente, en su art. 5 y último, se previene la **Organización de la Votación**, determinándose el número de candidaturas por Departamento, así como las reglas de del escrutinio, conteo de votos en mesa y el cómputo oficial.

Ahora bien, establecido como fue el marco jurídico vigente, y por tanto, aplicable al proceso de preselección de las altas autoridades el Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional (2023), debemos nuevamente remitirnos, a la naturaleza del ejercicio de las funciones de estas autoridades, para iniciar la contrastación constitucional impetrada. Así, de acuerdo a lo señalado ut supra, la naturaleza del ejercicio de las funciones encomendadas a estas autoridades, se erige –incuestionablemente– sobre el principio democrático, en virtud del cual, en un Estado Democrático de Derecho, como el boliviano, las libertades y garantías constitucionales, y por tanto convencionales, se encuentran garantizadas no solo por las medidas adoptadas por los órganos de Poder al efecto, sino también, por la debida observancia y respecto de los límites y las formas determinadas para que estos órganos materialicen el poder público que les fue conferido por el soberano, a través del ejercicio de las atribuciones reconocidas constitucional y legalmente a éstos.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page.



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



En ese mérito, en la presente demanda, se invoca una presunta transgresión del principio de reserva legal; toda vez que, la normativa desarrollada para la regulación del aludido proceso de preselección de las y los candidatos para la conformación del Órgano Judicial y el Tribunal Constitucional Plurinacional, hubiere sido creada, justamente en prescindencia de tal principio, y, por tanto, en vulneración de los principios de jerarquía y supremacía constitucional.

Sin embargo, dado que, la invocación de incumplimiento del principio de reserva legal, en el caso concreto, no emerge de un mandato específico de desarrollo encomendado al legislador para la normativización de una determinada materia, la **vulneración normativa alegada será analizada vía interpretación conforme¹¹, a partir de la máxima constitucional y convencional de respeto y protección de los derechos fundamentales**, contenida en el ámbito nacional, en el art. 109.II de la Norma Suprema, el cual de manera expresa dispone que: "Los derechos y sus garantías sólo podrán ser regulados por la ley"; en concordancia con el art. 30 de la CADH, en cuyo mérito, si bien ningún derecho es absoluto, salvo aquellos considerados *ius cogens*¹², las restricciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades deben estar previstas en ley en sentido formal y material, además, de perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Exigencias que de no ser respetadas transforman la restricción en ilegítima.

Así, la interpretación conforme a utilizarse como pauta de interpretación constitucional para la resolución de la presente demanda, de acuerdo a lo ampliamente desarrollado en la SCP 0026/2021, de 19 de abril; se reviste de especiales características, puesto que su finalidad, no radica en la búsqueda de una interpretación que se acomode a lo establecido en la Ley Fundamental, ni en la mera incorporación al derecho interno de los tratados, declaraciones, convenciones, etc., que tengan por

¹¹ En lo que respecta a la interpretación conforme y el principio de supremacía constitucional, la SCP 0572/2014 de 10 de marzo, estableció el siguiente razonamiento: "Debe precisarse que el principio de constitucionalidad no solo alcanza al texto formal de la Constitución Política del Estado, sino también, a las normas que forman parte del bloque de constitucionalidad y, en ese entendido, la interpretación de las disposiciones legales no sólo debe considerar a la Ley Fundamental, sino también a las normas del bloque de constitucionalidad; consiguientemente, deberán considerarse las normas contenidas en pactos internacionales sobre derechos humanos, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que también forma parte del bloque de constitucionalidad, de acuerdo a la SC 0110/2010-R de 10 de mayo".

¹² Entiéndase a las normas *ius cogens*, como aquellas normas que constituyen derecho coactivo, imperativo, absoluto, perentorio, terminante, inderogable, inmutable en esencia, pleno, que protege bienes sociales fundamentales de una comunidad dada. Ver. Gialdino, Rolando E., "Derecho internacional de los derechos humanos: principios, fuentes, interpretación y obligaciones", Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013.

50



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



objeto los derechos humanos, sino de dotar de nuevos contenidos a derechos constitucionales preexistentes en los ordenamientos jurídicos, de conformidad a los referidos instrumentos y la interpretación realizada de éstos por parte de las instancias u órganos supranacionales habilitadas al efecto.

Asimismo, se utilizará el método de la interpretación sistemática, basada en la conexión del precepto invocado con los demás relativos a la misma materia contenidos en la Constitución Política del Estado, aplicando además los principios de concordancia práctica, de unidad de la Constitución y el de eficacia integradora, a efectos de establecer una interpretación, a partir de lo previsto por los arts. 158.5 con relación al 182.II de la CPE.

