



SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0084/2017

Sucre, 28 de noviembre de 2017

SALA PLENA

Magistrado Relator: Dr. Macario Lahor Cortez Chavez

Acción de inconstitucionalidad abstracta

Expediente: **20960-2017-42-AIA**

Departamento: **La Paz**

En la **acción de inconstitucionalidad abstracta** interpuesta por **Nélida Sifuentes Cueto, Senadora; David Ramos Mamani, Nelly Lenz Roso de Castillo,**

Aniceto Choque Chino, Ana Vidal Velasco de Apaza, Julio Huaraya Cabrera, Felipa Málaga Mamani, Ascencio Lazo, Juan Vásquez Colque, Edgar Montaña Rojas, Víctor Alonzo Gutiérrez Flores y Santos Paredes Mamani, Diputados, todos miembros **de la Asamblea Legislativa Plurinacional;** demandando: **a)** La inconstitucionalidad de los arts. 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la Ley del Régimen Electoral (LRE) –Ley 026 de 30 de julio de 2010–, por ser presuntamente contrarios a los arts. 26 y 28 de la Constitución Política del Estado (CPE), concordantes con los arts. 13, 256 y 410.II de dicha Norma Suprema; 1.1, 23, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); y, **b)** La inaplicabilidad de los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE respecto a la limitación de la reelección por una sola vez de manera continua por contradicción intra-constitucional de los arts. 26 y 28 de la misma Norma Suprema y por contradecir convencionalmente los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la citada CADH, concordante con los arts. 13, 133, 256 y 410.II de la CPE.

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1 Contenido de la acción

Por memorial presentado el 18 de septiembre de 2017, que cursa de fs. 824 a 853 de obrados, los accionantes exponen los siguientes fundamentos:

I.1.1 Relación sintética de la acción

La Constitución Política del Estado al ser la Norma Suprema del ordenamiento jurídico boliviano, se erige como pilar jurídico fundamental y ostenta supremacía sobre todas las normas del orden interno, debiendo las infra constitucionales circunscribirse a su contenido sin contradecirla; en ese entendido, el art. 410.II establece el bloque de constitucionalidad, integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de derechos humanos y normas de derecho

comunitario, ratificados por el país y tratándose de derechos humanos, el art. 256.I de la CPE, cede su jerarquía normativa a favor de ellos, indicando que los Tratados y Convenios internacionales en la materia, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta. Asimismo, respecto a la interpretación y aplicación de los Tratados y Convenios internacionales sobre derechos humanos, los arts. 13.IV y 256 de la CPE, establecen que los derechos y deberes consagrados en la Constitución se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia, cuando éstos prevean normas más favorables, fundamentos constitucionales esenciales en los que se inscribe la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969, aprobada y ratificada por Bolivia mediante Ley 1430 de 11 de febrero de 1993, cuyo art. 23 señala claramente que el ejercicio de los derechos políticos contenidos en su texto, no pueden ser reglamentados sino ‘exclusivamente’ por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal, criterios que constituyen ‘*numerus clausus*’.

La Constitución se caracteriza por ser progresista y garante de los derechos humanos y contiene una excepción hacia su misma aplicación, pues determina la aplicación preferente de Tratados y Convenios internacionales, cuando éstos prevean normas más favorables incluso por encima de la Norma Suprema; empero, el art. 52.III de la LRE, establece que el mandato de la Presidenta o Presidente y de la Vicepresidenta o Vicepresidente es de (5) cinco años y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua; lo mismo los arts. 64 inc. d) y 65 inc. b) respecto a las gobernadoras y gobernadores y asambleístas departamentales y los arts. 71 inc. c) y 72 inc. b) en relación a las alcaldesas y alcaldes y concejales y concejales, denegando el ejercicio pleno de los derechos políticos, considerados éstos como derechos humanos esenciales, ampliamente reconocidos por Tratados y Convenios internacionales e internalizadas en el ordenamiento jurídico boliviano en los arts. 26 y 28 de la CPE. Asimismo, se evidencia una “paradoja” dentro del propio texto constitucional, pues por una parte reconoce los derechos políticos de las y los ciudadanos y su posibilidad de ser candidatos y postularse a elecciones limpias y justas en los arts. 26 y 28 de la CPE y por otra parte, los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la misma Norma Suprema, limitan dichos derechos, alejándose de esta manera del propio texto constitucional y de los Tratados y Convenios internacionales suscritos por el Estado boliviano, como el “Pacto de San José de Costa Rica” hoy Convención Americana sobre Derechos Humanos que claramente enuncia derechos más amplios e irrestrictos, por lo que el Tribunal Constitucional Plurinacional debe efectuar una interpretación conforme a los arts. 13, 256 y 410.II y de la CPE; y, 1.1, 23, 24 y 29 de la CADH.

De acuerdo al art. 256 de la Ley Fundamental, el Estado boliviano se encuentra obligado a aplicar los tratados e instrumentos internacionales, de manera preferente a la Constitución y que al haber internalizado derechos humanos más favorables como los derechos políticos enunciados en el art. 23 de la CADH, está obligado internacionalmente a su cumplimiento en virtud al principio *pacta sunt servada*, principio general del derecho internacional que debe ser fielmente cumplido de buena fe por las partes de acuerdo a lo pactado, como señala el art. 2.2 de la Carta de Organización de las Naciones Unidas, caso contrario emerge la figura de la responsabilidad internacional que puede afectar al Estado boliviano en caso de incumplimiento, sea por omisión al no considerarlo o por acción al vulnerarlo, postura que queda reforzada con el art. 116 de la CPE, que establece que en caso de duda sobre la norma aplicable, deberá regir la más favorable, dando luces así sobre la interpretación que vaya a efectuarse sobre la norma cuestionada de inconstitucional, por lo que en el marco de la protección preferente y aplicación progresiva de los derechos humanos, se deberá aplicar de forma preferente los arts. 26 de la CPE; y, 1.1, 23, 24 y 29 de la CADH, por encima de los arts. 156, 168 y 285.II y 288 de la Norma Suprema, debido a que vulneran derechos fundamentales dentro del ordenamiento jurídico boliviano y derechos humanos en el ámbito del derecho internacional, además de contradecirse con otras normas constitucionales, resultando ser no sólo inconstitucionales, sino también inconvencionales, pues lesionan y niegan mejores derechos políticos contenidos en el “Pacto de San José de Costa Rica”.

Los derechos políticos al mismo tiempo son reverso esencial de otro derecho fundamental de las personas, como ser la prohibición de toda forma de discriminación, por lo que aquéllos deben ser ejercidos sin ninguna restricción indebida y que comprenden indivisiblemente derechos esenciales tales como a participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes, a votar y ser elegido 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; por su parte, el art. 23 de la CADH al reconocer derechos políticos y determinar que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, así como acceder a la función pública en condiciones de igualdad y establecer causales taxativas *numerus clausus* en la regulación de su ejercicio, tiene el propósito de evitar la discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos.

El texto constitucional boliviano, respecto a los derechos humanos, establece por un lado que los Tratados y Convenios en materia de derechos humanos forman

parte del bloque de constitucionalidad y por otro, acoge la jurisprudencia de los tribunales internacionales en la materia, que según la jurisprudencia constitucional boliviana se constituyen en vinculantes. Así, el art. 410 de la CPE, establece el principio de jerarquía normativa, donde la Constitución es la cima del ordenamiento jurídico, estando por debajo los tratados internacionales ratificados por el país en materia de derechos humanos, los que tal cual establece el texto, forman parte del bloque de constitucionalidad y luego con menor jerarquía, las leyes nacionales, estatutos autonómicos y demás normas; empero, bajo su vocación internacionalista, el propio Texto Constitucional en su art. 256 cede esa jerarquía en favor de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, reconociendo además que no es necesario que éstos hayan sido ratificados por el país, que son de preferente aplicación sobre la propia Constitución boliviana y que los derechos fundamentales serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, lo que hace que la jurisprudencia de los tribunales internacionales de derechos humanos sea vinculante para el Estado boliviano, por ello es posible tutelar derechos fundamentales o demandar la inconstitucionalidad de normas que contradigan derechos reconocidos en el propio texto constitucional, protección que abarca a otros derechos más favorables existentes en Tratados y Convenios internacionales o aquéllos que encontrándose en la Constitución boliviana, pudieran ser interpretados a través de los tratados e instrumentos internacionales de manera más favorable que en el ordenamiento jurídico interno, concluyéndose que los derechos humanos, pueden ser aplicados de manera preferente incluso por encima de la propia Constitución, existiendo una ineludible responsabilidad del Estado boliviano de protegerlos y respetarlos.

La interpretación constitucional es un elemento fundamental en el ejercicio del control jurisdiccional por el Tribunal Constitucional Plurinacional, más aún si de la interpretación de derechos fundamentales se trata, para lo cual se deberán considerar los criterios interpretativos que las normas de derechos humanos contienen, como el control de convencionalidad, deber internacional que emana de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mecanismo que protege el principio de supremacía de los derechos humanos para la eficacia normativa de las sentencias internacionales sobre derechos humanos, estableciendo que todos los jueces y autoridades de los Estados Parte deben realizar una confrontación entre la norma general aplicable a un caso concreto y el bloque de constitucionalidad, buscando una interpretación conforme o, en caso extremo, desaplicarla de la resolución o norma correspondiente, por lo que de conformidad al art. 29 inc. b) de la CADH al aplicar e interpretar los derechos humanos, debe acudirse a la norma y a la interpretación más amplia, extensiva y favorable, que garantice la plena vigencia de los derechos y desarrolle en mejor forma el contenido de éstos, tomando en cuenta los principios y criterios de interpretación desarrollados por la Corte, como órgano competente para interpretar

y aplicar el “Pacto de San José de Costa Rica”, cuyos precedentes forman también parte del bloque de constitucionalidad, criterios asumidos plenamente por el Tribunal Constitucional Plurinacional a partir de la SC 0110/2010-R de 10 de mayo, estableciendo que los órganos internos se encuentran sujetos a la jurisprudencia interamericana en su labor interpretativa de la Convención.

El Tribunal Constitucional Plurinacional desarrolló la doctrina del estándar más alto, estableciendo que bajo los principios de constitucionalidad y convencionalidad, el intérprete debe acudir a aquella jurisprudencia que desarrolle de mejor forma o de manera más razonable los derechos fundamentales, estableciendo que para la máxima eficacia de éstos, está vigente como fuente jurídica del derecho el entendimiento más favorable, progresivo y extensivo del derecho en cuestión, el cual puede emanar de órganos supra-estatales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que en el caso presente, se debe aplicar dicho estándar a la efectividad de los derechos

políticos consagrados en las normas del “Pacto de San José de Costa Rica”, conforme establece el art. 256 de la CPE.

Los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, se contraponen, en primer lugar, con otros artículos de la misma en materia de derechos humanos; específicamente, los arts. 26, 28, 256 y 410.II de la Norma Suprema, al restringir el goce de los derechos políticos y vulnerar derechos humanos reconocidos en Tratados y Convenios internacionales de la materia, concretamente los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la CADH, pues no solo limitan el goce de los derechos, sino también las ‘posibilidades’ reales y efectivas, pues de manera inconstitucional e inconvencional vulneran derechos humanos más favorables, constitucionalizando disposiciones completamente discriminatorias para el goce efectivo de los derechos humanos, poniendo límite sin justificación alguna al goce de los derechos políticos para que todos los ciudadanos puedan ser reelectos como autoridades de representación popular, mientras el soberano así lo desee, restringiendo los artículos cuestionados la posibilidad de participar en la dirección del poder conforme al art. 23.1.A y la oportunidad de ser elegido en elecciones periódicas y auténticas, cuando la elección depende del voto del ciudadano, ya que si confía en sus candidatos, éstos saldrán victoriosos, no pudiendo restringirse sin ningún motivo la participación, pues quien elige es el soberano a través del voto, en consecuencia no se puede limitar la ‘participación’ y posibilidad de ser electo, por lo que el Estado boliviano incumplió compromisos al disponer constitucionalmente normas que deniegan el ejercicio de derechos, cuando se

debieron ampliar las oportunidades a los ciudadanos para poder ser elegidos, de participar en las decisiones del poder público o acceder a un cargo a través del voto; en consecuencia, los artículos de la Norma Suprema señalados, al establecer la limitación de la reelección por una sola vez de manera continua, restringen derechos humanos, como son los derechos políticos y al confrontarse con los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la CADH se constituyen en inconvencionales, pues el art. 13 de la CPE establece que los derechos reconocidos en su texto son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos y que se interpretarán conforme con los tratados internacionales de la materia, cuando prevean normas más favorables, en concordancia con el art. 256.II de la misma Norma Suprema.

I.2. Admisión y citaciones

A través del AC 0269/2017-CA de 28 de septiembre, se **admitió** la acción de inconstitucionalidad abstracta, disponiendo sea puesta en conocimiento del Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en representación del Órgano que generó la norma impugnada, a objeto de su apersonamiento y formulación de alegatos que considere necesarios (fs. 855 a 860).

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

José Alberto Gonzáles Samaniego, Presidente en ejercicio de la Asamblea Legislativa Plurinacional, por memorial recibido el 10 de octubre de 2017, cursante de fs. 1457 a 1473 vta., formuló el siguiente informe: **1)** Una de las características del sistema presidencial es que el representante del ejecutivo es elegido mediante voto popular, lo que implica que debe existir un intervalo regular, cada cierto tiempo, para ejercer el sufragio universal, contemplando las constituciones el denominado periodo de duración del mandato correspondiente al jefe de Estado, lo que responde a la necesidad de activar el sufragio como rasgo del sistema presidencial, que no constituye una característica en sí misma, ya que al ser variable y circunstancial no le permite sostenerse como eje fundamental del sistema, por lo que la medida dispuesta en las normas cuestionadas del régimen electoral, vulneran la finalidad de un sistema, que contrariamente a la restricción del ejercicio de derechos políticos, se fundamenta en la ampliación de ámbitos en los cuales debe activarse el sufragio activo como pasivo; **2)** El art. 8.II de la CPE, proclama el principio de igualdad como pilar que sustenta al Estado boliviano y forma parte de sus fines y funciones, según su art. 9.2 y su reconocimiento como

derecho, implica una ejecución real y efectiva de la 'igualdad' en la sociedad boliviana, constituyéndose en orientadora para el reconocimiento de derechos fundamentales y su ejercicio, dentro de los cuales los denominados derechos políticos que garantizan la capacidad de participar e influir en la administración del poder político, los que se encuentran establecidos en la parte dogmática y estructural de la Constitución Política del Estado, en cuyo art. 26.II.2, se determina como única condición para su ejercicio el contar con dieciocho años de edad y como causales de suspensión, tomar armas contra la patria, defraudación de recursos públicos y traición a la patria; por su parte, el "Pacto de San José de Costa Rica", reconoce en el art. 23 los derechos políticos, admitiendo salvedades exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal; **3)** Bajo ese marco, para definir la legitimidad de quienes son depositarios de la confianza ciudadana, está dada la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, en procesos electorales únicos, garantistas, plurales y enmarcados en los principios y derechos fundamentales, cuyos resultados no son anticipados ni pre establecidos, sino se definen a momento de ejercer el voto, siendo así que la soberanía al residir en el pueblo, ningún aspecto formalista debería limitar las opciones electorales que pueden ser objeto de la consideración del único soberano, el pueblo; sin embargo, los artículos de la Ley del Régimen Electoral demandados de inconstitucionales, establecen un límite de participación electoral de la Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente, gobernadoras y gobernadores, asambleístas departamentales, alcaldesas o alcaldes, concejales y concejales, al señalar que podrán ser reelectas por una sola vez de manera continua; **4)** El proceso constituyente desarrollado los años 2006 y 2007 que se desarrolló en tres momentos, culminó con la presentación del "Proyecto de Texto Constitucional Aprobado en Grande, en Detalle y en Revisión el 9 de diciembre de 2007", introduciéndose modificaciones posteriores resultado de acuerdos políticos para viabilizar su aprobación, ajustándose varios artículos mediante la Ley 3942 de 21 de octubre de 2008, aprobada por el entonces Congreso de la República, donde sobre la reelección de autoridades, las Comisiones 5, 7 y 9 abordaron el tema relativo al periodo de funciones de autoridades electas y la posibilidad de su reelección; con relación a la reelección del Presidente y Vicepresidente, la Comisión 7, encargada de analizar y proponer la estructura del Órgano Ejecutivo, propuso que la reelección de las autoridades mencionadas no esté limitada ni restringida a términos temporales del ejercicio del cargo, proponiendo la siguiente redacción: "La Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente, podrán ser reelectos consecutivamente por voluntad del pueblo" lo que fue justificado por los constituyentes en el entendido de que es el pueblo quien define a qué personas entregarles la responsabilidad de conducir las riendas del Estado y no se trata de una reelección automática de gobernantes, sino la posibilidad de postularse nuevamente y de dar continuidad a sus políticas gubernamentales; sin embargo, esa manifestación de voluntad primigenia fue modificada como resultado de acuerdos políticos que tenían por objeto viabilizar la aprobación de la