Ahora bien, en el caso, a los fines de poder verificar el cumplimiento de los criterios de validez para la aludida permisibilidad de regulación, y, por tanto, la vulneración del invocado principio de reserva de ley, debemos remitirnos al contenido y naturaleza de las previsiones normativas contenidas en la Reglamentación cuestionada, así, de acuerdo al desarrollo efectuado en el apartado III.6.2 del presente fallo, en contraste con la naturaleza del ejercicio de las funciones de las altas autoridades referenciada supra, sin lugar a dudas, las previsiones contenidas en el cuestionado Reglamento, **tienen por inequívoca vocación la regulación del derecho de las y los ciudadanos bolivianos, de concurrir como elector o elegible a la formación y al ejercicio de funciones en los órganos del poder público; y por tanto, el derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad**, ambos consagrados en el art. 144.II de la Norma Suprema; los cuales, se constituyen en los conceptualizados **derechos políticos**, cuya observancia es de vital importancia para la vigencia de todo Estado Democrático, dado que, conforme se desarrolló en fundamentos precedentes, su efectividad constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos.

En tal sentido, del contenido del Reglamento cuestionado, ab initio, se tiene que, desde el objeto se alude a la regulación de un proceso electoral - democrático, en este caso de los procesos de preselección de candidatas y candidatos al Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, en todas sus etapas; lo que implica la regulación del ejercicio del derecho político en su esfera pasiva de los eventuales postulantes de conformar las citadas instancias judiciales, dado que, según manda la

fu

5



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



Constitución (art. 158.I.5), la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene la atribución de: "Preseleccionar a las candidatas y a los candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura"; por tanto, la intervención legislativa a realizarse en la materia, sin duda regulará aquella posibilidad de postulación, tal cual se advierte del art. 18 y ss., del referido instrumento, que disciplina normativamente, **los requisitos comunes y específicos que las y los postulantes deberán cumplir de acuerdo al cargo al que postulen**, así como el respectivo trámite de inhabilitación ante su incumplimiento.

Entonces, la naturaleza, relevancia y alcance de determinados actos exigen que su regulación sea dictaminada a través de un instrumento normativo que cumpla con los criterios de validez no solo formal; sino, principalmente de legitimidad exigidos constitucional y convencionalmente, en observancia del principio democrático que debe permear todos los actos del poder público, pues si bien es cierto que pueden imponerse límites al ejercicio de los derechos fundamentales para preservar la prevalencia del interés general, la primacía del orden jurídico y otros factores, no es menos evidente que, en aplicación del principio de reserva legal, esas limitaciones solo pueden ser impuestas mediante una ley en sentido formal.

En tal sentido, conforme se explicó los Fundamentos Jurídicos III.5 y III.6.2 de este fallo, **la atribución reconocida en el art. 158.I.5 de la CPE, a la Asamblea Legislativa Plurinacional**, referida a la preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura; en observancia del art. 109.II constitucional, **solo puede ser ejercida únicamente mediante una ley en sentido formal y material**, ello tomando en cuenta que tal facultad tiene que ver con la conformación de las máximas autoridades de justicia, cuyas condiciones para su preselección y elección deben estar reguladas mediante ley, más aún, si a través de ella, es posible advertir limitaciones a los derechos fundamentales de los posibles postulantes, exigencia que en el caso de análisis, no fue cumplida por la Asamblea Legislativa Plurinacional, porque la norma cuestionada solo fue aprobada a través de una Resolución interna de la indicada instancia, sobre la base de la facultad reglamentaria interna que le reconoce la propia Constitución, únicamente para asuntos relacionados a su organización y funcionamiento.

52



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

La citada omisión, es decir, la inobservancia del principio de reserva legal para la regulación de los derechos consagrados en la Norma Suprema; y en específico, el contenido sobre la materia, en la parte in fine del art. 144.II de la CPE, el cual de manera expresa determina que, la ciudadanía consiste en el derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad, **salvo las excepciones establecidas en la ley**; de conformidad al precedente concretado en el Fundamento Jurídico III.7, en virtud del cual, el exigido principio de legalidad o reserva legal para la limitación de derechos fundamentales, implica además, que la normativa desarrollada por el legislador al efecto, cumpla con los criterios que disciplinan la creación formal de ésta (162 y ss. de la misma Norma Suprema); **acarrea la manifiesta invalidez constitucional formal de la norma reglamentaria cuestionada, y por tanto, la vulneración de los derechos políticos, que en el caso, fueron regulados, ergo, limitados en prescindencia de tales criterios.**

A partir de ello, es posible concluir también en el **quebrantamiento del principio de jerarquía normativa** establecido en el art. 410 de la CPE; en virtud del cual, una norma situada en un rango inferior, de acuerdo a la estructura jurídica jerarquizada del Estado, no puede oponerse a otra de superior rango; en el caso, la norma reglamentaria cuestionada, al reglamentar aspectos reservados a una norma jurídica de mayor jerarquía, no solo quebrantó el aludido principio; sino también, el de **supremacía constitucional**¹³¹⁴, al inobservar un mandato de regulación de derechos, reservado, por el constituyente a la emisión de una ley que cumpla no solo con el procedimiento legislativo dispuesto al efecto, sino principalmente, el criterio de legitimidad, que en el caso, se traduce en la representación democrática del soberano a través de la participación de sus representantes electos en ejercicio de la democracia representativa.