Constitución, es así que en el Proyecto de Texto Constitucional aprobado en Oruro en diciembre de 2007, se establecieron los límites de reelección de las autoridades mencionadas, lo que se vio reflejado en el contenido actual aprobado por el Congreso Nacional en octubre de 2008; lo mismo en el caso del art. 285.II de la CPE, respecto a la posibilidad de reelección de las máxima autoridades ejecutivas de los gobiernos autónomos, ya que la posibilidad de reelección es justamente eso, una posibilidad de volver a postularse al mismo cargo a objeto de dar continuidad a su gestión gubernamental y donde el pueblo tiene una gama más amplia de opciones para elegir a quiénes serán los gobernantes del Estado; **5)** Con relación a los derechos políticos regulados en el art. 26 de la CPE, los informes aprobados por mayoría de las Comisiones 2 y 3 no establecieron límites relativos a la reelección de autoridades en el ejercicio de derechos políticos, salvo los requisitos previstos en la Constitución y la Ley, mientras que en relación al art. 28 de la CPE, propuso por unanimidad la suspensión del ejercicio de derechos políticos únicamente por tres razones, sin que ninguna de ellas haga referencia a la posibilidad o no de reelección de una persona como autoridad pública, por lo que la regulación de derechos políticos en la Constitución desde su concepción durante el proceso constituyente, se mantiene como constante su ejercicio amplio en la posibilidad de ser elector o elegible, suspendiéndose por tres razones establecidas en el art. 28 de la Norma Suprema; **6)** En cuanto a la aplicación preferente de los derechos humanos, durante la Constituyente, respecto al art. 13 de la CPE la Comisión 3 propuso la prevalencia de los tratados e instrumentos internacionales sobre la materia, señalando que tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno en tanto contengan normas más favorables a la Constitución, contenido que fue adoptado en el Documento de Consenso del departamento de Chuquisaca el 3 de agosto de 2007; mientras que respecto al art. 256.II, la Comisión 20 propuso la aplicación preferente sobre la Constitución de los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, en caso de ser más favorables, cuya redacción con algunas variaciones fue plasmado en el Proyecto del Texto Constitucional ajustado en el Congreso Nacional en octubre de 2008, lo que fue justificado en el sentido de que los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos recogen la necesidad de hacer prevalecer los mismos como conquista a nivel internacional y que existía un vacío legal sobre su importancia y jerarquía, que debía ser subsanado por la Asamblea Constituyente; **7)** Los constituyentes y el pueblo soberano a momento de elaborar y aprobar la Constitución fueron previsivos y garantizaron a través del art. 256 de la Ley Fundamental, la determinación de hacer prevalecer por sobre todas las cosas la primacía y vigencia de los derechos humanos como característica fundamental del Estado; en ese sentido, la previsión de aplicar de forma preferente tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos por encima del texto mismo de la Constitución cuando declaren derechos más favorables y que su interpretación por el Tribunal Constitucional Plurinacional deberá ser la que permita el desarrollo más favorable de los mismos cuando se encuentren establecidos en tratados e instrumentos internacionales, es un mandato propio de

la Constitución, así su art. 256 cede su primacía en favor de los derechos humanos, contenidos en tratados e instrumentos internacionales, indicando que se aplicarán de manera preferente a la Constitución, dando fuerza normativa constitucional al art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, que determina que el Estado parte no puede poner como obstáculo para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales su propio derecho interno; **8)** En el Estado Plurinacional de Bolivia, los sistemas de control son mayores que los tradicionalmente aplicados en una democracia liberal, en razón de que uno de sus objetivos es abandonar los modelos tradicionales de equilibrios formales, como los maleables sistemas de control, habiendo la Constitución previsto una aplicación fáctica y directa de los derechos reconocidos en la misma, caracterizándose por ser garantista y axiológica, criterios que orientan la interpretación cuando es activada la competencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, operando la función interpretativa como un proceso dinámico, flexible, conciliador y garantistas de los derechos fundamentales y que se aplica al caso concreto a la luz de sus bases principistas, del bloque de constitucionalidad y del control de convencionalidad, a diferencia del proceso de reforma total o parcial de la Constitución, que exige un conjunto de requisitos y condiciones para su procedencia; y, **9)** La Constitución boliviana consagró un posicionamiento *sui generis* en relación al derecho internacional de los derechos humanos, cuya piedra angular se encuentra en el art. 256, pudiendo considerarse el modelo más garantista, proteccionista y progresista de derechos humanos, lo que se comprueba en la redacción de dicho artículo que ha incorporado dos elementos tradicionalmente no vinculantes como bases legales que permite la aplicación preferente del derecho internacional de los derechos humanos y que en una mirada comparativa de las Constituciones de la región demuestra que el umbral de protección boliviano es muy alto y supera con creces la tendencia regional de reconocer valor supra legal a los tratados en materia de derechos humanos, modelo que ha impregnado el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional Plurinacional consagrando la importancia primordial de los derechos humanos y explicitado los principios generales del derecho internacional que obligan al Estado boliviano a preservar sus compromisos internacionales.

II. CONCLUSIONES

Del análisis y compulsas de los antecedentes que cursan en obrados, se establece lo siguiente:

II.1. Normas legales consideradas inconstitucionales

Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de los siguientes artículos de la Ley del Régimen Electoral:

“Artículo 52. (FORMA DE ELECCIÓN).

(...)

III. El mandato de la Presidenta o Presidente y de la Vicepresidenta o Vicepresidente es de cinco (5) años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua”.

“Artículo 64. (ELECCIÓN DE AUTORIDADES EJECUTIVAS DEPARTAMENTALES). Las Gobernadoras y los Gobernadores se elegirán con sujeción a los principios establecidos en esta Ley y al siguiente régimen básico:

(...)

d) Podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez”.

“Artículo 65. (ELECCIÓN DE ASAMBLEÍSTAS DEPARTAMENTALES). Las y los Asambleístas Departamentales se elegirán con sujeción a los principios establecidos en esta Ley y al siguiente régimen básico:

(...)

b) Podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez”.

“Artículo 71. (ELECCIÓN DE ALCALDESAS O ALCALDES). Las Alcaldesas y los Alcaldes se elegirán en circunscripción municipal, con sujeción al siguiente régimen básico:

(...)

c) Podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez”.

Artículo 72. (ELECCIÓN DE CONCEJALAS Y CONCEJALES). Las Concejalas y los Concejales se elegirán en circunscripción municipal, con sujeción al siguiente régimen básico:

(...)

b) Podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez”.

II.2. Artículos de la Constitución Política del Estado cuya inaplicabilidad se solicita

Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de los siguientes artículos:

“Artículo 156. El tiempo del mandato de las y los asambleístas es de cinco años pudiendo ser reelectas y reelectos por una sola vez de manera continua”.

“Artículo 168. El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser

reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua”.

“Artículo 285.

II. El periodo de mandato de las máximas autoridades ejecutivas de los gobiernos autónomos es de cinco años, y podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez”.

“Artículo 288. El período de mandato de los integrantes de los Concejos y Asambleas de los gobiernos autónomos será de cinco años, y podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez” (las negrillas corresponden al texto original).

II.3. Normas de la Constitución Política del Estado que se estiman infringidas

“Artículo 13.

I. Los derechos reconocidos por esta Constitución son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. El Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos.

II. Los derechos que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos no enunciados.

III. La clasificación de los derechos establecida en esta Constitución no determina jerarquía alguna ni superioridad de unos derechos sobre otros.

IV. Los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia”.

“Artículo 26.

I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

II. El derecho a la participación comprende:

1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley.

2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos.

3. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio.

4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.

5. La fiscalización de los actos de la función pública”.

“**Artículo 28.** El ejercicio de los derechos políticos se suspende en los siguientes casos, previa sentencia ejecutoriada mientras la pena no haya sido cumplida:

1. Por tomar armas y prestar servicio en fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra.

2. Por defraudación de recursos públicos.

3. Por traición a la patria”.

“**Artículo 256.**

I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta.

II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables”.

“**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

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” (las negrillas corresponden al texto original).

II.4. Normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que se consideran contrariadas

“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole,

origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

“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 puede 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” (las negrillas son del texto original).

“Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

“Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

Los accionantes cuestionan la constitucionalidad de los arts. 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la LRE, por ser presuntamente contrarios a los arts. 26 y 28 de la CPE, concordantes con los arts. 13, 256 y 410.II de dicha Norma Suprema y los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la CADH; y, demandan además, la inaplicabilidad de los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, respecto a la limitación de reelección por una sola vez de manera continua, por contradicción intra-constitucional con los arts. 26 y 28 de la Norma Suprema y por contradecir convencionalmente los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la citada CADH, concordante con los arts. 13, 133, 256 y 410.II de la CPE. Alegan que el art. 410 de la CPE, establece el bloque de constitucionalidad, conformado por los Tratados y

Convenios internacionales de derechos humanos y normas de derecho comunitario ratificados por el país, donde tratándose de aquéllos, el art. 256.I de la Norma Suprema, cede su jerarquía normativa en favor de los instrumentos internacionales que declaren derechos más favorables contenidos en la propia Constitución y que de acuerdo al parágrafo II del mismo artículo y 13.IV de la CPE, los derechos y deberes consagrados en la Ley Fundamental, se interpretan conforme a los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Bolivia, cuando éstos prevean normas más favorables; empero, las disposiciones constitucionales y legales cuestionadas, al establecer que las autoridades referidas en su texto, pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua, deniegan el ejercicio pleno de los derechos políticos ampliamente reconocidos por Tratados y Convenios internacionales e internalizadas en el ordenamiento jurídico boliviano en los arts. 26 y 28 de la CPE; evidenciándose una “paradoja” en el propio texto constitucional, pues por una parte reconoce derechos políticos de los ciudadanos de ser candidatos y postularse a elecciones limpias y justas en los arts. 26 y 28 y por otra parte, los arts. 156, 168, 285.II y 288, limitan dichos derechos, alejándose del propio Texto Constitucional y de los Tratados y Convenios internacionales suscritos por el Estado boliviano, como el “Pacto de San José de Costa Rica”, que claramente enuncia derechos más amplios e irrestrictos, por lo que correspondería a este Tribunal realizar una interpretación conforme a los arts. 13, 256 y 410.II de la CPE; y, 1.1, 23, 24 y 29 de la CADH. De otro lado, las normas de la Constitución impugnadas, constitucionalizan disposiciones completamente discriminatorias para el goce efectivo de derechos humanos, cuando la elección depende del voto del ciudadano, ya que si confía en sus candidatos, éstos saldrán victoriosos, no pudiendo restringirse sin ningún motivo la participación, pues quien elige es el soberano a través del voto, por lo que no puede limitarse la posibilidad de ser electo.

Corresponde establecer si lo denunciado es evidente, a los efectos de ejercer el control normativo de constitucionalidad que encomienda al Tribunal Constitucional Plurinacional, el art. 202.1 de la CPE.

III.1. Naturaleza jurídica y alcances del control normativo de constitucionalidad

El constituyente le ha conferido al Tribunal Constitucional Plurinacional el ejercicio de la justicia constitucional, que tiene por finalidad la de velar por la supremacía de la Constitución Política del Estado, ejercer el control de la

constitucionalidad y precautelar el respeto y vigencia de los derechos y garantías constitucionales.

La Constitución Política del Estado, entre las acciones de defensa, prevé la acción de inconstitucionalidad, que puede ser presentada por toda persona individual o colectiva afectada por una norma jurídica contraria a la Norma Suprema, de acuerdo con los procedimientos establecidos por ley. En ese marco, en el Título III del Código Procesal Constitucional (CPCo), se desarrollan las acciones de inconstitucionalidad, estableciéndose en su art. 72 que éstas son de puro derecho y tienen por objeto declarar la inconstitucionalidad de toda norma jurídica incluida en una Ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial que sea contraria a la Constitución Política del Estado, a instancia de las autoridades públicas señaladas en el indicado Código.

El art. 73 del CPCo, referido a los tipos de acción de inconstitucional, establece que éstas pueden ser: 1) Acción de Inconstitucionalidad de carácter abstracto contra leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos ordenanzas y todo género de resoluciones no judiciales; y, 2) Acción de inconstitucionalidad de carácter concreto, que procederá en el marco de un proceso judicial o administrativo cuya decisión dependa de la inconstitucionalidad de leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos, ordenanzas y todos género de resoluciones no judiciales.

Según el art. 74 del CPCo, están legitimadas y legitimados para interponer una acción de inconstitucionalidad abstracta: "...la Presidenta o Presidente del Estado Plurinacional, cualquier miembro de la Asamblea Legislativa Plurinacional o de los Órganos Legislativos de las Entidades Territoriales Autónomas, las máxima autoridades ejecutivas de las Entidades Territoriales Autónomas, así como la Defensora o Defensor del Pueblo".

En el referido contexto, es posible ratificar la doctrina sentada por el extinto Tribunal Constitucional en relación a los alcances del control de constitucional a través de las dos vías conocidas ahora como abstracta y concreta. Así, en la SC 0019/2006 de 5 de abril, siguiendo el criterio expresado por la SC 0051/2005-R de 18 de agosto, se estableció: "...*el control de constitucionalidad abarca los siguientes ámbitos: a) la verificación de la compatibilidad o incompatibilidad de las disposiciones legales impugnadas con las normas de la Constitución Política*

del Estado, lo que incluye el sistema de valores supremos, principios fundamentales, así como los derechos fundamentales consagrados en dicha Ley Fundamental; b) la interpretación de las normas constitucionales así como de la disposición legal sometida al control desde y conforme a la Constitución Política del Estado; c) el desarrollo de un juicio relacional para determinar si una norma legal es o no conforme con las normas constitucionales; determinando previamente el significado de la norma legal por vía de interpretación; y d) la determinación de mantener las normas de la disposición legal sometida al control. De lo referido se concluye que el control de constitucionalidad no alcanza a la valoración de los fines, los propósitos, la conveniencia o beneficios que pudiese generar la disposición legal sometida a control; lo que significa que el Tribunal Constitucional, como órgano encargado del control de constitucionalidad, no tiene a su cargo la evaluación de si son convenientes, oportunos o benéficos los propósitos buscados por las normas impugnadas, su labor se concentra en el control objetivo de constitucionalidad de las disposiciones legales objetadas”.

III.2. Sobre el Control de Convencionalidad

El desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos en los últimos tiempos ha marcado e influido en los ordenamientos jurídicos internos de muchos Estados, la relación de los instrumentos internacionales su reconocimiento dentro del llamado bloque de constitucionalidad y la evolución del concepto ^[1] ha sido determinante e influyente dentro del fenómeno de transformación de los estados ^[2], el Estado boliviano no es ajeno a dicho desarrollo y reconocimiento que de manera preliminar se la hizo vía interpretación, por el extinto Tribunal Constitucional, ante la ausencia en el texto de la anterior Constitución Política ^[3], para finalmente en la reforma total de la Constitución aprobada el 2009 incorporarla como parte del bloque de constitucionalidad, en ese marco los tratados de derechos humanos y a las normas de derecho comunitario como parte del ordenamiento jurídico pero además con jerarquía constitucional.

El reconocimiento dentro del bloque de constitucionalidad de los tratados de derechos humanos inicialmente a través de Sentencias del Tribunal Constitucional en vigencia de la Constitución Política del Estado de 1997 reformada en 1994, y posteriormente reconocida de manera textual en la Constitución Política del Estado de 2009, tienen como consecuencia la obligación por parte del Estado de la aplicación directa en el orden interno de los instrumentos, tratados de derechos

humanos y aún más la inclusión en la interpretación de reglas de acuerdo con lo establecido en tratados internacionales ^[4].

El reconocimiento de los tratados de derechos humanos dentro del bloque de constitucionalidad, como normas de rango constitucional, no solo implica su reconocimiento de su jerarquía constitucional, sino que existe un mandato imperativo que ordena que aquellos tratados tienen aplicación preferente cuando garanticen de mejor manera la vigencia de los derechos humanos, esto es que los mandatos de la Constitución ceden cuando un Tratado y Convenio internacional en materia de derechos humanos, declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución; y sirven también como pauta de interpretación cuando prevean normas más favorables, refiriéndose a las de la Constitución (art. 256 CPE).

Por ello este Tribunal, los jueces ordinarios y en fin todos los órganos del poder público tienen el mandato imperativo de proteger los derechos fundamentales, a través del control de constitucionalidad y convencionalidad, que no solo alcanza a las normas infra constitucionales sino a la Constitución misma.

A partir de lo que se establece en los arts. 13.IV y 256 de la CPE, los derechos fundamentales que consagra el orden constitucional, deben ser interpretados de acuerdo a lo que determinen los tratados internacionales que en materia de derechos humanos hayan sido ratificados por Bolivia; instrumentos que conforme se verá *infra*, **son de preferente aplicación inclusive respecto a la propia Constitución, en los casos de que prevean normas más favorables para la vigencia y ejercicio de tales derechos**, por lo que de acuerdo a lo establecido por nuestra Norma Suprema, las normas del derecho internacional sobre derechos humanos, en Bolivia, adquieren rango supraconstitucional; vale decir, que en las condiciones anotadas, se encuentran por encima de la Constitución, lo cual deriva necesariamente en el **control de convencionalidad, con el objeto de establecer la compatibilidad o incompatibilidad de las normas de la Constitución Política del Estado y las leyes (*lato sensu*), con las normas del sistema internacional de protección de los derechos humanos**, mediante la realización de una labor hermenéutica.

En ese sentido, se tiene que si bien el **control de constitucionalidad**, implica la labor de verificación de la compatibilidad o incompatibilidad de las leyes –sentido amplio–, con las normas de la Constitución Política del Estado y su sistema de valores supremos, principios fundamentales, derechos y garantías constitucionales consagrados en su texto; la interpretación de la disposición legal impugnada desde y conforme a la Constitución y en caso de que no resulten conformes con las normas constitucionales, determinar su expulsión del ordenamiento jurídico del Estado. De su lado, el **control de convencionalidad**, entraña igual faena; empero, respecto de la mismísima Constitución Política del Estado, así como de las leyes, decretos, reglamentos y demás resoluciones, en relación a los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos; en el caso boliviano, con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y si emergente de dicha contrastación se advierte la existencia de incompatibilidad entre las normas de la Constitución y demás disposiciones infraconstitucionales con los términos de dicha Convención, corresponde igualmente la aplicación **preferente de una norma favorable sobre otra**.

Al respecto, el art. 29 de la CADH, por una parte, proporciona determinadas pautas para la interpretación de los términos de dicho instrumento y por otra, se deben tomar en cuenta también, los criterios adoptados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que conforme a su art. 62.3, tiene competencia para conocer cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de los términos de la Convención que sean sometidos a su conocimiento, lo que demanda igualmente, **la interpretación de las normas de la Constitución Política del Estado y las leyes, desde y conforme a las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**.

En relación al control de convencionalidad y la labor de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, ha establecido los siguientes entendimientos; entre otras, en las Sentencias que se citan a continuación:

SCP 2170/2013 de 21 de noviembre: “...consecuentemente, como se trata de derechos humanos, para efectuar el test de constitucionalidad se acudirá a los criterios de interpretación contenidos en los arts. 13.IV y 256 de la CPE que, en el marco del de nuestro constitucionalismo plurinacional y comunitario, introducen dos principios que guían la interpretación de los derechos fundamentales: la

interpretación pro persona (pro homine) y la interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos.

*En virtud al primero, los jueces y tribunales tiene el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión -ya sea que esté contenida en la Constitución o en las normas del bloque de constitucionalidad- y de adoptar la interpretación que sea más favorable y extensiva y, en virtud a la segunda (**interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos**), tienen el deber de -ejerciendo el control de convencionalidad- interpretar el derecho de acuerdo a las normas contenidas en tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados o a los que se hubiere adherido el Estado, siempre y cuando, claro está, declaren derechos más favorables a los contenidos en la **Constitución Política del Estado**; obligación que se extiende, además al contraste del derecho con la interpretación que de él ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme lo ha entendido la misma Corte en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú*, al señalar que: ‘...los órganos del Poder Judicial deben ejercer no solo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de sus regulaciones procesales correspondientes...’.*

*Bajo los criterios anotados, se deben establecer los alcances de los derechos alegados desde la perspectiva constitucional y los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para luego determinar si la norma impugnada cumple con los mismos o más bien **debe ser expulsada del ordenamiento jurídico por ser contraria a ellos**” (Las negrillas son nuestras).*

SCP 0572/2014 de 10 de marzo: *“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.*

*En ese ámbito, debe hacerse mención a los arts. 13 y 256 de la CPE, que introducen dos principios que guían la interpretación de los derechos fundamentales: la interpretación pro homine y la interpretación conforme a los Pactos internacionales sobre Derechos Humanos. En virtud a la primera, los jueces, tribunales y autoridades administrativas, tiene el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión -ya sea que esté contenida en la Constitución Política del Estado o en las normas del bloque de constitucionalidad- y de adoptar la interpretación que sea más favorable y extensiva al derecho en cuestión; y en virtud a la segunda (interpretación conforme a los Pactos internacionales sobre Derechos Humanos), tienen el deber de ejercer el control de convencionalidad, **interpretar el derecho de acuerdo a las normas contenidas en Tratados e Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados o a los que se hubiere adherido el Estado**, siempre y cuando, claro está, declaren derechos más favorables a los contenidos en la Norma Suprema; obligación que se extiende, además al contraste del derecho con la interpretación que de él ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*

En el marco de lo señalado precedentemente, es evidente que al momento de aplicar las leyes, los jueces y tribunales tienen la obligación de analizar la compatibilidad de la disposición legal no sólo con la Constitución Política del Estado, sino también, como lo señala nuestra propia Constitución en los arts. 13 y 256 y lo ha entendido la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, están obligados a efectuar el control de convencionalidad, a efecto de determinar si esa disposición legal es compatible o no con los Convenios y Pactos internacionales sobre Derechos Humanos y con la interpretación que de ellas hubiera realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ambos casos, los jueces y tribunales están obligados a interpretar la disposición legal desde y conforme a las normas de la Ley Fundamental y las normas contenidas en Pactos internacionales sobre Derechos Humanos y, cuando dicha interpretación no es posible, formular, de oficio, la acción de inconstitucionalidad concreta.

*Efectivamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en el caso Almonacid Arellanos contra Chile, que **son los jueces y tribunales internos los que deben efectuar el control de convencionalidad**, conforme al siguiente razonamiento: '124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. **Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces,***

como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana’.

Este control de convencionalidad que inicialmente debía ser ejercido solo por el Órgano Judicial, fue posteriormente ampliado a otros órganos. Así, en el caso Cabrera García y Montiel Flores contra México, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que: ‘225. (...) las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico 332.

Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin’. En el mismo sentido, el caso Gelman contra Uruguay.

Entonces, conforme a dicho entendimiento, todas las autoridades, pero sobre todo los jueces, están obligados a analizar si las disposiciones legales que aplicarán son compatibles con los Pactos internacionales sobre Derechos Humanos e, inclusive, con la jurisprudencia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En ese sentido, tanto el principio de constitucionalidad (art. 410 de la CPE) como el de convencionalidad (arts. 13.IV y 256 de la CPE) -que en mérito al bloque de constitucionalidad previsto en el art. 410 de la CPE, queda inserto en el de constitucionalidad exigen- a las autoridades interpretar las normas desde y conforme a la Constitución Política del Estado y a las normas del bloque de constitucionalidad, precautelando el respeto a los derechos fundamentales y

garantías constitucionales, las cuales, conforme se ha visto, tienen una posición privilegiada en nuestro sistema constitucional.

Los jueces y tribunales, bajo esa perspectiva, en virtud a las características de imparcialidad, independencia y competencia, como elementos de la garantía del juez natural, son quienes deben efectuar un verdadero control de convencionalidad, garantizando el efectivo goce de los derechos y las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución Política del Estado y las normas del bloque de constitucionalidad, como ya lo anotara la Corte Interamericana en los casos antes referidos” (Las negrillas corresponden al texto original de la Sentencia).

Huelga señalar que a pesar de no hacerse alusión expresa a los jueces constitucionales en las referidas Sentencias, se entiende que éstos en el conocimiento de acciones tutelares y en especial **los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional, se encuentran obligados a realizar el control de convencionalidad en el conocimiento de las causas sometidas a su conocimiento**, aun en el caso en que dichas facultades no se encuentran establecidas de manera expresa en el ordenamiento jurídico nacional, lo cual deviene de compromisos internacionales al haber suscrito y ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en observancia del principio *pacta sunt servanda*.

En relación a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como intérprete última y suprema de los derechos contenidos en la Convención y cuya jurisprudencia además, forma parte del bloque de constitucionalidad y que debe ser acatada por los tribunales nacionales; en la SC 0110/2010-R de 10 de mayo, al respecto se estableció lo siguiente:

“...es imperante estudiar los fundamentos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, a cuyo efecto, en principio, debe señalarse que éste es un conjunto de herramientas normativas y jurisdiccionales cuyo diseño cohesiona armoniosamente la dogmática y esencia de derechos considerados inherentes al ser humano por su naturaleza óptica, con instituciones cuya activación garantizan un respeto efectivo de estos derechos. En mérito a lo expuesto, se tiene que la sistematicidad del mismo, hace que el contenido de sus herramientas normativas y las decisiones emanadas de sus mecanismos

institucionales, se enraícen de tal manera en el orden interno de los países miembros, que sus postulados no solamente forman parte de este precepto, sino que se constituyen en informadores del régimen interno, el cual, se sujeta y subordina en cuanto a su contenido a éste, armonizándose de esta manera el orden nacional con el orden supranacional de los Derechos Humanos, siendo por tanto esta 'sistematicidad' el fundamento y la razón de ser de esta ingeniería supranacional destinada a la protección real y efectiva de Derechos Humanos.

En mérito a lo expuesto, se tiene que los elementos normativos y las decisiones jurisdiccionales que emanen de este sistema no son aislados e independientes del sistema legal interno, de hecho, la efectividad en cuanto a la protección de los derechos fundamentales, solamente esta garantizada en tanto y cuanto el orden interno asuma en lo referente a su contenido los alcances y efectos de estas normas y decisiones emergentes del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

En efecto, la doctrina del bloque de constitucionalidad reconocida por el art. 410 de la CPE, contempla como parte del mismo a los Tratados Internacionales referentes a Derechos Humanos, entre los cuales inequívocamente se encuentra el Pacto de San José de Costa Rica, denominado también Convención Interamericana de Derechos Humanos, ratificado por Bolivia mediante Ley 1599 de 18 de octubre de 1994, norma que por su esencia y temática se encuentra amparada por el principio de supremacía constitucional, postulado a partir del cual, se sustenta el eje estructural de la jerarquía normativa imperante en el Estado Plurinacional de Bolivia.

En efecto, el Pacto de San José de Costa Rica, como norma componente del bloque de constitucionalidad, está constituido por tres partes esenciales, estrictamente vinculadas entre sí: la primera, conformada por el preámbulo, la segunda denominada dogmática y la tercera referente a la parte orgánica. Precisamente, el Capítulo VIII de este instrumento regula a la CIDH Interamericana de Derechos Humanos, en consecuencia, siguiendo un criterio de interpretación constitucional 'sistémico', debe establecerse que este órgano y por ende las decisiones que de él emanan, forman parte también de este bloque de constitucionalidad.

Esto es así por dos razones jurídicas concretas a saber: 1) El objeto de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y, 2) La aplicación de la doctrina del efecto útil de las sentencias que versan sobre Derechos Humanos.

*En efecto, al ser la CIDH el último y máximo garante en el plano supranacional del respeto a los Derechos Humanos, **el objeto de su competencia y las decisiones que en ejercicio de ella emanan**, constituyen piedras angulares para garantizar efectivamente la vigencia del 'Estado Constitucional', que contemporáneamente se traduce en el Estado Social y Democrático de Derecho, cuyos ejes principales entre otros, son precisamente la vigencia de los Derechos Humanos y la existencia de mecanismos eficaces que los hagan valer, por eso es que las Sentencias emanadas de este órgano forman parte del bloque de constitucionalidad y fundamentan no solamente la actuación de los agentes públicos, sino también subordinan en cuanto a su contenido a toda la normativa infra-constitucional vigente.*

*Asimismo, otra razón para sustentar, en el orden interno, la jerarquía constitucional de las Sentencias emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es la llamada **doctrina del efecto útil de las Sentencias que versan sobre Derechos Humanos**, la misma que fue desarrollada por la propia Corte Interamericana. En efecto, las Sentencias emitidas luego de una constatación de vulneración a Derechos Humanos, generan para el Estado infractor responsabilidad internacional, premisa a partir de la cual, el estado asume obligaciones internacionales de cumplimiento ineludibles e inexcusables.*

Desde la óptica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el cumplimiento de estas obligaciones internacionales, responde a un principio esencial que sustenta el propio Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, que es el de 'buena fe', llamado también 'pacta sunt servanda', en virtud del cual, los Estados deben atender sus obligaciones internacionales, fundamento por demás sustentado para argumentar que los estados miembros de este sistema, no pueden por razones de orden interno dejar de asumir esta responsabilidad internacional.

*Por lo expuesto, se puede afirmar que es precisamente el principio de buena fe, el que reviste a las Sentencias de la CIDH **el efecto útil o de protección efectiva**,*

siendo por tanto plenamente justificable la ubicación de estas Sentencias dentro del llamado bloque de constitucionalidad.

En el marco del panorama descrito, se colige que inequívocamente las Sentencias emanadas de la CIDH, por su naturaleza y efectos, no se encuentran por debajo ni de la Constitución Política del Estado tampoco de las normas jurídicas infra-constitucionales, sino por el contrario, forman parte del bloque de constitucionalidad y a partir del alcance del principio de supremacía constitucional que alcanza a las normas que integran este bloque, son fundamentadoras e informadoras de todo el orden jurídico interno, debiendo el mismo adecuarse plenamente a su contenido para consagrar así la vigencia plena del ‘Estado Constitucional’ enmarcado en la operatividad del Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos” (Las negrillas corresponden al texto original de la Sentencia).

Siguiendo la jurisprudencia de este Tribunal, citamos la jurisprudencia internacional emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos vinculante para el Estado boliviano [Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220](#), párrafos 52 y 53 que señalan en caso de que existan normas constitucionales en un Estado signatario de la Convención Americana que vulneren derechos reconocidos por la Convención: “52. *Así, la ‘fuerza normativa’ de la Convención Americana alcanza a la interpretación que de la misma realice la Corte IDH, como ‘intérprete última’ de dicho Pacto en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. La interpretación emprendida por el Tribunal Interamericano a las disposiciones convencionales adquiere la misma eficacia que poseen éstas, ya que en realidad las ‘normas convencionales’ constituyen el resultado de la ‘interpretación convencional’ que emprende la Corte IDH como órgano ‘judicial autónomo cuyo objetivo es la aplicación e interpretación’ del corpus juris interamericano. Dicho en otras palabras, el resultado de la interpretación de la Convención Americana conforma la jurisprudencia de la misma; es decir, ‘constituyen normas que derivan de la CADH, de lo cual se obtiene que gocen de la misma eficacia (directa) que tiene dicho tratado internacional’.*

‘53. Como hemos sostenido al analizar los grados de intensidad del ‘control difuso de convencionalidad’, el resultado del examen de compatibilidad entre la norma nacional y el ‘bloque de convencionalidad’, consiste en dejar ‘sin efectos jurídicos’ aquellas interpretaciones inconventionales o las que sean menos

*favorables; o bien, cuando no pueda lograrse interpretación convencional alguna, la consecuencia consiste en **‘dejar sin efectos jurídicos’** la norma nacional, ya sea en el caso particular o con efectos generales realizando la declaración de invalidez de conformidad con las atribuciones del juez que realice dicho control’’.*

Debiendo señalarse que el control de convencionalidad, alcanza a todos los jueces según el entendimiento de la referida sentencia; es decir, que aunque no se encuentre de manera expresa la facultad de los jueces —como lo son los propios Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional—, estos se ven en la obligación de efectuar el control de convencionalidad ello y como se subraya, aunque no estén de manera expresa delimitadas dichas facultades dentro de las normas nacionales, pues ello deviene de un compromiso del Estado a nivel Internacional al haber suscrito Tratados y Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos; es decir, emergente del *pacta sun servanda*, así también lo refiere la Corte en el citado caso [Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C 220](#), párrafo 57: “*Si bien el citado precepto se refiere a las atribuciones de la Corte IDH, mutatis mutandi, debe aplicarse por los jueces nacionales debido a que también son jueces interamericanos cuando realizan el «control difuso de convencionalidad». Y ello implica garantizar, en la medida de lo posible, el efectivo goce del derecho o libertad violado. Lo anterior conduce a afirmar que, en determinados supuestos, deben repararse las consecuencias de la norma inconvencional, lo cual sólo se puede lograr teniendo **«sin efectos»** dicha norma nacional desde su vigencia y no **a partir de la inaplicación o declaración inconvencional de la misma**. En otras palabras, dicha retroactividad resulta indispensable en algunos casos para lograr un adecuado goce y disfrute del correspondiente derecho o libertad. Esta afirmación, además, es acorde con la propia jurisprudencia de la Corte IDH al interpretar el citado artículo 63.1 del Pacto de San José, toda vez que ha considerado que cualquier violación de una obligación internacional que haya producido daño comparte el deber de repararlo «adecuadamente»; lo cual constituye «uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado»’’.*

De lo referido y ratificando el control de Convencionalidad que el Tribunal Constitucional Plurinacional boliviano debe efectuar dentro la acción de inconstitucionalidad abstracta planteada, diremos que conforme a sostenido FERRER MAC-GREGOR: “*el ‘control concentrado de convencionalidad’ lo venía realizando la Corte IDH desde sus primeras sentencias, sometiendo a un*

*examen de convencionalidad los actos y normas de los Estados en un caso particular. Este 'control concentrado' lo realizaba, fundamentalmente, la Corte IDH. Ahora se ha transformado en un 'control difuso de convencionalidad' al extender dicho 'control' a todos los jueces nacionales como un deber de actuación en el ámbito interno, si bien conserva la Corte IDH su calidad de 'intérprete última de la Convención Americana' **cuando no se logre la eficaz tutela de los derechos humanos en el ámbito interno**".[5].*

Como señala Sagüés Pedro, el control de convencionalidad establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Almonacid Arellano vs. Chile, mismo completado por otros fallos, especialmente por Trabajadores cesados del Congreso, ordena a los jueces nacionales, reputar inválidas a las normas internas "incluidas claro está las normas constitucionales", que sean opuestas a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la interpretación dada a esta por la Corte Interamericana. Así la Convención se convierte en un instrumento eficaz para construir un *ius commune* interamericano en materia de derechos personales y constitucionales.

Siguiendo al jurista precedentemente citado, diremos que es indubitable que los arts. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sientan deberes a los Estados que se hayan adherido a la misma, como lo es el caso del Estado boliviano quien aprobó y ratificó la Convención mediante Ley 1430 de 11 de febrero de 1993. Es así, que al ser la Convención una norma de obligado cumplimiento para el Estado boliviano, y que además, el propio Estado boliviano reconoció en su propio texto constitucional que los derechos humanos son incluso de preferente aplicación por encima de la Constitución, ello da pauta sobre la exigencia de inaplicabilidad de las normas constitucionales que restrinjan derechos humanos reconocidos y establecidos en la Convención, como los son los derechos políticos.