¹³ Sobre la gradación normativa y prelación de unas normas respecto de otras, la SCP 0680/2012 de 2 de agosto, sostuvo que: "...el principio de supremacía constitucional y de jerarquía normativa establecida en el art. 410 de /a CPE, ninguna ley o disposición legal puede contradecir /a misma. En consecuencia, cualquier ley que no sea compatible con la Constitución, es inconstitucional, y esta circunstancia debe ser sometida a un juicio de constitucionalidad a través de la acción de inconstitucionalidad abstracta. De donde se concluye que los principios y valores contenidos en la Constitución Política del Estado, constituyen la base para la emisión de toda disposición legal que emane del Órgano Legislativo u otro en el ámbito de sus competencias -entidades territoriales autónomas-; y, los actos de los órganos del Estado -Legislativo, Ejecutivo, Electoral y Judicial- no pueden abstraerse del control de constitucionalidad, por encontrarse sometidos a la CPE".

¹⁴ "...(e)l principio de supremacía constitucional significa que el orden jurídico y político del Estado está estructurado sobre la base del imperio de la Constitución Política del Estado que obliga por igual a todos, gobernantes y gobernados. Dentro del orden jurídico, la Constitución Política del Estado ocupa el primer lugar, constituyéndose en la fuente y fundamento de toda otra norma jurídica, por lo que toda ley, decreto o resolución debe subordinarse a ella" (SC 0031/2006 de 10 de mayo, reiterado en la SCP 0591/2012 de 20 de julio).



Vulneración que lejos de ser refutada por el representante del Órgano emisor de la norma cuestionada, se hace manifiesta cuando argumenta que, la R.A.L.P. 007/2022-2023, que aprobó el Reglamento así como la Convocatoria de Preselección de altas autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, fue aprobado por el Pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional, con un procedimiento similar o ruta crítica que tiene una ley para su aprobación y sanción, lo que, por lógica jurídica permitiría deducir que, la Ley nacional tiene el mismo rango que la Resolución de la Asamblea Legislativa Plurinacional, porque son aprobados por Asambleístas; argumento que de modo alguno, constituye un justificativo válido y racional para el desconocimiento del mandato del soberano en cuanto a la exigencia de la emisión de una ley, en sentido formal y material para la regulación de determinadas materias, dado que, si bien todas las decisiones asumidas en la Asamblea, por lógica, son asumidas o aprobadas por sus Asambleístas, en observancia de la exigencia mínima de votos para el tratamiento o aprobación de un determinado asunto, e incluso, un voto por dos tercios, como acontece son las sanciones internas, otorgación de reconocimientos, rendición de homenajes, e incluso, aspectos procedimentales, como ser la dispensación de trámite y voto de urgencia; sin embargo, ello no implica, que por tal circunstancia, todas las decisiones asumidas por dicho ente, tengan per se, el mismo rango que una Ley nacional; razonamiento nada más alejado del contenido y alcance de los citados principios, los cuales deben ser observados con total rigurosidad por el Órgano Legislativo Nacional al momento de ejercer las atribuciones conferidas a ésta, respetando la naturaleza y alcance de las mismas, y por sobre todo, la voluntad del soberano.

En razón de todo lo analizado, cuando el Constituyente define que la regulación normativa de una determinada materia sea desarrollada a través de una Ley, es porque considera éste el instrumento idóneo para garantizar la eficacia de un determinado dispositivo constitucional, bien sea por su jerarquía, especialidad; o, como es el caso, para procurar el respecto y garantía de derechos, o incluso por cuestiones de legitimidad. Por lo que, el verificado ejercicio de la atribución reconocida a la Asamblea Legislativa Plurinacional en el art. 158.I.5 de la CPE, referida a la preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura; a través de una norma de carácter infralegal, como es el REGLAMENTO DE PRESELECCIÓN DE CANDIDATAS Y CANDIDATOS PARA LA CONFORMACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL, TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, TRIBUNAL AGROAMBIENTAL Y CONSEJO DE LA MAGISTRATURA (2023)



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



implica un flagrante quebrantamiento del mandato constitucional previsto en los arts. 109.II y 144.II de la CPE, por limitar los derechos políticos en cuestión, de los cuales, dada la modalidad de la inconstitucionalidad deducida, resulta pertinente únicamente la consideración del criterio de legalidad.

En cuyo mérito, en atención a todos los fundamentos jurídicos desarrollados, **debe declararse la inconstitucionalidad en la forma del meritado Reglamento de Preselección de Candidatas y Candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura (2023)**, por resultar contrario a los arts. 109.II, 144.II y 410.II todos de la Norma Suprema, dictaminándose su expulsión del ordenamiento jurídico, al haber sido creado en prescindencia de los criterios de validez constitucional, dado que a través de este instrumento normativo, la Asamblea Legislativa Plurinacional decidió establecer limitaciones y prohibiciones de derechos fundamentales a las candidatas y candidatos a dichos cargos.

ii) En relación a los dos tercios de votos para la preselección de candidatas y candidatos de las máximas autoridades del Tribunal Constitucional Plurinacional y del Órgano Judicial

Una cuestión importante a tomar en cuenta, es la exigencia de los dos tercios de votos como forma de ejercicio democrático establecido en la Constitución Política del Estado para la materialización de determinadas atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, entre ellas, la reconocida en el art. 182.II de la Norma Suprema, de preseleccionar a las y los postulantes al Tribunal Supremo de Justicia.