A fin de profundizar más dicho razonamiento, diremos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Almonacid Arellano vs. Chile, determinó que, cuando el Poder legislativo de un Estado como en el presente caso boliviano, el constituyente falla en su tarea de suprimir o adoptar de manera contradictoria normas contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el poder judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el art. 1.1. de la Convención Americana y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella. La Corte recuerda que: "*El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del estado de una ley violatoria*

de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico de derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos, incluidas las resoluciones judiciales de los tribunales ordinarios o especiales) en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1. de la Convención Americana” [6].

La Corte Interamericana recuerda a los tribunales que, cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, "*sus jueces, como parte del aparato del estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos*" [7].

Como se ha precisado muchas veces por parte de la doctrina, la Corte Interamericana recuerda a los tribunales que se sometieron bajo su jurisdicción, como es el caso boliviano, que deben “ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre derechos Humanos. En esta tarea, el poder judicial o constitucional como en el presente caso, debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”. [8]

Dentro de un Estado democrático constitucional de derecho, como es el caso boliviano, los derechos esenciales de las personas contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos son parte del contenido de los derechos asegurados por nuestra Constitución, ya sea como derechos implícitos o directamente establecidos, como lo son los arts. 26 y 28 del texto constitucional, que como en el presente caso, reconocen los derechos políticos de los ciudadanos; y en consecuencia, dicho contenido es esencial dentro del *pacta sun servanda* y el sometimiento voluntario que el Estado boliviano efectuó en someterse y cumplir la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así, ello adquiere más fuerza si se considera a tales derechos –derechos políticos–, como parte del derecho imperativo internacional; vale decir, como *ius cogens*, como sostiene la Corte Interamericana en el caso en análisis.

Por otra parte, y como se refirió anteriormente, el art. 256 de la propia Constitución Política del Estado, cede su jerarquía normativa en favor de los derechos humanos contenidos en Tratados y Convenios Internacionales, indicando que dichos Tratados y Convenios Internacionales en materia de derechos humanos, “se aplicarán de manera preferente sobre ésta” -refiriéndose por ésta, a la propia Constitución-, lo cual asume, que actos unilaterales del Estado, incluidas las resoluciones judiciales no pueden afectar el cumplimiento de buena fe de las obligaciones del Estado mientras el tratado se encuentre vigente. Dicha disposición no hace otra cosa que darle fuerza normativa constitucional al art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, la cual determina que un Estado Parte no puede poner como obstáculo para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales su propio derecho interno[9]. Así, un Estado sólo puede desvincularse de sus obligaciones internacionales sino que de acuerdo con el propio derecho internacional.[10]

Por otra parte, la Corte también recuerda a los tribunales que ella es la intérprete última y suprema de los derechos en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, debiendo los tribunales nacionales seguir dicha jurisprudencia (doctrina del seguimiento nacional) en una aplicación de buena fe que busque efectivamente cumplir las obligaciones internacionales. La Corte considera que los Estados Parte deben asegurar el derecho de que nadie sea sustraído de la protección judicial y del ejercicio de un derecho a un recurso sencillo y eficaz.

Así se puede concluir que el control no es una potestad, **sino un deber de los operadores jurisdiccionales locales**, puesto que su omisión generaría responsabilidad internacional. Así: *“para los efectos de la Convención Americana y del ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, el Estado viene a cuentas en forma integral, como un todo. En este orden, la responsabilidad es global, atañe al Estado en su conjunto y no puede quedar sujeta a la división de atribuciones que señale el Derecho interno”*. [11]

En consecuencia, en el marco de las medidas “de otro carácter” que debe adoptar el Estado, conforme surge del artículo 2 de la Convención Americana[12], se encuentran no sólo las legislativas y administrativas, sino también las decisiones jurisdiccionales.[13] En definitiva, la división de poderes interna no es oponible al cumplimiento de obligaciones internacionales, y todos los poderes públicos, y el ordenamiento jurídico en general, deben responder al compromiso del Estado.

Asimismo la Corte expresó: “*En esa misma línea de ideas, esta Corte ha establecido que según el Derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno. Esta regla ha sido codificada en el art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969*”. [\[14\]](#).

Dicha jurisprudencia, que es vinculante y de obligado cumplimiento para el Estado boliviano, además fue repetida y reiterada en los casos “la Cantuta vs. Perú” sentencia de 29 de noviembre de 2006; considerando 173 y “Boyce y otros vs. Barbados” de 20 de noviembre de 2007, considerando 78, Siendo un caso muy relevante el de Trabajadores cesados del Congreso (Aguado vs. Alfaro y otros) vs. Perú de 24 de noviembre de 2006, considerando 128, en el cual, la Corte Interamericana de Derechos Humanos formuló algunas precisiones adicionales, indicando: “*Cuando un Estado ha ratificado un Tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces están sometidos a ella, lo que los obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado anulado por la aplicación de las leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, **los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también un control de convencionalidad** ex officio, entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales pertinentes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre sin considerar otros supuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de este tipo de acciones*”.

De lo expuesto y como señala Sagüéz Pedro; las razones dadas por la Corte Interamericana para sentar el control de convencionalidad son tres y todas de derecho internacional, a saber: 1) las obligaciones internacionales deben ser cumplidas de buena fe; 2) no es posible alegar el derecho interno para incumplirlas, conforme el art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados; y, 3) a ello se suma el principio del “efecto útil de los tratados”, que obliga a los Estados a instrumentar el derecho interno para cumplir lo pactado.

En síntesis, “*los órganos jurisdiccionales, que son integrantes del Estado, se hallan igualmente comprometidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de donde resulta un cimientamiento del control interno de convencionalidad*”. [\[15\]](#).

Al poner el acento en esta modalidad de control, se robustece el accionar de los jueces domésticos, como lo es el Tribunal Constitucional Plurinacional en el caso boliviano; de esta manera *“todos los jueces y órganos que realicen funciones jurisdiccionales desde una perspectiva material “deben” ejercer el “control de convencionalidad”*.[16]

Ahora bien, respecto a la compatibilidad entre la norma interna, como lo es la Constitución boliviana y la Convención, al ser la segunda de preferente aplicación en cuanto a la protección de derechos humanos por prever ésta, al menos en el presente caso, derechos más favorables a la propia Norma Suprema boliviana, se debe dejar de aplicar la norma interna si ésta es menos favorable, o como señala el propio texto constitucional en su art. 256: *“I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta. II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables”*.

En consecuencia, se deberán aplicar los Tratados y Convenios internacionales en materia de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables, aspecto claramente establecido en el art. 116 de la norma suprema que prevé la aplicación de la norma más favorable; o tal cual explica Ferrer Mac-Gregor: *“el resultado del examen de compatibilidad entre la norma nacional y el ‘bloque de convencionalidad’, consiste en dejar ‘sin efectos jurídicos’ aquellas interpretaciones inconvencionales o las que sean menos favorables; o bien, cuando no pueda lograrse interpretación convencional alguna, la consecuencia consiste en “dejar sin efectos jurídicos” la norma nacional, ya sea en el caso particular o con efectos generales realizando la declaración de invalidez de conformidad con las atribuciones del juez que realice dicho control”* [17].

Asimismo, el referido autor, señala que al internalizarse la convención a los ordenamientos jurídicos internos, se debe entender que en caso de ser insuficientes las garantías internas, en ello las normas y todo el sistema previsto para la efectivización de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, **se debe convencionalizar las mismas a fin de alcanzar una protección efectiva de los derechos**, a la letra dice: *“Se advierte claramente una ‘internacionalización*

del Derecho Constitucional’, particularmente al trasladar las ‘garantías constitucionales’ como instrumentos procesales para la tutela de los derechos fundamentales y salvaguarda de la ‘supremacía constitucional’, a las ‘garantías convencionales’ como mecanismos jurisdiccionales y cuasi jurisdiccionales para la tutela de los derechos humanos previstos en los pactos internacionales cuando aquéllos no han sido suficientes, por lo que de alguna manera se configura también una ‘supremacía convencional’”.

Mediante los criterios señalados, se consolida el marco de la doctrina del “control de convencionalidad”, proyectándose ambos pilares que se desprenden de la supremacía mencionada; es decir: la **inaplicación de la normativa interna contraria a la convención y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos** (por parte de los jueces habilitados para ejercer control de constitucionalidad) y la *interpretación conforme* de la normativa interna compatible con ellos (por parte de todos los jueces).

En consecuencia, el texto constitucional adopta otro aspecto, nutriéndose y realizando una simbiosis con el orden jurídico convencional. De hecho, se sostiene que, en virtud del control de convencionalidad, la norma suprema adquiere la dimensión de una “**constitución convencionalizada**”,^[18] y sus operadores jurídicos, en particular el órgano máximo de jurisdicción constitucional, se ve constreñido a argumentar los casos en base a las fuentes constitucionales y convencionales.

Ahora bien, es evidente que la norma constitucional boliviana reconoce la Convención y Tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como, su aplicación preferente en caso de ser dichos derechos contenidos en las referidas normas más favorables.

En ese orden está claro que por mandato del art. 256.I de la CPE, un tratado en materia de derechos humanos firmado y ratificado o al que se hubiera adherido el Estado y que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, debe ser aplicado con preferencia a ésta, lo que habilita a este Tribunal a examinar el fondo de la pretensión planteada y verificar si los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE restringen los derechos establecidos en el art. 23 del “Pacto de San José de Costa Rica”, ratificado por Bolivia a través de la Ley 1430 de 11 de febrero de 1993.

III.3. La aplicación directa de la Constitución, las normas constitucionales-principios, las normas constitucionales-reglas y las normas legales-reglas

Al respecto, la SCP 0112/2012 de 27 de abril, desarrolló el siguiente entendimiento:

“La Constitución es una norma jurídica directamente aplicable y justiciable por su órgano final de aplicación, salvaguarda y garantía, de naturaleza judicial y de composición plurinacional (Tribunal Constitucional Plurinacional) así como - atendiendo sus específicas atribuciones- por los jueces y tribunales de garantías que ejercen justicia constitucional; sin exclusión de los jueces o autoridades originarias de la pluralidad de jurisdicciones reconocidos en el texto constitucional (Jurisdicción ordinaria, agroambiental, indígena originario campesina y las jurisdicciones especializadas reguladas por la ley, conforme disponen los arts. 179 y 410 de la CPE), últimos operadores jurídicos, que se constituyen en los garantes primarios de la Constitución.

Ello, en razón a que la Constitución de 2009, supone un tránsito del Estado legal de Derecho al Estado Constitucional de Derecho, o lo que es lo mismo, del Positivismo jurídico (legalismo) al neoconstitucionalismo o constitucionalismo fuerte.

Cuando se alude al neoconstitucionalismo o al Estado Constitucional de Derecho, existe uniformidad en la doctrina sobre la afirmación de las siguientes ideas: ‘El Estado constitucional es un estadio más de la idea de Estado de Derecho, o mejor, su culminación’. En palabras de Prieto Sanchís ‘no cabe duda que el Estado constitucional representa una fórmula del Estado de Derecho, acaso su más cabal realización’.

El neoconstitucionalismo implica una versión mejorada del constitucionalismo liberal (Estado legal de Derecho-Imperio de la ley, su consecuencia el principio de legalidad) y del constitucionalismo social (Estado Social y Democrático de Derecho - Imperio de la ley aunque con más atribuciones al Órgano Ejecutivo,

pero manteniendo del principio de legalidad). A diferencia de éstos, en el Estado Constitucional de Derecho todos los órganos del Estado se encuentran sometidos a la Constitución: también el legislador. De ahí el imperio de la Constitución y subordinada a ella, la ley - el legislador. Su corolario es la metamorfosis del principio de legalidad, al principio de constitucionalidad, en razón al debilitamiento del primero.

Como anota el Profesor Pedro Talavera, 'la lógica del principio de legalidad (sumisión del juez a la ley) tradicionalmente sostenida por el positivismo europeo, de acuerdo con la teoría garantista se transmuta en el principio de constitucionalidad (vinculación del juez a los valores, principios y derechos consagrados en la constitución, más allá de la ley)'.

Por ello, con la expresión 'Estado Constitucional de Derecho', se alude a aquel modelo de Estado que se caracteriza por la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, a partir de la norma base (La Constitución), en la que se fundamenta todo el sistema (...) la Constitución es el instrumento jurídico fundamental del País (parámetro normativo superior que decide la validez de las demás normas jurídicas). De ahí que sus normas, valores y principios, constituyen el marco general básico del que se deriva y fundamenta el resto del ordenamiento jurídico'.

Existe un tránsito en la concepción de la Constitución. De la reducción al carácter político -no normativo- de la Constitución al carácter normativo de la Constitución (Estado Constitucional de Derecho). La Constitución de este modelo 'ya no es un trozo de papel o un mero documento político, un conjunto de directrices programáticas dirigidas al legislador, sino una auténtica norma jurídica con eficacia directa en el conjunto del ordenamiento', es decir, deja de ser poesía constitucional, para ser realidad constitucional.

(...)

En el Estado Constitucional, la primacía de la Constitución desplaza a la primacía de la ley. Surge la preponderancia del órgano judicial que exige de los

jueces un razonamiento que desborda la subsunción y por el contrario requiera la aplicación directa de la Constitución.

*En ese orden de razonamiento, en el caso boliviano, siguiendo los cuatro modelos de constitución que expone Comanducci en su reflexión acerca de cómo han sido concebidas las constituciones, es posible concluir que la Constitución de 2009, se apunta en el **modelo axiológico de Constitución como norma**, por las características que anota este autor. Así refiere:*

*'...la Constitución como un documento normativo que presenta características específicas que lo distinguen de los otros documentos normativos y, particularmente, de la ley. Así: a) La Constitución se sitúa en el vértice de la jerarquía de las fuentes y, además, modifica cualitativamente esa jerarquía. El 'leycentrismo', del modelo estatal francés es sustituido por la omnipresencia de la Constitución, que informa por sí misma a todo el sistema: por ejemplo, toda la legislación es entendida como actuación de la Constitución y se interpreta a la luz de la Constitución. Ya no resulta posible concebir los sistemas jurídicos como sistemas exclusivamente dinámicos: se entienden más bien como sistemas estáticos; b) La Constitución es un conjunto de normas (como en el tercer modelo) [referido al modelo descriptivo de Constitución como norma]. Sin embargo, no sólo contiene reglas, sino también principios, que son los que la caracterizan. Estos principios no son formulados necesariamente de modo expreso, y pueden ser reconstruidos tanto a partir del texto como prescindiendo de él; c) La Constitución tiene una relación especial con la democracia, en un doble sentido: c.1) Hay una conexión necesaria entre (una concepción de la) democracia -la democracia como isonomía- y (el cuarto modelo de) Constitución (no puede haber Constitución sin democracia, ni democracia sin Constitución); y, c.2) La Constitución funciona necesariamente como límite de la democracia entendida como regla de mayoría; d) La Constitución funciona como puente entre el derecho y la moral (o la política), ya que abre el sistema jurídico a consideraciones de tipo moral, en un doble sentido: d.1) **Los principios constitucionales son principios morales positivizados**; y, d.2) La justificación en el ámbito jurídico (sobre todo la justificación de la interpretación) no puede dejar de recurrir a principios morales; y, e) La aplicación de la Constitución, a diferencia de la ley, no puede hacerse por el método de la subsunción sino que, precisamente por la presencia de los principios, debe realizarse generalmente por medio del método de la ponderación o del balance'.*

Entonces la supremacía de la Constitución normativa que fundamenta la validez de todo el sistema jurídico plural de normas que la integra (art. 410.II de la CPE), no es per se (un mero asunto de jerarquías y competencias-pertenencia formal) sino porque está cargada de normas constitucionales-principios que son los valores, principios, derechos y garantías plurales que coexisten, que conviven como expresión de su 'base material pluralista' y se comunican entre sí como expresión de su 'base intercultural' y son los que informan el orden constitucional y legal, sin renunciar a su contenido de unidad (art. 2 de la CPE).

*De ahí que la Constitución de 2009, si bien es norma jurídica, no puede ser comprendida únicamente sólo de manera formal. Esto significa que no puede ser concebida sólo como un conjunto de normas (modelo descriptivo de Constitución como norma), a partir de un 'concepto de Constitución (como norma) simplemente documental', con las denominaciones de 'constitución formal' o incluso de 'constitución en sentido formal', cuya primacía simplemente se sustente y esté distinguida de las otras leyes por alguna característica formal (por ejemplo, los procedimientos más complicados de producción, revisión y derogación). **Por cuanto, lo que esencialmente diferencia a las normas constitucionales de las otras leyes, es que las primeras son prevalentemente normas constitucionales-principios (entiéndase por ello a la pluralidad de valores supremos, principios constitucionales, derechos fundamentales y garantías constitucionales) y supletoriamente normas constitucionales-reglas.***

*La SC 0258/2011-R de 16 de marzo, arriba citada, sobre el tema ha establecido que: '**...la Constitución es entendida actualmente no sólo de manera formal, como reguladora de las fuentes del Derecho, de la distribución y del ejercicio del poder entre los órganos estatales, sino como la Ley Suprema que contiene los valores, principios, derechos y garantías que deben ser la base de todos los órganos del poder público, en especial del legislador y del intérprete de la Constitución. Así, en el Estado constitucional de Derecho, las Constituciones tienen un amplio programa normativo, con principios, valores, nutridos catálogos de derechos y garantías, que vinculan a todos los órganos de poder y en general, a toda la sociedad y, en ese sentido, contienen diferentes mecanismos jurisdiccionales y un órgano especializado para velar por el cumplimiento de sus normas, frente a la lesión o incumplimiento, dando vigencia al principio de supremacía constitucional.***

Las normas constitucionales-principios, establecidos en la Constitución, son las que influirán en el significado jurídico de las normas constitucionales-reglas y normas legales-reglas (contenidas en las leyes, códigos sustantivos y procesales) y no viceversa, o lo que es lo mismo, las segundas y terceras deben adaptarse a las primeras para que exista coherencia del sistema, en razón a que -como sostiene Gustavo Zagrebelsky- ‘sólo los principios desempeñan un papel propiamente constitucional, es decir ‘constitutivo’ del orden jurídico. Las reglas, aunque estén escritas en la Constitución, no son más que leyes reforzadas por su forma especial. Las reglas, en efecto, se agotan en sí mismas, es decir, no tienen ninguna fuerza constitutiva fuera de lo que ellas mismas significan’.

Si esto es así, en la construcción judicial del nuevo derecho boliviano antes de mirarse a las normas constitucionales-reglas o las normas legales-reglas (contenidas en las leyes, códigos sustantivos y procesales) no debe perderse de vista a las normas constitucionales-principios. Estas últimas con ojos de constructor jurídico, por cuanto si bien están formuladas de modo expreso en la Constitución, verbigracia el caso de los principios ético-morales de la sociedad plural (art. 8.I de la CPE), los valores del Estado plurinacional (art. 8.II de la misma norma), etc., **tarea que ya la hizo el legislador constituyente de composición plurinacional, ello no quita que pueden ser desarrollados, judicialmente a partir de su texto, como labor que ahora le compete a los jueces en sus diferentes roles. Al Tribunal Constitucional Plurinacional como órgano final de aplicación, salvaguarda y garantía, a los jueces y tribunales de garantías, como jueces constitucionales y a los jueces y tribunales de la pluralidad de jurisdicciones como garantes primarios de la Constitución.**

Las normas constitucionales-principios en la Constitución del 2009, representa un verdadero quiebre de Constituciones con pretensiones de homogeneidad (Estado legal de Derecho), o Constituciones integracionistas (Estado social de Derecho), para afirmar que estamos ante la presencia de una Constitución plural (Estado Constitucional de Derecho).

Las normas constitucionales-principios en la Constitución boliviana, son la pluralidad de valores, principios, derechos fundamentales no sólo individuales (liberales y sociales) sino un amplio catálogo de derechos y garantías, principios y valores plurales y colectivos que la Constitución representa como un pacto de postulados distintos y hasta veces contradictorios, pero que al final deben coexistir. En esta situación se requiere más ponderación que subsunción, que

transforme las promesas constitucionales en realidades constitucionales” (Todo el resaltado corresponde al texto original de la Sentencia).

La misma Sentencia, sobre la concepción, validez, jerarquía normativa, obligatoriedad y transversalidad de los principios constitucionales, estableció:

“a) Concepción

*Existe uniformidad en la doctrina y jurisprudencia constitucional comparada en reconocer, de manera general, que los textos constitucionales están integrados prevalentemente por **normas constitucionales-principios** (Constituciones principistas) y también en la primacía de éstas respecto de las normas constitucionales-reglas (ante eventuales ‘antinomias’ que salven la coherencia del sistema normativo). Entonces, con mayor razón, la primacía de las normas constitucionales-principios respecto de las normas legales-reglas (contenidas en las leyes formales o materiales, códigos sustantivos o procesales, disposiciones reglamentarias en general, etc.).*

El tema fue analizado, entre otros, por Jaime Araujo, quien luego de preguntarse: ¿Qué sucede si una norma de la Constitución choca con otra norma constitucional que consagra un principio fundamental?, respondía de manera categórica que debe primar el último de los nombrados.

Tan evidente es la realidad normativa de los principios, que autores como Allier Campuzano, hablan de la ‘Inconstitucionalidad de normas constitucionales’, es decir, la posibilidad de que un artículo cualesquiera (norma constitucional-regla), se oponga a los valores, principios, derechos fundamentales y garantías (normas constitucionales-principio), es decir, encuentre contradicción. Luego reflexiona sobre la posible inconstitucionalidad de reformas constitucionales que afecten la base principista de la constitución (las decisiones políticas fundamentales, como las denomina).

Esta cuestión también fue abordada por el Tribunal Federal Alemán y el Tribunal Supremo de Estados Unidos en uno de sus fallos, en los que se alude a ‘...posibles normas ‘constitucionales inconstitucionales’, concepto con el que se pretende subrayar, sobre todo, la primacía interpretativa absoluta de los principios sobre las demás normas de la Constitución y el límite... que suponen a la reforma constitucional’.

Entonces, lejos de ingresar a la clásica tesis entre el positivismo y el iusnaturalismo, para ser coherentes con la característica del nuevo modelo de Estado que se configura como ‘Estado Constitucional de Derecho’, afirmamos que no obstante la diversidad de denominaciones en la doctrina y en la jurisprudencia para referirse a los principios de la Constitución (‘principios del régimen político’, ‘principios institucionales fundamentales’, ‘principios fundamentales’, ‘principios del derecho constitucional’, ‘principios supremos de la constitución’ o ‘principios constitucionales’), con igual significado en todo contexto, cuando se habla de los principios de la Constitución, de manera general se alude inequívocamente a las ‘decisiones que fundamentan todo el sistema constitucional en su conjunto: la decisión por la democracia, la decisión por el Estado de Derecho y por el Estado social de Derecho, la decisión por la libertad y por la igualdad, la decisión por las autonomías territoriales, etc.’.

En el caso de la Constitución vigente, la decisión por un ‘Estado Constitucional de Derecho Plurinacional e intercultural’, la decisión por un ‘Estado social de Derecho’ o como lo denomina el profesor Real Alcalá ‘Estado de Derecho del ‘Buen vivir’, la decisión por ‘la democracia’, la decisión por ‘la Unidad de la Constitución y del Estado’, la decisión por el ‘pluralismo jurídico de tipo igualitario’, la decisión por la ‘interculturalidad’, ‘la decisión por la eficacia directa de los derechos fundamentales, ‘la decisión por la defensa de la Constitución por jueces independientes e imparciales de composición plural’, ‘la decisión por asumir y promover los principios ético-morales en toda la estructura del Estado, etc.

*De ahí que, englobando unívocamente a los principios en distinción con las reglas preferimos llamarlos normas constitucionales-principios. **Estas no son otra cosa que los valores, principios, derechos fundamentales y garantías constitucionales, es decir, la ‘moral objetivada-positivada’, ‘meta-normas’ que informan, orientan al poder público y a la convivencia social, las relaciones entre el ciudadano y el Estado y entre particulares, que si bien se agotan en su positivización constitucional, empero encuentran una construcción judicial***

constante, siempre y cuando se salvaguarde la unidad del ordenamiento, es decir, su coherencia.

Corresponde a la jurisprudencia proferida por el Tribunal Constitucional Plurinacional -en su función de intérprete final del orden constitucional y uniformador del nuevo derecho- precisar sus alcances normativos a través de la interpretación que desentrañe el sentido del principio en cuestión, esto, sin exclusión de la tarea de los jueces y las autoridades originarias de la pluralidad de jurisdicciones reconocidos en la Constitución, en su actividad decisoria cotidiana.

*En palabras de Prieto Sanchís -el constitucionalismo boliviano apunta, 'En favor de un constitucionalismo moderadamente positivista'. Al moralizar el derecho o juridificar la moral, lo que queda es: 'la moral juridificada [que] se agota...en la Constitución'. Es decir, a crear un nexo entre moralidad y derecho. **Sí, pero no una moralidad que esté deambulando en la cabeza del intérprete, sino que está positivada objetivada -por decisión del constituyente- en la Constitución (en sus valores, principios, que no es otra cosa que la moral positivada). Moral positivada que se agota en la Constitución. Evidente. Empero, puede ser desarrollada y reconstruida jurisprudencialmente limitada a ella.***

Siguiendo esta línea de pensamiento, el profesor Eduardo García de Enterría anota que 'La unidad del ordenamiento es, sobre todo, una unidad material de sentido, expresada en unos 'principios generales del Derecho' [principios constitucionales], que o al intérprete le toca investigar y descubrir (sobre todo, naturalmente, al intérprete judicial, a la jurisprudencia), o la Constitución los ha declarado de manera formal, destacando entre todos, por la decisión suprema de la comunidad que la ha hecho, unos valores sociales determinados que se proclaman en el solemne momento constituyente como primordiales y básicos de toda la vida colectiva', por cuanto 'son las normas más fundamentales y generales del sistema constitucional, tienen por objeto la determinación de los rasgos esenciales o definitorios del sistema político (núcleo de la Constitución), determinan en tal sentido, el titular del poder, la modalidad de su ejercicio, los fines a él asignados, así como la máxima jerarquía de la Constitución, en conjunto vienen a configurar antológicamente la identidad de la Constitución'.

b) La validez, jerarquía normativa, obligatoriedad y transversalidad de los principios constitucionales

Prieto Sanchís, afirma que ‘Los principios constitucionales han sido muchas veces criticados o, simplemente se les ha negado valor normativo por su carácter ambiguo, vago, elástico, incompleto, etc., que representaría una invitación al desbordamiento del activismo judicial’. Esto deviene, según Gustavo Zagrebelsky del ‘persistente prejuicio de pensar que, en realidad, las verdaderas normas son las reglas, mientras que los principios son un plus, algo que sólo es necesario como ‘válvula de seguridad’ del ordenamiento’.

*Ahora bien, **la validez normativa, jerarquía y obligatoriedad de las normas constitucionales-principios en la Constitución de 2009, con relación a las normas constitucionales-reglas (el grueso de las normas de la constitución) y de las primeras respecto de las normas legales-reglas (contenidas en las leyes en sentido general sustantivas o procesales), si bien no tiene asidero en una norma parecida a la contenida en el art. 229 de la CPEabrg que señalaba: ‘Los principios, garantías y derechos reconocidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio ni necesitan de reglamentación previa para su cumplimiento’, -debido a que no existe un precepto constitucional explícitamente- su fundamento contundente hay que encontrarlo en el carácter normativo-axiológico de la propia Constitución.***

Un entendimiento en contrario significaría negar la base principista-axiológica de la propia Constitución, sosteniendo que aquélla sólo tiene validez, jerarquía y es obligatoria respecto a las normas constitucionales-reglas, porque la propia Constitución así lo establece, afirmando que si la propia Constitución no predica tal situación expresamente, carece de tal virtud.

Consecuentemente, las normas constitucionales-principios, establecidas en el texto constitucional tienen validez normativa, prelación jerárquica y son obligatorias respecto a las normas constitucionales-reglas y con mayor razón con relación a las normas legales-reglas (contenidas en las leyes en sentido general sustantivas o procesales) por el sólo hecho de estar inscritas en la Constitución, una Constitución ideada dentro del modelo de Estado Constitucional, con todo lo que ello implica.

No obstante lo manifestado -sin entrar en contradicciones y únicamente como un ensayo pedagógico- para quienes es más cómodo encontrar normas positivas que demuestren la base principista de la Constitución, su reconstrucción jurisprudencial puede partir: del Preámbulo de la Constitución que utiliza un lenguaje contundente. 'Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos con principios de...'. Normas que señalan: 'El Estado se sustenta en los valores de...' (art. 8.II), 'las normas laborales se interpretarán y aplicarán bajo los principios...' (art. 48.II) y preceptos similares como: 'la potestad de impartir justicia ... se sustenta en los principios...' (art. 178.I), etc. Esas mismas locuciones 'se sustenta', 'se basa', 'se regirán', 'se interpretarán', se repiten como letanía en todo el texto constitucional (el subrayado es añadido)

*La **obligatoriedad de las normas constitucionales-principios**, claramente se visualiza en el art. 9.4 constitucional, que señala que son fines y funciones esenciales del Estado, garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución, norma concordante con el art. 108.3 del Capítulo de los Deberes de los ciudadanos/as que dice que deben 'Promover y difundir la práctica de los valores y principios que proclama la Constitución'.*

*Estos mandatos jurídicos **son para todo el poder público** y para la convivencia social de los ciudadanos. A los legisladores (del nivel central-Asamblea Legislativa Plurinacional, las entidades territoriales autónomas) y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos), al momento de realizar desarrollo legislativo o en la interpretación y aplicación del Derecho Indígena 'en sentido de que en el proceso de creación de las normas no ignore los principios, toda vez que al ser estos la base en la que se inspira el modelo de sociedad que la Constitución propugna, debe existir coherencia y armonía entre la ley a crearse y los principios de la Constitución'. Al Órgano Ejecutivo, en el ejercicio de su potestad reglamentaria (emisión de decretos supremos, resoluciones supremas, etc.), a las autoridades judiciales o administrativas en la interpretación y aplicación de la Constitución y la Ley y principalmente al Tribunal Constitucional Plurinacional, como defensor y garante de la Constitución axiológica y normativa, en su labor decisoria cotidiana.*

(...)

Finalmente, las normas constitucionales-principios, tienen un efecto de irradiación y transversalidad en el resto de las normas constitucionales y todo el ordenamiento jurídico. En efecto, la base principista, fundamentalmente contenida en la parte dogmática de la Constitución (principios, valores, derechos y garantías), guían la acción de los órganos del poder público y de la propia convivencia social, o lo que es lo mismo, la organización del poder (parte orgánica) que debe desarrollarse sobre la base de la parte dogmática” (Todo el resaltado corresponde al texto original de la Sentencia).

Bajo el mismo razonamiento y complementando el análisis este Tribunal en la SCP 1977/2013 de 4 de noviembre, desarrolló la importancia y prevalencia de la parte dogmática de la Constitución en relación a los derechos fundamentales:

“Los principios de la justicia constitucional para la superación de la concepción formalista del derecho.

En el marco descrito en el fundamento precedente, la Constitución Política del Estado, introduce criterios hermenéuticos para la concreción material de los derechos humanos, pero además establece principios rectores para la función judicial en el art. 178, al sostener que la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y 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.

Conforme se aprecia, la función judicial ejercida por las diferentes jurisdicciones que componen el órgano judicial, y también por la justicia constitucional, tiene entre sus principios, el respeto a los derechos, el cual, se constituye en la base de la administración de justicia. Este principio, guarda armonía con la preeminencia que en nuestro sistema constitucional tienen los derechos fundamentales y garantías jurisdiccionales, los cuales si bien tienen como garantes, en general a las diferentes jurisdicciones del órgano judicial, encuentran en la justicia constitucional, y en particular en el Tribunal Constitucional Plurinacional, su máximo resguardo, protección y órgano de interpretación.

Por ello, atendiendo a los fines de la justicia constitucional y con la finalidad de garantizar su acceso, el Código procesal constitucional le ha dotado de principios procesales que permiten que los procesos constitucionales alcancen el objetivo de tutela inmediata de los derechos fundamentales, como el principio de impulso de oficio, por el que las actuaciones procesales deben efectuarse sin necesidad de petición de las partes, celeridad, que obliga a resolver los procesos evitando dilaciones en su tramitación, concentración, por el que debe reunirse la mayor actividad procesal en el menor número de actos posibles y, fundamentalmente, el no formalismo, de acuerdo al cual sólo deben exigirse las formalidades estrictamente necesarias para la consecución de los fines del proceso (art. 3 del Código Procesal Constitucional CPCo).

A dichos principios debe sumarse el principio de prevalencia del derecho sustancial respecto al formal, el principio pro-actone y la justicia material, que derivan de las características de los derechos fundamentales y de los criterios constitucionalizados de interpretación y se conectan con los principios de celeridad y no formalismo. Así, la SCP 0450/2012 de 29 de junio, sostuvo que 'Esta jurisdicción constitucional, en su función específica de proteger los derechos fundamentales de las personas, se encuentra impregnada de los principios informadores de la teoría de los derechos fundamentales, lo que implica, entre otros, aplicar los principios de prevalencia del derecho material o sustantivo sobre las formalidades, así como los de indubio pro homine, favorabilidad y pro actone; en virtud de los cuales, en casos de dudas respecto a la aplicación de una norma restrictiva de la acción tutelar, no se la debe obviar, dando preeminencia en todos los casos, al derecho sustantivo, es decir, a la acción y a la vigencia de los derechos fundamentales de las personas'.

El principio de prevalencia del derecho sustancial respecto al formal, conforme lo entendió la SC 0897/2011-R de 6 de junio, '...se desprende del valor-principio justicia, que es uno de los pilares fundamentales del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, que se encuentra consagrado por el art. 8.II de la CPE, pues en mérito a éste los ciudadanos tienen derecho a la justicia material. Así se ha plasmado en el art. 180.I de la CPE que ha consagrado como uno de los principios de la justicia ordinaria el de 'verdad material', debiendo enfatizarse que ese principio se hace extensivo a todas las jurisdicciones, también a la justicia constitucional.

De este modo se debe entender que la garantía del debido proceso, con la que especialmente se vincula el derecho formal, no ha sido instituida para salvaguardar un ritualismo procesal estéril que no es un fin en sí mismo, sino esencialmente para salvaguardar un orden justo que no es posible cuando, pese a la evidente lesión de derechos, prima la forma al fondo, pues a través del procedimiento se pretende lograr una finalidad más alta cual es la tutela efectiva de los derechos.