Efectivamente, el art. 182.II dispone que la Asamblea legislativa Plurinacional efectuará por dos tercios de votos de sus miembros presentes la preselección de las postulantes y los postulantes a Magistradas y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, por cada departamento, remitiendo luego la Órgano Electoral la nómina de los precalificados para que éste proceda a la organización, única y exclusiva del proceso electoral; exigencia que, también resulta aplicable para la preselección de las Magistradas y Magistrados del Tribunal Agroambiental, considerando que por disposición del art. 188.I de la misma Ley Fundamental, el procedimiento, los mecanismos y las formalidades previstas para los primeros resultan aplicables también para estos últimos.

Handwritten marks and signatures at the bottom right of the page, including a large scribble, a signature, and the number 55.



La razón de tal previsión constitucional obedece en primer lugar al principio democrático, en virtud al cual todo el poder del Estado se encuentra subordinado al derecho, conforme a lo señalado en la SCP 0034/2020 de 25 de noviembre, de manera que, toda exigencia prevista en la Norma Suprema en cuanto al ejercicio del poder público por parte del Órgano Legislativo, como es el caso de los dos tercios en la facultad de preselección de las y los postulantes a Magistradas y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y Tribunal Agroambiental, debe ser cumplida, pues tal mandato no puede ser desconocido por persona o institución alguna, como tampoco puede ser derogado, abrogado o modificado mediante un procedimiento legislativo ordinario (mayoría absoluta), al haberse considerado por el Constituyente como un asunto de especial relevancia para el desenvolvimiento del Estado Constitucional de Derecho.

En segundo lugar, dicha previsión constitucional tiene justificación en el principio de independencia y separación de los órganos del poder público, ello por mandato del art. 12.I de la CPE, en cuyo texto se dispone lo siguiente: "El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos"; disposición constitucional que a su vez guarda coherencia con el art. 178.I de la misma Norma Suprema, cuando esta norma refiere que la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta, entre otros, en el principio de independencia.

La Carta Interamericana de Derechos, aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en el vigésimo octavo periodo extraordinario de sesiones, desarrollado el 11 de septiembre de 2001, en Lima Perú, precisa en su parte considerativa que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. A su vez, dicho instrumento reconoce en su art. 3, como uno de los elementos esenciales de la democracia representativa, la separación e independencia de los poderes públicos; lo cual denota la importancia de ambos aspectos para efectos de un adecuado funcionamiento el sistema democrático de los Estados miembros de la OEA.

Es claro entonces que por mandato constitucional, el ejercicio de la facultad prevista en el art. 158.I.5 de la CPE, de preseleccionar a dichas autoridades judiciales debe ser ejercido mediante el mecanismo democrático de los dos tercios por la Asamblea Legislativa Plurinacional, exigencia que ha sido implementada para



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

garantizar la mayor participación democrática posible de los representantes en dicha instancia legislativa, y con ello, la diversidad y el pluralismo, de manera que se logren consensos respecto a los mejores candidatos a ser preseleccionados para acceder, luego del voto popular, a las altas magistraturas del Tribunal Constitucional Plurinacional y el Órgano Judicial.

Ahora bien, es cierto que tal disposición (dos tercios de votos) no se observa en cuanto a la preselección de candidatas y candidatos para Magistradas y Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional y Consejeras y Consejeros de la Magistratura; sin embargo, ello de ninguna manera puede interpretarse que tal procedimiento legislativo –dos tercios de votos– sea excluyente para la preselección de las autoridades indicadas en este párrafo; al contrario, dicha cuestión debe ser interpretada y aplicada en el marco de los principios de unidad constitucional y de eficacia integradora, por el cual, en base al primero, la interpretación de la Constitución debe estar dirigida a considerarla como un todo armónico y sistemático, a partir del cual se organiza la comprensión del ordenamiento jurídico en su integridad; y sobre el segundo, orienta el valorar el mantenimiento de la unidad política de la Constitución, lo que demanda preferir soluciones jurídico - políticas que promuevan la integración social y la unidad de este cuerpo normativo.

Así, conforme quedó anotado anteriormente, por disposición de los arts. 182.II y 188.I de la CPE, la preselección de las y los postulantes a Magistradas y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y Tribunal Agroambiental debe ser efectuada por la Asamblea Legislativa Plurinacional mediante dos tercios de votos de sus miembros presentes; exigencia que, no se precisa para la preselección de las y los postulantes a Magistradas y Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional y Consejeras y Consejeros de la Magistratura, con relación a los cuales, la Norma Suprema guardó silencio; sin embargo, a partir de lo señalado precedentemente, cabe plantearse si la preselección de los segundos nombrados en este párrafo puede ser efectuado por un procedimiento distinto al aplicable para los primeros; es decir, apartándose del procedimiento de los dos tercios.

Al respecto, si partimos de una interpretación literal y aislada de los artículos que regulan el procedimiento de preselección para todas las altas autoridades mencionadas, seguro es que se arribará a la conclusión de que, al no estar regulado expresamente en la Norma Suprema, la aprobación por dos tercios de la preselección de las y los postulantes indicados, se puede aplicar otro procedimiento legislativo distinto a las y los postulantes a los otros

57



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

Tribunales, como la mayoría absoluta, entre otros; sin embargo, dicha interpretación no resulta coherente con los principios de unidad constitucional y de eficacia integradora, antes glosados.

Evidentemente, en base al principio de unidad constitucional, la interpretación de la Constitución Política del Estado debe estar dirigida a considerarla como un todo armónico y sistemático, a partir de lo cual, se organiza la comprensión del ordenamiento jurídico en su integridad; la cual, permite a este máximo intérprete, el sostener que la aprobación por dos tercios de votos previstos para la preselección de las y los postulantes a Magistradas y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y Tribunal Agroambiental, es aplicable también para las y los postulantes a Magistradas y Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional y Consejeras y Consejeros de la Magistratura; puesto que, no resulta razonable, asumir que el legislador hubiere establecido que para estos últimos, se aplique un procedimiento distinto a los anteriores nombrados, más aún si tal facultad es ejercida por un único Órgano, como es la Asamblea Legislativa Plurinacional y que el proceso de preselección es llevado adelante mediante actos únicos para todos los señalados Tribunales, debido a que su periodo de funciones es el mismo para todos ellos; aplicándose de esa manera también el criterio de eficacia integradora, manteniendo de esa manera, la unidad política de la Constitución respecto al procedimiento a ser aplicado en la preselección de las máximas autoridades del Tribunal Constitucional Plurinacional y del Órgano Judicial, integrando los valores minoritarios con el mayoritario, dado que la Norma Suprema establece la diversidad de los intereses sociales dentro de la unidad política.

La interpretación que precede se hace también en atención al principio democrático que caracteriza al Estado Plurinacional de Bolivia y que se encuentra consagrado en el art. 11.1 de la CPE, en específico, la democracia representativa ejercida a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional; pues, cuando el constituyente estableció que la preselección de los candidatos a los máximos tribunales de justicia se haga con el voto de dos tercios de los miembros presentes de dicho ente legislativo, procuró una maximización del debate y la participación política en el ejercicio de la democracia representativa para poder llegar a un consenso con las minorías, lo cual se vería seriamente comprometido en su efectividad si es que la regulación del procedimiento de preselección, que condicionará de manera importante y directa el ejercicio de tal atribución, tampoco fuera aprobada con la misma exigencia.

Handwritten marks and signatures at the bottom right of the page, including a large signature and the number 58.



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

La exigencia del voto de dos tercios como un requisito que maximiza el debate y la participación política en el ejercicio de la democracia representativa (principio democrático), se constituye en una garantía constitucional para procurar la independencia judicial en la conformación del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional, pues el enriquecimiento del debate legislativo que tienda a lograr un mayor consenso para la preselección con el voto de los dos tercios de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, se constituirá en un presupuesto que hará más efectivo el ejercicio del control político para la preselección de candidatos, tendiendo a que se haga principalmente con base a criterios razonables y objetivos, como es el mérito y la capacidad profesional (idoneidad), sin que al debate ingresen consideraciones ajenas a la idea de independencia judicial.

En el marco del razonamiento expuesto, **se concluye que el mecanismo de aprobación por dos tercios de votos establecidos para la preselección de candidatas y candidatos para Magistradas y Magistrados el Tribunal Supremo de Justicia y Tribunal Agroambiental, debe ser aplicado también para la preselección de las candidatas y candidatos para Magistradas y Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional y Consejo de la Magistratura, de manera que se garantice el principio democrático antes glosado, así como la independencia de los órganos del Estado.**

En ese sentido, los actos a los cuales debe aplicarse el mecanismo de los dos tercios previstos en la Norma Suprema son a la aprobación de la ley para el proceso de preselección de las máximas autoridades del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, la que debe incluir los requisitos, prohibiciones o limitaciones para las y los postulantes a dichos cargos, dado que la regulación de derechos (requisitos y prohibiciones), solo puede hacerse efectiva a través de una ley en sentido formal y material; y para la preselección de las candidatas y los candidatos para su remisión al Órgano Electoral para la correspondiente elección por voto popular, contenida en la nómina de precalificados, esto último por mandato expreso contenido en el art. 158.I.5 de la CPE.