En este sentido, debe considerarse que la Constitución Política del Estado, en el art. 9 inc. 4), establece como fines y funciones esenciales del Estado, ‘Garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución’. En coherencia con dicha norma, el art. 13.I de la CPE, establece que el Estado tiene el deber de promover, proteger y respetar los derechos. Por otra parte, el art. 196 establece que: ‘El Tribunal Constitucional Plurinacional vela por la supremacía de la Constitución, ejerce el control de constitucionalidad, y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales’ ... no debe de olvidarse que una de las finalidades de la justicia constitucional es precautelar el respeto y la vigencia de derechos y garantías constitucionales.

(...)

Este principio, se vincula con el principio de verdad material, conforme lo entendió la SCP 1662/2012 de 1 de octubre, al sostener:

‘...el principio de verdad material consagrado por la propia Constitución Política del Estado, corresponde ser aplicado a todos los ámbitos del derecho; en ese orden, debe impregnar completamente la función de impartir justicia. Por ende, no es posible admitir la exigencia de extremados ritualismos o formalismos, que eclipsen o impidan su materialización, dado que todo ciudadano tiene derecho a una justicia material, como se desprende de lo estipulado por el art. 1 de la CPE, por lo que, debe garantizarse que las decisiones de las autoridades jurisdiccionales a cargo del proceso, sean producto de apreciaciones jurídicas, procurando la resolución de fondo de las problemáticas sometidas a su jurisdicción y competencia; pues si bien, las normas adjetivas prevén métodos y formas que aseguren el derecho a la igualdad de las partes procesales, para garantizar la paz social evitando cualquier tipo de desorden o caos jurídico; sin

embargo, los mecanismos previstos no pueden ser aplicados por encima de los deberes constitucionales, como es la de otorgar efectiva protección de los derechos constitucionales y legales, accediendo a una justicia material y por lo tanto, verdaderamente eficaz y eficiente. Todo ello con el objetivo final de que el derecho sustancial prevalezca sobre cualquier regla procesal que no sea estrictamente indispensable para resolver el fondo del caso sometido a conocimiento del juez’.

Con relación al principio de justicia material, la SC 0458/2007-R de 3 de julio, reiterada por la SCP 2029/2010-R de de 9 de noviembre, sostuvo que es ‘...una vivificación del valor superior ‘justicia’ la obligación, en la tarea de administrar justicia, de procurar la realización de la ‘justicia material’, como el objetivo axiológico y final para el que fueron creadas el conjunto de instituciones, jueces y tribunales, así como normas materiales y adjetivas destinadas a la solución de la conflictividad social; en síntesis, la justicia material es la cúspide de la justicia, donde encuentra realización el contenido axiológico de la justicia; por ello, está encargada a todos los órganos de administración de justicia...’.

Una vez expuesta la amplia jurisprudencia nacional respecto de la prevalencia de la parte dogmática del texto constitucional, donde se engloban los principios, valores, derechos y garantías, abordamos la importancia los derechos políticos, la garantía de su ejercicio. En tal sentido, diremos que éstos se encuentran consagrados en los arts. 26 al 29 de la norma suprema, siendo de especial interés en el presente caso los contenidos en los arts. 26 y 28 de la misma.

Referente a los derechos políticos contenidos en la Constitución, éste Tribunal en la SCP 1198/2016-S2 de 22 de noviembre, señaló: “*El entonces Tribunal Constitucional, en la SC 0657/2007-R de 31 de julio, refiriéndose a este derecho señaló que esta facultad consiste en el: ‘...mandato que consagra la prerrogativa que tiene todo ciudadano, de poder ser elegido o designado para el ejercicio de funciones públicas, **previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que califiquen su idoneidad, o de los procedimientos democráticos electivos** para el caso de servidores públicos electos; y que también implica, una vez que se ejerce el cargo, el derecho a ejercer materialmente ese cargo, no sólo como derecho constitucional, sino como una realidad fáctica que satisfaga las necesidades económicas y laborales del ciudadano electo. Además, la protección a dicho derecho implica que la persona esté en posibilidad de cumplir una labor en condiciones dignas y justas. Por lo tanto, el impedir desempeñarse a una persona en el cargo para el cual ha sido electa o designada, o el alterarle de cualquier*

manera el correcto desarrollo de sus funciones, afectan gravemente su derecho a ejercer esa función pública, y también el derecho al trabajo; ya que éste consiste en: ' (...) la potestad y facultad que tiene toda persona a encontrar y mantener una ocupación que le permita asegurar su propia subsistencia y la de aquellos colocados bajo su dependencia económica, en sí es la facultad que tiene la persona para desarrollar cualquier actividad física o intelectual tendiente a generar su sustento diario, así como el de su familia... '”.

En tal contexto, los derechos políticos implican la facultad que tiene toda persona, sin distinción alguna, de elegir y ser elegido; y, como resultado del proceso electoral, acceder a ejercer la función pública por decisión popular de los votantes; empero, siempre que se hayan cumplido los requisitos previstos por el ordenamiento jurídico, siendo obligación del Estado garantizar que las personas ejerzan los cargos y funciones en condiciones dignas; el impedimento para el normal desempeño de cualquier cargo sobreviniente de una elección, implica trasgresión del derecho a ejercer la función pública y por ende la restricción de los derechos políticos.

Ahora bien, para explicar los derechos políticos en la Constitución Boliviana, acudiremos al autor **José Ángel Camisón Yagüe**^[19] quien precisa que: *“Los derechos políticos se caracterizan por su naturaleza como mecanismos que posibilitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y, también, por estar directamente vinculados con la realización del principio democrático, el pluralismo político, y la soberanía popular que reside en el pueblo boliviano.*

El art. 26 de la Constitución reconoce los derechos básicos de participación política que corresponden de los ciudadanos y ciudadanas del Estado de Bolivia. Por lo tanto para ser sujeto de estos derechos se exige ostentar la condición de ciudadano que, según nos indica el apartado I del art. 144 de la Constitución, corresponde a todos los bolivianos y bolivianas que hayan cumplido los 18 años. Tal y como ya anticipamos en la introducción los derechos políticos, a diferencia de los denominados civiles, solo se reconocen a los ciudadanos del Estado, excluyéndose así a los no nacionales de la participación en los asuntos públicos.

El apartado I del art. 26 establece las facultades básicas y generales de los derechos de participación política, que son fundamentalmente tres: el derecho a participar en la formación de la voluntad política del Estado, el derecho a ejercer

el poder político, y el derecho a controlar el ejercicio que del mismo realicen los poderes del Estado. Por otra parte, también indica el apartado I del artículo 26 que estos derechos políticos pueden ejercerse de manera individual y colectiva; lo que implica que está constitucionalmente reconocido el derecho de asociación con fines políticos, cuyos principios de articulación se encuentran constitucionalizados. Normalmente el ejercicio colectivo de los derechos de participación política se ejercita a través de los partidos políticos, no obstante la Constitución reconoce también otras formas de participación colectiva como las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, y las agrupaciones ciudadanas. Además de estas fórmulas de participación colectiva organizada, pueden existir otras más desformalizadas, ya que mediante la agrupación espontánea de individuos se pueden también ejercer otros derechos de participación política como, por ejemplo, el de manifestación. También se reconoce el derecho al ejercicio individual de estas facultades de participación política, lo que implica, en primer lugar, que nadie puede ser obligado a ejercer esta participación de forma colectiva; y, en segundo lugar, que el ejercicio de ciertos derechos políticos es personal e indelegable, como por ejemplo el voto”.

Siendo que los derechos políticos no solo se encuentran internalizados en la norma constitucional boliviana, sino también y esto es importante, se encuentran establecidos en Tratados y Convenios Internacionales en materia de derechos humanos, en su caso el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica” los reconoce, siendo los derechos políticos fundamentales y muy importantes para una sociedad democrática, por lo que los Estados tienen la obligación de establecer sistemas para hacer efectivo este derecho. Pronunciándose la Corte Interamericana de Derechos Humanos: en el caso *Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas; Sentencia de 6 de agosto de 2008: “158. *El Estado[...] no sólo tiene la obligación general establecida en el artículo 1 de la Convención de garantizar el goce de los derechos, sino que tiene directrices específicas para el cumplimiento de su obligación. El sistema electoral que los Estados establezcan de acuerdo a la Convención Americana debe hacer posible la celebración de elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Hay aquí, por lo tanto, un mandato específico al Estado en relación con la modalidad que debe escoger para cumplir con su obligación general de ‘garantizar’ el goce de los derechos establecida en el artículo 1 de la Convención, cumplimiento que, como lo dice en forma general el artículo 1.1, no debe ser discriminatorio”.*

Se debe establecer que el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se encuentra íntimamente vinculado con los artículos contenidos en la Carta Democrática Interamericana, reconociéndose en ambos instrumentos la facultad de ejercer no solo la democracia, **sino de participar en los asuntos públicos como representantes o directamente o libremente elegidos.**

III.4. De las eventuales “antinomias” o “contradicciones” entre normas del Texto Constitucional y el órgano legitimado para realizar su control

Aunque suene o resulte paradójico y conforme ya lo advirtió este Tribunal en la SCP 0112/2012 de 27 de abril, glosada en el fundamento jurídico anterior; la Constitución, por su esencia axiológica, al estar integrada prevalentemente por **normas constitucionales-principios**, lo que determina el predominio de los valores supremos, sobre los cuales se sustentan el reconocimiento y ejercicio de los derechos fundamentales y dada la primacía de éstas en relación a las normas constitucionales-regla y más aún respecto a las normas legales-reglas, develan con cierta frecuencia el surgimiento de “antinomias” o “contradicciones” entre normas del propio Texto Constitucional, surgiendo así una suerte de preceptos “constitucionales inconstitucionales”, lo que conforme ya se anticipó en el referido fallo, en caso de darse, deben resolverse invariablemente a favor de las **normas constitucionales-principios**, dada la primacía interpretativa absoluta de los principios sobre las demás normas de la Constitución, según se apuntó.

El fenómeno que abordamos, de colisión entre preceptos constitucionales, emerge precisamente de la existencia de diferentes clases de normas dentro de la Constitución y la distinta gradación jerárquica y validez que tienen cada una de ellas, donde conforme se abundó en el Fundamento Jurídico anterior, se otorga prevalencia a los valores, principios, derechos y garantías. Asimismo, esta contradicción intra-constitucional, puede derivar de simples redacciones discordantes en las que pudiese haber incurrido el constituyente o finalmente, puede ocurrir que la redacción de determinadas normas constitucionales queden desfasadas en el tiempo, haciendo necesaria una “mutación de su naturaleza”.

Todo lo anterior, nos lleva a la idea de asumir la “falibilidad” del constituyente, quien puede haber aprobado normas en la Constitución, que vulneran valores supremos, principios fundamentales y derechos y garantías que la Constitución pretende implantar, generando la existencia de “normas inconstitucionales” al

interior de la propia Constitución. Al respecto, el tratadista alemán Otto Bachof, en su trabajo “*Verfassungswidrige Verfassungsnormen?*” (¿Normas Constitucionales Inconstitucionales?), entre “Las distintas posibilidades de normas constitucionales inconstitucionales (inválidas)”, señala la inconstitucionalidad de normas constitucionales por contradicción de normas constitucionales de rango superior, en los casos en que una norma constitucional exclusivamente formal, contravenga una disposición constitucional fundamental de carácter material y cita a reconocidos teóricos de la Constitución como Krüger y Giese, quienes reconocen la posibilidad de que una norma constitucional de rango inferior, por una contradicción tal, sea inconstitucional e inválida.

Ahora bien, frente a la posibilidad de la existencia de normas de la Constitución “inconstitucionales”, corresponde establecer si sobre este tipo de previsiones, es posible ejercer el control de constitucionalidad y cuál el órgano llamado a hacerlo, tomando en cuenta que esta atribución no se encuentra inscrita expresamente en el Texto Constitucional. Para resolver el cuestionamiento planteado, en el caso boliviano, se tienen que el art. 196 de la CPE, crea el Tribunal Constitucional Plurinacional, estableciendo en su párrafo I, los fines y funciones que le son inherentes, como los de velar por la supremacía de la constitución, ejercer el control de constitucionalidad y precautelar el respecto y vigencia de los derechos y las garantías constitucionales, labor que no solamente implica, el control de las normas del ordenamiento *infra* constitucional y su compatibilidad con la Constitución, sino que además, debe velar por la armonía y coherencia de las normas que lo conforman, por lo que a partir de la disposición constitucional antes citada, es posible asumir la existencia de una “facultad extendida”, para que este Tribunal realice el control de constitucionalidad de las propias normas constitucionales, cuidando que en todo su entramado, no existan normas disonantes con los valores supremos, principios fundamentales derechos y garantías que consagra el orden constitucional, garantizando armonía y coherencia en sus términos.

Corresponde ilustrar que este Tribunal, ya analizó y resolvió un caso de “antinomía” o “contradicción” entre normas de la vigente Constitución Política del Estado, en la Declaración Constitucional Plurinacional (DCP) 0003/2013 de 25 de abril, en relación a una consulta formulada sobre la constitucionalidad del proyecto de “Ley de Aplicación Normativa”, relacionada con el nombramiento de la Contralora o Contralor General del Estado, al existir al respecto confrontación normativa entre los arts. 172.15 y 214 de la CPE, estableciendo el primero, que ello corresponde a las atribuciones de la Presidenta o Presidente del Estado, de ternas propuestas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mientras que el

segundo de los artículos citados, señala que será designado por dos tercios de votos de la de los presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, habiéndose razonado al respecto en el siguiente sentido: “*Conforme a lo desarrollado a lo largo de la presente Declaración Constitucional, respecto a la existencia de antinomia que pueda presentarse al interior del texto constitucional, es posible que el órgano legislativo, en esta su labor de materializar la constitución, pueda dictar leyes que hagan posible la materialización de la constitución, con la finalidad de evitar que las normas antinómicas se tornen ineficaces.*”

El desarrollo e interpretación que realice el legislativo en este caso, está condicionada a que la misma responda a la parte orgánica de la Constitución; corresponde en el caso analizar si la labor efectuada por la Asamblea Legislativa Plurinacional sobre la elección de la Contralora o Contralor General del Estado por parte del Órgano Legislativo y no por la Presidenta o Presidente del Estado responde a la parte orgánica de la constitución.”

Planteado el problema, el Tribunal Constitucional Plurinacional, en la Declaración de referencia, adoptó la siguiente solución: “*La Asamblea Legislativa Plurinacional es el órgano que por su concepción, naturaleza democrática y plural representa de mejor manera la voluntad del pueblo, por ello la aplicación normativa planteada en el proyecto de ley, referida a que la Contralora o Contralor del Estado sea elegida por esa instancia, es una interpretación que responde al texto constitucional, pues la decisión del órgano político colegiado involucra un mayor grado de discusión, garantiza la participación plural de sus miembros en el proceso decisorio, respondiendo de mejor manera al carácter democrático del Estado, razones por las cuales la norma en consulta y objeto de análisis resulta ser constitucional.”*; en base a esos fundamentos, el Tribunal se decantó por la aplicación del art. 214 de la CPE, **preferentemente al art. 172.15 de la misma, o aplicando de manera preferente una norma favorable sobre otra**; resolviendo de esta manera la contradicción o antinomia existente entre ambas normas constitucionales.

Asimismo, dentro de la legislación comparada, han existido casos similares como en 1949 en el Tribunal Constitucional alemán cuando trataron el caso de una posible vulneración del principio de igualdad contenido en el art. 118 de la Constitución bávara con relación al art. 14.4 del mismo texto constitucional (en el que se fijaba una barrera del 10 por 100 en el sistema electoral respecto de los candidatos). En su sentencia emitieron los siguientes criterios: “*El hecho de que una norma constitucional forme parte de la*

Constitución no implica necesariamente que por definición sea imposible una norma constitucional nula. Hay principios constitucionales fundamentales que son de naturaleza tan elemental y expresión de un Derecho que precede a la Constitución, que el mismo constituyente está vinculado a ellos. Otras normas constitucionales que no poseen este rango pueden ser nulas porque no concuerdan con aquéllos. (...) si el artículo 184 significa que el legislador está permanente y absolutamente libre de las obligaciones que le han sido impuestas por la Constitución y la justicia; si dispuso que los individuos afectados podrían colocarles permanentemente fuera del límite de la Constitución y del Derecho, aquel artículo sería nulo porque choca con la misma idea de la justicia, con el principio del Rechtsstaat, con la norma de igualdad y los derechos fundamentales, que son reflejo de la persona humana”.

Razonamiento que fue reiterado por el Tribunal Constitucional de Baviera, en su Sentencia de 14 de marzo de 1951, bajo los siguientes términos: *“En su decisión de 10 de junio de 1950, el Tribunal sólo expresó su convicción de que también el constituyente está obligado por lo que es justo, lo cual significa que tiene que observar los valores éticos y morales de la dignidad humana, de la justicia y de la libertad. Todo poder del Estado y, por lo tanto, el poder constituyente está limitado por la idea del Derecho desde el principio. Sólo si se infiere -como hace el positivismo jurídico extremo- de la premisa que dice que el constituyente es el único creador del Derecho en el sentido de orden coactivo, que puede tener un contenido cualquiera, se puede reprochar al Tribunal Constitucional, por usurpar el poder constituyente, su decisión de 10 de junio de 1950”.*

Los precitados antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales alemanes fueron recogidos también por la doctrina española, la cual se refleja en trabajos como *“En Torno a la Posible Inconstitucionalidad del Apartado Primero del Art. 57 de la Constitución Española de 1978”* [20], donde se concluye que la Constitución española de 1978 contiene normas inconstitucionales. Ello, a partir del análisis de la igualdad desde su triple conceptualización, como un *“Derecho de carácter suprapositivo”* y donde se sostiene que éste es un derecho que no necesariamente debe ser positivado por el constituyente, ya que es algo supremo, incluso a la Constitución. Asimismo, que su aplicación (esté positivada o no) por parte de otras normas constitucionales, debe ser congruente y no debe ser contradictoria.