Dicho entendimiento, se desprende de la aplicación del criterio hermenéutico de interpretación de la voluntad del constituyente, teniendo en cuenta que el tenor literal del texto contenido en la Constitución Política del Estado, en cuanto al proceso de



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

preselección, expresamente dispone que la Asamblea Legislativa Plurinacional efectuará por dos tercios de sus miembros presentes la preselección de las postulantes y los postulantes por cada departamento y remitirá al órgano electoral la nómina de los precalificados para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral; atribuyendo de esta manera al Órgano Legislativo, de manera expresa, la facultad de preselección.

iii) En cuanto al requerimiento de los dos tercios de votos para la aprobación de las leyes dictadas en el ejercicio de la atribución de preselección de las altas autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional, como garantía del principio democrático

Al respecto, el proponente de la acción postula que, aquellas facultades o atribuciones especiales, como acontece con los nombramientos o propuestas sobre profesionales que vayan a formar parte de otros órganos y concretamente, en la preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura; requiere aplicar salvaguardas excepcionales como la exigencia de votación por dos tercios de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, y por tanto, mayores niveles de consenso.

Lo postulado, guarda una íntima vinculación con lo analizado en el apartado i) precedente, donde se determinó la inconstitucionalidad de la norma reglamentaria cuestionada, por vulnerar el principio de reserva legal establecido para toda regulación y/o restricción de derechos, cuya inobservancia conllevó el quebrantamiento del mandato constitucional previsto en los arts. 109.II y 144.II de la CPE, así como los principios de jerarquía normativa y reserva legal consagrados en el art. 410.II de la misma Norma Fundamental; en ese orden, incumbe aclarar que lo argumentando por el accionante, no constituye per se un cargo de inconstitucionalidad en concreto, sino que, hace parte de la interpretación constitucional que impetra a este Tribunal, como parte de la exigencia de una ley formal y material para la regulación del aludido proceso de preselección; en ese orden, el razonamiento a emitirse, se lo realizará en el marco de una interpretación conforme e integradora de la Constitución Política del Estado; a los fines de que el legislador, en subsanación del defecto de forma advertido en el presente fallo, ejercite sus atribuciones en máxima observancia de la interpretación que realiza este Tribunal de la voluntad del Constituyente; concretada en cada uno de los principios, valores, preceptos y contenidos de la Norma Suprema,

5
X



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

los cuales no solo se constituyen en la base del ordenamiento jurídico vigente, sino en esencia, guían el ejercicio de los poderes públicos conferidos a cada uno de los Órganos del Estado.

En esa línea, establecida como fue la necesidad de que todas las cuestiones vinculadas al ejercicio de los derechos políticos, en este caso, los comprendidos en el proceso de preselección de las altas autoridades judiciales del país, sean reguladas a través de una ley en sentido formal y material, cumpliendo todos los criterios de validez para la concreción de eventuales restricciones al ejercicio de tales derechos, incumbe complementar el citado razonamiento, con la consideración de aquellas circunstancias normativas especiales, que, por previsión constitucional requieren de un mayor grado de participación democrática, sea materializada en un mayor número de votos necesarios para la aprobación de una determinada ley.

Así, de acuerdo a lo desarrollado en el Fundamento Jurídico III.5, el Procedimiento Legislativo previsto en el art. 163 constitucional, acerca del tratamiento de proyectos de ley, establece de manera general que la aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros presentes; destacándose en esa línea, la aclaración realizada in fine en el núm. 11 del citado precepto constitucional, en el que de manera expresa e inequívoca se determina que, **las decisiones de la Asamblea se tomarán por mayoría absoluta de sus miembros presentes**; se entiende, cuando del ejercicio de la atribución legislativa se trate.

No obstante, dicho criterio de validez, materializado en la legitimidad mínima exigida para la creación de las normas jurídicas (votos de aprobación), puede variar, dependiendo de la materia a regularse. Así, entre las materias sujetas a este tratamiento de votación especial, de acuerdo a lo desarrollado en el precitado Fundamento Jurídico, se encuentra precisamente la facultad de preselección atribuida por el Constituyente a la Asamblea Legislativa Plurinacional, prevista en el art. 158.I.5 de la Norma Suprema, entre otros; temáticas en las cuales, el principio de reserva legal y los requerimientos de aprobación especiales previstos al efecto, no se constituyen en un mero cumplimiento de formalidades, sino, en esencia, es decir, **en una garantía del principio democrático, como canon legitimador y regulador del poder público.**

Por consiguiente, la votación por dos tercios, que, en esencia, importa una participación democrática, con mayores niveles de consenso en las decisiones a asumirse por la Asamblea Legislativa, sean éstas de orden legislativo, administrativo (nombramientos) o

Handwritten marks and signatures at the bottom right of the page, including a large '5' and several illegible signatures.



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

jurisdiccionales; imprescindibles para cuestiones de incuestionable relevancia constitucional, tal como acontece, sobre la base de la interpretación efectuada en el apartado precedente, con la preselección de las candidatas y candidatos para la conformación para del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura; cuva exigencia democrática, deberá verse igualmente reflejada en el procedimiento legislativo a aplicarse para la regulación del proceso electoral en cuestión. en cuyo proceso, la Asamblea Legislativa Plurinacional, deberá de manera inexcusable observar el principio de reserva legal, al encontrarse de por medio, la regulación de los derechos políticos reconocidos constitucionalmente.

En adición a ello, incumbe traer a colación la naturaleza jurídica del ejercicio de las funciones de las citadas autoridades, la cual, de acuerdo a lo desarrollado en el Fundamento Jurídico III.6.1 de este fallo constitucional, no solo se encuentra vinculada al ejercicio de los derechos políticos, –en tanto en la posibilidad de recurrir como elector o elegible respecta–; sino en esencia, a la voluntad del soberano encaminada a garantizar la independencia de los Órganos del Estado así como la imparcialidad judicial; máxime que, exige de sus representantes (Asambleístas Nacionales), un mayor consenso democrático, y por tanto mayores salvaguardas de validez formal.

Conforme a lo razonado, la atribución reconocida en el art. 158.I.5 de la CPE, a la Asamblea Legislativa Plurinacional, referida a la preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura, **debe ser ejercida únicamente mediante una ley en sentido formal y material aprobada por dos tercios de votos de los presentes del referido Órgano**; ello tomando en cuenta que tal facultad, trasunta en la conformación de las máximas autoridades de justicia; cuya labor, –impartición de justicia–, conforme manda el art. 178 de la Norma Suprema, se sustenta en los principios de independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, publicidad, probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad, participación ciudadana, armonía social y respeto a los derechos; y por tanto, las condiciones y requisitos que deban ser cumplidos por quienes, en ejercicio de su derecho ciudadano, quieran ser parte de la conformación de estas altas instancias judiciales; deben estar reguladas mediante una ley, revestida de las mayores exigencias de representatividad democrática, dado que, de acuerdo desarrollado en el Fundamento Jurídico III.5 del presente fallo, en

fcy

↗

✓

5

✓

62



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, lo que se traduce, inter alia, en la elección popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación del bien común.

III.8.3. Sobre la inconstitucionalidad por conexitud

Ahora bien, declarada como fue la inconstitucionalidad por la forma del Reglamento de Preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura; al verificarse que, la atribución reconocida a la Asamblea Legislativa Plurinacional en el art. 158.I.5 de la CPE, fue ejercida, a través de una norma de carácter infralegal, regulando reglamentariamente, el ejercicio de derechos políticos en inobservancia del mandato de reserva legal previsto en los arts. 109.II y 144.II de la Ley Fundamental, en conexitud con los arts. 23 y 30 de la CADH; dictaminándose en ese mérito, que todos los aspectos en torno a la participación de la ciudadanía en el aludido proceso, dada su relevancia, y por propia voluntad del constituyente (art. 182.II de la Norma Suprema), deban ser normados, a través de una votación de dos tercios de sus miembros presentes, cuya inobservancia acarreará la invalidez formal de todo lo regulado, así como el quebrantamiento abstracto de las aludidas prerrogativas constitucionales.

De conformidad al art. 78.II.5 del CPCo, que establece la facultad de este Tribunal de declarar la inconstitucionalidad de otros preceptos que sean conexos o concordantes con la norma legal impugnada, en cuyo caso tendrán los mismos efectos que en lo principal; a partir de una interpretación previsor, y a los fines de evitar una disfunción normativa en el ordenamiento jurídico vigente; en aplicación de los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa que de modo alguno pueden ser soslayados por este Tribunal; **corresponde también determinar la inconstitucionalidad en la forma, por conexitud, de la Ley 1513 de 5 de junio de 2023** –LEY TRANSITORIA PARA GARANTIZAR EL PROCESO DE PRESELECCIÓN DE CANDIDATAS Y CANDIDATOS PARA LA CONFORMACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL, TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, TRIBUNAL AGROAMBIENTAL Y CONSEJO DE LA MAGISTRATURA–; debido a que dicha norma no fue adoptada con el voto de dos tercios de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, la misma que, mediante su art. 3.I (REGLAMENTO DE

63



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

PRESELECCIÓN), delega la elaboración del Reglamento de Preselección de Candidatos y Candidatas a la Asamblea Legislativa Plurinacional a través de la Comisión Mixta que corresponda, a fin de que sea **aprobado con Resolución de Asamblea**; sin considerar que, conforme a lo señalado previamente, la regulación de los derechos fundamentales se encuentra sujeta a una ley en sentido formal y material, aspecto que se observa, cuando la Asamblea Legislativa Plurinacional delega vía reglamentación las condiciones y requisitos para las y los postulantes a tales cargos, lo que es precisamente el fundamento de la inconstitucionalidad alegada y advertida en la causa; pues no obstante que se dispone en su párrafo II, que dicho Reglamento deberá basarse en los requisitos establecidos en la Constitución Política del Estado, la Ley 025 del Órgano Judicial, la Ley 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional y demás normativa aplicable, ello de ninguna manera constituye una garantía del cumplimiento del principio de reserva legal y con ello, el de supremacía constitucional y jerarquía normativa, toda vez que, fue el mismo personero del Órgano que generó la norma impugnada, que en su informe señaló, que el Reglamento aprobado por la R.A.L.P. 007/2022-2023, no restringía o suprimía en su contenido algún derecho fundamental, porque los requisitos inmersos en dicho Reglamento hubieran sido extractados de la Constitución Política del Estado, la Ley del Órgano Judicial y la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y que el Reglamento solo tenía como objeto establecer el procedimiento para que los Asambleístas cumplan sus funciones; lo que, conforme se ha establecido precedentemente, no resulta cierto, al verificarse a prima facie la regulación de derechos fundamentales a través de ese instrumento normativo infralegal.