Por otra parte, está el fenómeno de la inconstitucionalidad a través de la *“mutación de la naturaleza”* de las normas constitucionales, el cual puede ser posible cuando determinadas normas constitucionales lleguen a ser

automáticamente obsoletas si tales normas no son capaces de desempeñar su función a consecuencia del cambio de las circunstancias fácticas o incluso quizás comiencen de desempeñar una función desintegradora. Así, otra posibilidad se presenta cuando la norma constitucional es incorporada por el Constituyente a pesar de que éste ingrese a una contradicción consigo mismo, con el espíritu de la norma suprema o con la voluntad del soberano.

Es así, que la posibilidad de normas constitucionales confrontadas, no es algo novedoso y tiene desarrollo doctrinal y jurisprudencial desde mediados del siglo XX. No obstante, ante el surgimiento de esta realidad es necesario determinar si sobre este tipo de previsiones se puede ejercer el control de constitucionalidad. Al respecto, se debe entender que esta atribución lógicamente no estará en ningún caso, inscrita de manera expresa en el texto constitucional entre las asignadas al órgano de control de constitucionalidad que existe en el país sea éste político o jurídico (difuso o concentrado). Por lo que se debe considerar más bien que dicha atribución se tiene como una extensión del deber de velar por la supremacía constitucional en sentido holístico, tal como sostiene Lucas Verdú, al señalar que: *“La posibilidad teórica de normas fundamentales inválidas ensancha el ámbito del examen de inconstitucionalidad en la medida en que los órganos encargados de dicho examen no sólo contrastan, la concordancia de las leyes ordinarias con los preceptos constitucionales, sino que también controlan la constitucionalidad de los mismos preceptos fundamentales”*.

Acorde lo manifestado, la doctrina española resulta más clarificadora el razonar expresando que *“En nuestro caso, y ante la ausencia de regulación expresa en nuestra Constitución respecto al órgano competente para determinar la posible inconstitucionalidad de normas constitucionales, entendemos que sería el Tribunal Constitucional, por extensión, quien asumiría esta función. Claro es que podría, decirsenos que si un órgano creado por la propia Constitución fiscaliza y determina qué normas, en su caso, podrían llegar a ser inconstitucionales, prácticamente, se realizaría un verdadero golpe de Estado; pero estimamos «que sólo una visión positivista estrecha puede considerar como golpe de Estado una actuación que se conforma a valores de justicia y que por esto mismo dignifica la función de los Tribunales Constitucionales, cuya misión consiste, precisamente, en realizar la justicia en el ámbito constitucional, fundamento de la convivencia política”*.

En lo que corresponde a Bolivia, la reforma constitucional de 1994 instituyó al Tribunal Constitucional como órgano encargado del control concentrado de

constitucionalidad, así la jurisprudencia constitucional expresada en sentencias como la SC 1249/2001-R de 23 de noviembre, refiere que: “(...) *según la norma prevista por el art. 121-I de la Constitución Política del Estado ‘contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe recurso ulterior alguno’; en concordancia con la norma constitucional referida el art. 42 de la Ley N° 1836 dispone que ‘Las resoluciones del Tribunal Constitucional no admiten recurso alguno’.* Las normas citadas precedentemente tienen su fundamento en el hecho de que Bolivia, como Estado Democrático de Derecho basado, entre otros, en los principios fundamentales de la soberanía popular, la separación de funciones, la independencia y coordinación de los poderes públicos y la supremacía constitucional, adopta un sistema constitucional en el que la labor del control concentrado de constitucionalidad está encomendada al Tribunal Constitucional, por lo que éste se convierte en el máximo Tribunal de justicia constitucional e intérprete de la Constitución, guardián de la supremacía e integridad de la Constitución; por lo que el Poder Constituyente, a través de la citada norma constitucional instituyó el principio de la cosa juzgada constitucional, que otorga a las sentencias del Tribunal constitucional un especialísimo nivel dentro del sistema jurídico”.

Una vez reconocido el Tribunal Constitucional Plurinacional, en el texto de la Constitución Política del Estado de 7 de febrero de 2009, el art. 202 le asigna atribuciones fijando los alcances del control de constitucionalidad propiamente dicho, el control competencial y la defensa de derechos fundamentales y si bien es cierto que no existe una previsión expresa que faculte al Tribunal Constitucional para llevar a cabo el examen de constitucionalidad de normas de la misma Constitución, no es menos evidente que la facultad extendida surge del art. 196.I, de la Norma Suprema.

Ello al disponer que: “*El Tribunal Constitucional Plurinacional vela por la supremacía de la Constitución, ejerce el control de constitucionalidad, y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales*”. Lo cual, implica el deber de mantener no sólo la compatibilidad de las normas legales e infra-legales de carácter gubernativo con la Constitución; sino además la armonía de un sistema coherente en el conjunto de normas constitucionales que lo componen. Además, se puede establecer que el propio texto constitucional prevé en su art. 116, lo siguiente: “I. Se garantiza la presunción de inocencia. Durante el proceso, **en caso de duda sobre la norma aplicable, regirá la más favorable al imputado o procesado** (énfasis añadido).

En este caso, de manera clara el texto constitucional faculta al Juez o Tribunal que vaya a conocer de una controversia entre normas constitucionales con la misma jerarquía normativa, que la norma que debe ser aplicada, será la más favorable, aspecto concordante también con los arts. 13.IV, 256 y 410.II del propio texto constitucional.

III.5. Sobre la igualdad y no discriminación

La jurisprudencia de este Tribunal, los define como valores, principios, derechos y garantías y a partir de las características del nuevo modelo de Estado, los ha redimensionado también desde una perspectiva colectiva. Al respecto, SCP 0614/2014 de 25 de marzo, luego de citar los arts. 8.II, 9.2 y 14 de la CPE, así como los arts. 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); y, 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, señala: *“Conforme a lo señalado, todas las personas tienen igual protección de la ley y, en mérito a ello, se prohíbe toda forma de discriminación, la cual, de acuerdo a la definición dada por la Ley Contra el Racismo y toda Forma de Discriminación (LCRFD), que en su art. 5 inc. a), es entendida como ‘...**toda forma de distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual e identidad de géneros, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica, social o de salud, profesión, ocupación u oficio, grado de instrucción, capacidades diferentes y/o discapacidad física, intelectual y sensorial, estado de embarazo, procedencia, apariencia física, vestimenta, apellido u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Estado y el derecho internacional. No se consideran discriminación a las medidas de acción afirmativa’.***

*Por su parte el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Ossorio, 35ª edición actualizada corregida y aumentada, Editorial Heliasta S.R.L. 2007, en su página 334 señala, que la discriminación implica: ‘Acción y efecto de discriminar, de separar, distinguir una cosa de otra. Desde el punto de vista social, significa **dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos u otros’.***

Conforme a las definiciones citadas, discriminación implica cualquier trato de distinción, exclusión, restricción, preferencia, inferioridad brindada a una persona o colectividad, fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual e identidad de géneros, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica, social o de salud, profesión, ocupación u oficio, grado de instrucción, capacidades diferentes y/o discapacidad física, intelectual y sensorial, estado de embarazo, procedencia, apariencia física, vestimenta, apellido u otras que tengan por objetivo o resultado anular o perjudicar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Estado y el Derecho Internacional, aclarándose que actualmente, las acciones afirmativas (antes denominada discriminación positiva) es decir, aquellas destinadas a favorecer a grupos o sectores vulnerables, para que ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones, no se constituyen en medidas discriminatorias.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional también se ha referido a la igualdad, así la SC 083/2000 de 24 de noviembre, sobre la igualdad ha señalado lo siguiente: ‘En primer lugar, debe tomarse en cuenta que la igualdad, en su genuino sentido, no consiste en la ausencia de toda distinción respecto de situaciones diferentes, sino precisamente en el adecuado trato a los fenómenos que surgen en el seno de la sociedad, diferenciando las hipótesis que exigen una misma respuesta de la ley y de la autoridad, pues respecto de estas, la norma razonable no debe responder al igualitarismo ciego -lo que quebrantaría la igualdad- sino primordialmente al equilibrio que impone un trato diferente para circunstancias no coincidentes, lo que significa que la igualdad no consiste en la identidad absoluta, sino en la proporcionalidad equivalente entre dos o más entes, es decir, en dar a cada cual lo adecuado según las circunstancias de tiempo, modo y lugar. En segundo término porque precisamente, sobre esa base de interpretación del principio de igualdad es que se justifica una atención especial y prioritaria en el sorteo y resolución de los expedientes de aquellos procesos penales con procesados privados de su libertad’.

Conforme a ello, y de acuerdo a la SC 0049/2003 de 21 de mayo, la inicial premisa de la igualdad no significa: ‘...que el legislador ha de colocar a todos en las mismas posiciones jurídicas ni que tenga que procurar que todos presenten las mismas propiedades naturales ni que todos se encuentren en las mismas situaciones fácticas. El principio general de igualdad dirigido al legislador no puede exigir que todos deban ser tratados exactamente de la misma manera y tampoco que todos deban ser iguales en todos los aspectos. Entonces, el medio

idóneo para que el legislador cumpla con el mandato de este principio es aplicando la máxima o fórmula clásica: «se debe tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual». En eso consiste la verdadera igualdad. A quienes presentan similares condiciones, situaciones, coyunturas, circunstancias, etc., se les puede tratar igualmente; pero, cuando existen diferencias profundas y objetivas que no pueden dejarse de lado, se debe tratar en forma desigual, porque solamente de esa manera podrá establecerse un equilibrio entre ambas partes. La Ley es la que tiene que establecer los casos, formas y alcances de los tratamientos desiguales.

En consecuencia, no toda desigualdad constituye necesariamente, una discriminación, la igualdad sólo se viola si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse según la finalidad y los efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida’.

Entendimiento que ha sido reiterado, entre otras, por la SCP 1250/2012 de 20 de septiembre.

Con similar razonamiento, en el ámbito del derecho internacional y la jurisprudencia de los mecanismos de protección de los derechos humanos, se ha establecido que no toda diferencia de trato es discriminatoria. Así, el Comité de Derechos Humanos, en el comentario general sobre la no discriminación, señaló que el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia, formulando, en ese ámbito, criterios para determinar en qué casos las distinciones se encuentran justificadas, al señalar que la diferencia de trato no constituye discriminación si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y se persigue lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva de 19 de enero de 1984, estableció que: ‘...no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre las diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse

de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana’.

Conforme a los criterios jurisprudenciales, el valor-principio-derecho a la igualdad y no discriminación, no resulta lesionado cuando, partiendo de hechos sustancialmente diferentes, la distinción se encuentra objetiva y razonablemente justificada y existe proporcionalidad entre las medidas adoptadas y los fines perseguidos, los cuales, deben ser compatibles con los principios y valores de nuestra Constitución Política del Estado” (Las negrillas corresponden al texto original de la Sentencia).

Por otra parte, el art. 24 de la CADH señala: “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”. Respecto a la igualdad, sin discriminación y su vinculación con los derechos políticos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Yatama vs. Nicaragua* ha señalado: ““184. El principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en muchos instrumentos internacionales y desarrollado por la doctrina y jurisprudencia internacionales. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico.

185. Ese principio posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.

186. El artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su

aplicación. Es decir, no se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 1.1 de la misma, respecto de la obligación de los Estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos reconocidos en dicho tratado, sino consagra un derecho que también acarrea obligaciones al Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la salvaguardia de otros derechos y en toda la legislación interna que apruebe’.

(...)

‘194. El artículo 23 de la Convención consagra los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a votar, a ser elegido, y a acceder a las funciones públicas, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación’.

‘197. El ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política.

(...)

199. La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

200. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación’.

201. La Corte entiende que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio (...)”.

III.6. La interpretación de la Constitución Política del Estado

La interpretación constitucional, conocida también como hermenéutica o exegesis, consiste en la labor de averiguar o desentrañar el verdadero sentido y los alcances de las normas constitucionales, las cuales pueden adoptar o dar lugar a diversas interpretaciones; en ese sentido, debido a la existencia de pluralidad de intérpretes, desde el punto de vista de quién sea el que la realice, la interpretación de la Constitución Política del Estado, puede adquirir sustancial relevancia, tomando en cuenta que ella se encuentra en la cúspide del ordenamiento jurídico de nuestro derecho interno, por lo que dada la vigencia del principio de supremacía constitucional y el ejercicio del control de constitucionalidad, la interpretación que realice el órgano legitimado para el efecto puede determinar en su caso, la vigencia o no del resto de las normas infra-constitucionales o la forma en que éstas deben ser entendidas y aplicadas, para el respeto y vigencia de los derechos y garantías constitucionales. El marco descrito, naturalmente que corresponde al Tribunal Constitucional Plurinacional, como máximo guardián y supremo intérprete de la Constitución, cuyas decisiones y sentencias son de carácter vinculante y cumplimiento obligatorio, según el art. 203 de la CPE.

Es evidente que en la doctrina a partir de Savigny y aunque tratándose otras ramas del derecho, se desarrollaron los clásicos métodos de interpretación de la norma, como ser el gramatical, histórico, sistemático o de contexto y teleológico, al que Peter Häberle agregó el de comparación constitucional; asimismo, se tienen los principios de interpretación constitucional, entre los cuales los de unidad de la Constitución, concordancia práctica, eficacia integradora, de interpretación conforme a la Constitución, que para el caso no resulta necesario analizar. Sin embargo, corresponde destacar que en lo que respecta precisamente a la interpretación de nuestra Constitución Política del Estado, en su art. 196.II de la CPE, establece criterios precisos para el efecto, al señalar: “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” (El resaltado es nuestro). En relación al señalado artículo, en la SCP 0850/2013 de 17 de junio, se estableció lo siguiente: “... **contiene un mandato expreso no excluyente para que el Tribunal Constitucional Plurinacional apele a la voluntad constituyente, al texto literal** y posteriormente a otros métodos interpretativos, puesto que si bien el Constituyente ha establecido 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 mencionado artículo, **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).*

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, pues 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 llegar 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).” (El resaltado es nuestro).

Es decir, conforme al razonamiento precedentemente glosado, si bien no corresponde excluir los demás métodos de interpretación constitucional existentes; empero, en todo caso y fundamentalmente, por mandato de la propia Constitución, se debe dar prioridad, a la **voluntad de constituyente**, reflejada en los documentos, actas y resoluciones de la Asamblea Constituyente, así como al tenor literal del texto.

Ahora bien, respecto a la interpretación de la Constitución Política del Estado, su art. 196.II establece un mandato imperativo y claro en cuanto a las pautas a utilizar en los casos en que se demanda una labor hermenéutica de su texto; el de aplicar 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.

En relación al contenido de lo que ahora es el art. 168 de la CPE, éste consigna el siguiente texto: “El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua.”; no obstante, a los efectos de cumplir el mandato constitucional en relación a la aplicación de los criterios de interpretación del Texto Constitucional y a objeto de establecer, cuál ha sido la voluntad del constituyente en relación a las normas consignadas en dicho artículo, corresponde remitirse a los documentos, actas y resoluciones de la Asamblea Constituyente, cuya Comisión 7 encargada del Órgano Ejecutivo, en relación al mismo, en su Informe por mayoría, consigna la siguiente redacción:

“La Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente, podrán ser reelectos consecutivamente por voluntad del pueblo” (Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano, Pág. 985 y 1153 de expediente).

En ese sentido, la indicada Comisión fundamentó su Informe por mayoría, en estos términos:

“Reelección presidencial:

El presente artículo, introduce la figura de la reelección del Presidente y Vicepresidente, esto se funda en el hecho de que cualquier Presidente (a) que haya logrado resultados óptimos en su Plan de Gobierno y beneficie de forma mayoritaria a la población, como justo reconocimiento será el soberano quien decida.

La reelección consecutiva por voluntad del pueblo es la nueva posibilidad de renovar confianza depositada en un representante mediante el voto ciudadano, de acuerdo al cumplimiento de su oferta electoral.

De esta manera la gobernabilidad es sostenible dando continuidad al trabajo ya realizado para el logro de mayores oportunidades y el desarrollo permanente del país” (Pág. Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano, Pág. 974 y 1186 del expediente).

Asimismo, en los Ajustes Técnico Jurídicos al Documento de Consenso del Nuevo Texto Constitucional de 3 de agosto de 2007, en el art. 136 se consigna la siguiente redacción, realizada a partir del Informe por Mayoría de la Comisión: “El periodo de mandato constitucional es de cinco años, pudiendo ser reelectos consecutivamente”; con los ajustes técnico jurídicos propuestos por los asesores, el artículo quedó escrito así: “El periodo de mandato constitucional será de cinco años, revocable y pudiendo ser reelectos consecutivamente, por voluntad del pueblo” (fs. 1391 del expediente).

Consiguientemente y conforme se acaba de constatar, **la voluntad del constituyente, en relación a la reelección de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o Vicepresidente, fue decantarse por la reelección consecutiva por voluntad del pueblo**; es decir, el constituyente originario consideró que no deberían establecerse límites a la posibilidad de que dichas autoridades puedan postularse nuevamente al cargo en ejercicio, pues la continuidad o no en el mismo dependía en todo caso de lo que determine la voluntad popular de brindarle o no, una vez más su confianza.