De soslayarse dicha conexitad entre ambos casos, se dejaría vigente la indicada Ley 1513, la misma que, bajo los fundamentos jurídicos expuestos en este Fallo Constitucional, también ingresa en contradicción con los preceptos constitucionales ya identificados, de manera que, tornaría poco eficaz la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, generando una disfunción normativa, al dejar vigente la señalada ley pese a que esta adolece de las observaciones anotadas en la presente Resolución, cuando por otra parte se expulsa del ordenamiento jurídico la norma infralegal por ser contraria a disposiciones constitucionales, lo que justifica precisamente su inconstitucionalidad por conexitad; pues como se señaló anteriormente, de considerar la restricción de derechos fundamentales, esto deber ser a través de una ley y no mediante una resolución cuya emisión sea facultada por una ley, caso en el cual no se daría cabal cumplimiento a lo dispuesto por el art. 16.II de la CPE.

Handwritten marks and signatures at the bottom right of the page, including a large signature and the number 54.



FOTOCOPIA LEGALIZADA

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia



III.8.4. Sobre el dimensionamiento de efectos

Con base en el art. 28 del CPCo, el cual permite a esta jurisdicción dimensionar los efectos de una resolución constitucional en la parte resolutoria del fallo en el tiempo y los efectos sobre lo resuelto, **corresponde dimensionar los efectos derogatorios de la presente Sentencia Constitucional, a todos aquellos actos que hubieren sido asumidos por la Asamblea Legislativa Plurinacional, en el ejercicio de la atribución prevista en los arts. 158.I.5 y 182.II de la CPE, dentro del merituado proceso de preselección de altas autoridades judiciales (2023)**; cuyos efectos, dada la aclaración previa realizada *ab initio* del control normativo de constitucionalidad impetrado, son igualmente aplicables a la R.A.L.P. 007/2022-2023 de 20 de abril de 2023, que aprueba el "Reglamento de Preselección de Candidatas y Candidatos" y la Convocatoria Pública para la presentación de postulantes a la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura".

Finalmente, dado el contexto actual y a efectos de no generar un vacío constitucional, que se verá reflejado en una imposibilidad material de cumplimiento del art. 182.II de la CPE; es decir, la preselección de las autoridades judiciales y el Tribunal Constitucional Plurinacional, corresponde a la Asamblea Legislativa Plurinacional asumir las medidas legislativas necesarias y oportunas para asegurar la culminación del citado proceso que por mandato constitucional le corresponde realizar.

POR TANTO

La Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional; en virtud de la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado y el art. 12.1 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional; resuelve declarar:

- 1° La **INCONSTITUCIONALIDAD** de la R.A.L.P. 007/2022-2023 de 20 de abril de 2023; y por consecuencia, del Reglamento de Preselección de Candidatas y Candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura (2023) y de la Convocatoria Pública emitida para tal efecto, conforme a los Fundamentos Jurídicos expuestos en el presente fallo constitucional, por ser contrarios a los arts. 109.II, 144.II y 410.II de la Constitución Política del Estado;
- 2° Por conexitud, la **INCONSTITUCIONALIDAD** de la Ley 1513 de 5 de junio de 2023 –Ley Transitoria para garantizar el proceso de preselección de candidatas y candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional,

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the number '5' and several illegible signatures.



FOTOCOPIA LEGALIZADA



Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejo de la Magistratura-, de acuerdo a los fundamentos expuestos en el apartado III.8.3. del presente fallo; y,

3º Se exhorta a la Asamblea Legislativa Plurinacional, a cumplir con las funciones y atribuciones constitucionalmente previstas; así como, contribuir en la generación de condiciones que garanticen el desarrollo de la preselección y elección de las máximas autoridades judiciales y del Tribunal Constitucional Plurinacional, con carácter inmediato, a partir de la notificación al personero del Órgano que generó la norma impugnada con el presente fallo constitucional.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional.

Ph.D. Paul Enrique Franco Zamora
PRESIDENTE
ACLARATORIO

Rene Yván Espada Navia
MAGISTRADO

Gonzalo Miguel Hurtado Zamorano
MAGISTRADO

MSc. Georgina Amusquivar Moller
MAGISTRADA

MSc. Julia Elizabeth Cornejo Gallardo
MAGISTRADA

MSc. Brigida Celia Vargas Barañado
MAGISTRADA

MSc. Carlos Alberto Calderón Medrano
MAGISTRADO

MSc. Karen Lorena Gallardo Sejas
MAGISTRADA

Dr. Petronilo Flores Condori
MAGISTRADO

66