III.7. Análisis de la problemática planteada y el control de constitucionalidad del caso concreto

III.7.1. A partir de lo que son las normas constitucionales-principios y las normas constitucionales-regla

Conforme lo establecido en el Fundamento Jurídico III.3 y 4 del presente fallo constitucional, en la Norma Suprema pueden existir “antinomias” o “contradicciones”, las cuales deben ser resueltas a partir de la interpretación de los principios y valores establecidos en la propia Constitución Política del Estado; en ese orden, cuando exista una “antinomia” entre una norma constitucional principio, ésta se aplica preferentemente sobre la norma constitucional regla que pudiese ser contraria al principio.

En ese sentido, se tiene que los arts. 156, 168, 285 y 288 de la CPE, al establecer simple y llanamente el tiempo de mandato que rige para cada una de las autoridades que regulan sus preceptos y determinar la posibilidad de que pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua; no cabe duda de que se constituyen en **normas constitucionales-reglas**.

En ese sentido, el art. 26 de la CPE, establece un amplio bagaje de elementos que configuran lo que se denominan **Derechos Políticos**, entre los cuales, a participar en la formación, ejercicio y control del poder político, que asiste a todos aquellos que sean ciudadanos o ciudadanas, cualidad que conforme al art. 144.II de la Norma Suprema consiste en concurrir como elector o **elegible** a la formación y ejercicio de funciones en los órganos del poder público, y en el derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas por ley. Asimismo, el artículo constitucional en análisis, incorpora otros elementos que hacen al derecho de participación política, como el derecho de organizarse para esos fines, regula el sufragio, establece sus características básicas, los principios que lo rigen y define las particularidades del ejercicio de la democracia comunitaria y el derecho de fiscalización de los actos de la función pública, configurando cada uno de ellos derechos autónomos. Al respecto, la SCP 0083/2016-S2 de 15 de febrero, resaltó que la integridad y el ejercicio de los derechos políticos constituyen un elemento preponderante para el fortalecimiento y la realización del principio democrático y que en el modelo de Estado diseñado por el constituyente Boliviano, el pluralismo político constituye un elemento fundamental en la construcción del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, en cuyo contexto, el respeto y ejercicio de los derechos políticos consagrados en la Constitución Política del Estado, contribuyen determinadamente en el fortalecimiento de la democracia, siendo un aliciente del pluralismo político, garantizando que el ciudadano común tenga la libertad de elección entre los diversos pensamientos políticos, además constituye una forma

de garantizar la participación de las personas en la vida política en condiciones de plena igualdad; precisa que el art. 26 de la CPE, “...se caracterizan por dos aspectos claramente identificables, el primero a ejercer directamente el poder público y, el segundo, a la facultad de elegir a quienes deben ejercerlo. No obstante, partiendo de la premisa anterior y de las disposiciones constitucionales que regulan la materia, los derechos políticos consagrados en la Constitución Política del Estado se trasuntan fundamentalmente en la facultad de los ciudadanos para ejercer el derecho al voto, lo que significa concurrir como elector y expresar su voluntad respecto a un representante; el derecho a ser electo, que implica la posibilidad de presentarse como una opción para participar en la vida política estatal, desempeñando los cargos o funciones de carácter público; y, el derecho a participar en el poder público o ejercer la función pública, lo que significa que la persona previo cumplimiento de los requisitos previstos por el ordenamiento jurídico sea admitida para participar activamente en los cargos públicos, en plena igualdad de condiciones entre varones y mujeres”.

En consecuencia, no cabe duda que el art. 26 de la CPE, al consagrar derechos fundamentales y establecer principios constitucionales vinculados a la participación política y al ejercicio democrático, se constituye en una **norma constitucional-principio**, puesto que resguarda los principios democráticos y de soberanía popular, los cuales se materializan en la conformación de los órganos de poder a través del voto, dejando que sea el soberano quien en última instancia decida a través del sufragio quiénes serán sus gobernantes.

En cuanto al art. 28 de la CPE, si bien no consagra derechos fundamentales específicos; sin embargo, adopta medidas puntuales en defensa precisamente de la vigencia del principio democrático y de otros principios y valores supremos que informan la Constitución, al sancionar conductas que son totalmente reñidas con éstos, disponiendo precisamente la suspensión del ejercicio de los derechos políticos, previa sentencia ejecutoriada y mientras la pena no haya sido cumplida, cuando se tomen armas o se preste servicio en las fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra, por defraudación y fondos públicos y traición a la patria, confirmando de esta manera el carácter de **norma constitucional-principio** del art. 26 de la CPE, que como se manifestó de manera precedente también involucra la soberanía como norma constitucional-principio.

Por su parte, los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, se abocan a normar aspectos bien puntuales, como el periodo de mandato de las y los miembros de la

Asamblea Legislativa Plurinacional; de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado; de las máximas autoridades ejecutivas de los gobiernos autónomos y de los integrantes de los Concejos y Asambleas de los gobiernos autónomos, respectivamente, estableciendo de manera concordante cada uno de dichos preceptos, cinco años como tiempo de mandato de las autoridades sobre las que se regula y que pueden ser reelectas o reelectos “... por una sola vez de manera continua”; vale decir, los artículos señalados, contienen regulaciones precisas y específicas, vinculadas con cuestiones de carácter fáctico, como ser el periodo de mandato de determinadas autoridades del Estado, la posibilidad de su reelección y el número de veces que es posible hacerlo, reglas que como rasgo característico pueden ser aplicadas por vía de subsunción, a diferencia de los principios que lo son aplicados a través de ponderación, por lo que es posible afirmar que los indicados artículos de la Norma Suprema, se constituyen en **normas constitucionales-regla**.

Ahora bien, la previsión contenida en los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, **normas constitucionales-reglas**, respecto a la posibilidad de ser reelecta o reelecto “...por una sola vez de manera continua”, contradicen o se oponen a lo que establecen los arts. 26 y 28 de la misma Constitución, **normas constitucionales-principios**, pues los artículos en primer término señalados, imponen una limitación o restricción, en el goce y ejercicio de los derechos políticos consagrados en los artículos en último término señalados, que conforme se vio, instituyen de la manera más amplia los derechos de participación política, tanto en sus vertientes activa como pasiva, directa o indirecta, individual y colectiva, así como el derecho a organizarse para los fines anteriores, sin ningún tipo de limitación y/o restricción.

En consecuencia, en el caso en análisis, resulta evidente la presencia de una contradicción o antinomia entre los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, **normas constitucionales-reglas** y los art. 26 y 28 de la misma, **normas constitucionales-principios**, en la parte de aquéllas que limitan la reelección a una sola vez de manera continua, de las autoridades respecto de las cuales regula su texto; lo que conforme a lo establecido precedentemente y a la comprensión desarrollada en el Fundamento Jurídico III.2. de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, debe resolverse en favor de las **normas constitucionales-principios**, determinando su **aplicación preferente** frente a las **normas constitucionales reglas**.

III.7.2. A partir de la aplicación preferente de los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución

El art. 410.I de la CPE, establece el principio de constitucionalidad, al señalar que todas las personas, naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones, se encuentran sometidos a la Constitución, por lo que todas las normas sustantivas y adjetivas, así como los actos administrativos, deben estar enmarcados en las normas constitucionales; la cual además, conforme al párrafo II del mismo articulado, es la Norma Suprema de ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa; asimismo, se instituye el bloque de constitucionalidad, integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de derechos humanos y las normas de Derecho Comunitario ratificadas por el país. Por su parte, los arts. 13.IV y 256 de la Ley Fundamental, establecen el principio de convencionalidad; todo lo cual, conforme a lo señalado por este Tribunal en la SCP 0487/2014 de 25 de febrero, exigen a las autoridades **interpretar las normas desde y conforme a la Constitución Política del Estado y a las normas del bloque de constitucionalidad, precautelando el respeto a los derechos fundamentales y garantías constitucionales, las cuales, tienen una posición privilegiada en nuestro sistema constitucional.**

Al respecto, el art. 256 de la CPE, establece dos mandatos claros, el primero relativo a que los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, **que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente a ésta.** Asimismo, que los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos **cuando éstos prevean normas más favorables.**

El bloque de constitucionalidad, reconocido en el art. 410.II de la CPE, constituido por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, conforme se expresó en la SCP 2055/2012 de 16 de octubre, conforman el conjunto de normas que se integran en el ordenamiento jurídico interno y configuran conjuntamente con la Constitución, una unidad constitucional fundamentadora e informadora de todo el orden jurídico interno, que sirve de parámetro para la interpretación de las normas jurídicas. En tal sentido, confluye en el ordenamiento jurídico interno la irradiación de esos

principios de interpretación propia de los derechos humanos como pautas hermenéuticas, cuya exigibilidad se sustenta en el propósito de efectivizar los derechos fundamentales; entre esos principios y criterios propios de interpretación de los derechos humanos, se encuentran los principios pro persona o *pro homine*, el *pro actione*, *favor debilis*, de progresividad, favorabilidad, prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, el de preferencia y eficacia de los derechos humanos, entre otros, los mismos que han sido aplicados por la jurisprudencia constitucional (SCP 1284/2014 de 23 de junio).

Así, el principio *pro homine*, determina que se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos; e inversamente, cuando se trata de establecer restricciones o limitaciones a su ejercicio. En ese entendido, debe buscarse el sentido interpretativo que optimice más un derecho fundamental, a *contrario sensu*, deben dejarse de lado las interpretaciones restrictivas, orientadas a negar su efectividad (SCP 2477/2012 de 28 de noviembre).

El principio de progresividad, conforme se razonó en la SCP 2491/2012 de 3 de diciembre, concretamente establece la responsabilidad para el Estado boliviano, de no desconocer los logros y el desarrollo alcanzado en materia de derechos humanos en cuanto a la ampliación en número, desarrollo de su contenido y el fortalecimiento de los mecanismos jurisdiccionales para su protección, en el afán de buscar el progreso constante del Derecho Internacional de Derechos Humanos que se inserta en nuestro sistema jurídico a través del bloque de constitucionalidad (art. 410.II de la CPE).

Pues bien, en cuanto a los **derechos políticos**, se tiene que éstos encuentran también su consagración en las normas internacionales sobre Derechos Humanos, como el art. 23.1 de la CADH, que establece los siguientes: “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 y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y c) tener acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”. Por su parte, el numeral 2) del mismo artículo, señala que la ley puede reglamentar el ejercicio de dichos derechos y oportunidades, “...**exclusivamente** por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”, lo que en criterio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe 137 de 1999B, párrafo 101 “*Se trata, (...)*,

de limitaciones numerus clausus, por lo que toda otra causa que limite el ejercicio de los derechos de participación política igualitaria que consagra la Convención resultaría contraria y por lo tanto violatoria de las obligaciones internacionales del Estado bajo dicho instrumento” (el resaltado es nuestro). En base a tal razonamiento, es posible afirmar que al margen de las causales expresamente señaladas, en dicha cláusula convencional, no podrían introducirse otras o dar margen a interpretaciones extensivas que permitan ampliar esas causales taxativas de limitación de los derechos políticos, a otras que no se encuentren expresamente establecidas en dicho instrumento, pues de no ser así, no se habría utilizado el adverbio “exclusivamente”, por lo que ha de entenderse que las causales de limitación del ejercicio de los derechos políticos se reducen a edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental y condena por juez competente, en proceso penal, sin que puedan introducirse otra u otras.

Consiguientemente, ninguna norma de derecho interno de los Estados Parte, podría ampliar las restricciones a estos derechos, estableciendo otras causales diferentes a las expresamente señaladas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; lo contrario, y según el criterio de la misma Comisión, significaría contradecir y violentar las obligaciones internacionales del Estado, por desconocimiento flagrante a sus postulados. Sobre el particular, es necesario tener presente y seguir los criterios de interpretación de la Convención, establecidos en el art. 29 de la misma, en el sentido de que ninguna de sus disposiciones, pueden ser interpretadas en el sentido de permitir a los Estados Partes, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella o excluir derechos y garantías que deriven de la forma democrática representativa de gobierno, pautas de interpretación de los términos de la referida Convención que hacen al amplio y efectivo ejercicio de los derechos, sin mayores restricciones, salvo los límites establecidos en el art. 32 de la misma CADH, bajo términos de proporcionalidad y razonabilidad.

Entonces, resulta indudable que el art. 23 de la CADH, consigna derechos políticos de la manera más amplia, sin ningún tipo de limitaciones o restricciones, autorizando únicamente al legislador la regulación de su ejercicio por causales taxativas en la forma anteriormente señalada; sin que ninguna de ellas en particular, tenga que ver en lo absoluto, con eventuales restricciones a la posibilidad de ser reelecta o reelecto y menos que ésta se limite a una sola vez de manera continua. En otros términos, la Convención, entre las causales por las que se autoriza al legislador reglamentar el ejercicio de los derechos políticos, estableciendo restricciones y limitaciones, no señala concretamente la prohibición de ser reelecto y/o el número de veces en que ello sería posible, puesto que las

únicas razones por las que eventualmente podrían imponerse restricciones o limitaciones al ejercicio de estos derechos, tendrían que sustentarse “exclusivamente” en la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena, por juez competente, en proceso penal y cumpliendo tres condiciones necesarias desarrolladas por la Comisión, en cuanto a: 1) ser prescrita por la ley; 2) ser necesaria para la seguridad de todos y guardar relación con las demandas justas de una sociedad democrática; 3) su aplicación se ciña estrictamente a las circunstancias específicas enunciadas en el artículo 32.2, y ser proporcional y razonable a fin de lograr esos objetivos. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Sentencia de caso “Yatama vs. Nicaragua”, señaló: *“206. La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.”*

En ese sentido, es posible afirmar que el art. 23 de la CADH, en relación a los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, **declara derechos más favorables**, puesto que aquél respeto de éstos, restringe en menor medida los derechos de participación política; fundamentalmente, **en cuanto a concurrir como elegible a la formación del poder público**, puesto que no limita en lo absoluto su ejercicio, al señalar que todos los ciudadanos gozan del derecho a “...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...”, sin que al respecto establezca ninguna exclusión, limitación, impedimento o prohibición y menos alguna que esté relacionada propiamente, con la posibilidad o imposibilidad de reelección del titular del derecho y la limitación del número de veces que podría hacerlo; por el contrario, conforme se anotó reiteradamente, simplemente detalla las razones por las que se faculta al legislador la reglamentación de estos derechos, causales que por lo demás, tienen carácter “*numerus clausus*”. Por el contrario, las

disposiciones constitucionales indicadas, en la parte de su texto cuya inaplicabilidad se demanda, al señalar respecto a la posibilidad de que las autoridades que indican puedan ser reelectas o reelectos “por una sola vez de manera continua” (arts. 156 y 168) o “de manera continua por una sola vez” (arts. 285 y 288), establecen una clara restricción o limitación a los indicados derechos consagrados por la Convención, los cuales resultan disminuidos o mermados por la aplicación de disposiciones de la Constitución Política del Estado señaladas, ya que anulan toda posibilidad de ejercicio del derecho a la participación política y a ser elegido en elecciones periódicas y auténticas que proclama la CADH en su art. 23, cuyas normas sobre el particular resultan ser más favorables, puesto que no establece ninguna prohibición o restricción frente a la eventualidad de una nueva postulación.

Al respeto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, desarrolló la siguiente jurisprudencia:

Caso Corte IDH. Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, Párrafo 222 que señaló:

“Por su parte, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la "edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal". La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único - a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales - evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos [204]”.

Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, Párrafo 226:

“El segundo límite de toda restricción se relaciona con la finalidad de la medida restrictiva; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea

permitida por la Convención Americana, prevista en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, las reglamentaciones de los derechos políticos, artículo 23.2, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, ‘los derechos y libertades de las demás personas’, o ‘las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática’, ambas en el artículo 32). La pena accesoria de inhabilitación perpetua en el presente caso se refiere precisamente a uno de los supuestos que permite al Estado ‘reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades’ protegidos en el artículo 23.1, cual sea la ‘condena, por juez competente, en proceso penal’”.

Caso Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, Párrafo 155:

“Por su parte, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de

la ‘edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal’. La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único - a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales - evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos.”

Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, Párrafo 174

“IV. La restricción de los derechos políticos en el presente caso Salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia, como el derecho a no ser objeto de tortura o de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los derechos humanos no son absolutos. Como lo ha establecido anteriormente el Tribunal, la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Sin embargo, la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser respetadas transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana. Conforme a lo establecido en el artículo 29.a in fine de dicho tratado ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella”.

Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, Párrafo 107

“El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una ‘condena, por juez competente, en proceso penal’. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un ‘juez competente’, no hubo ‘condena’ y las sanciones no se aplicaron como resultado de un ‘proceso penal’, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana”.

Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, Párrafo 108

“La Corte estima pertinente reiterar que ‘el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de «oportunidades». Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos 211. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos (supra párr. 94), está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido”.

Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, Párrafo 142

“La Corte ha considerado que el artículo 23 de la Convención protege no sólo el derecho a ser elegido, sino además el derecho a tener una oportunidad real de ejercer el cargo para el cual el funcionario ha sido electo. Para esto, el Estado tiene la responsabilidad de adoptar medidas efectivas para garantizar las condiciones necesarias para su pleno ejercicio. En particular el derecho a una participación política efectiva implica que los ciudadanos tienen no sólo el derecho sino también la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos.”

Corte IDH. Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, Párrafo 221

“B. Consideraciones de la Corte

Como la Corte ya ha señalado anteriormente, el artículo 23 de la Convención reconoce derechos de los ciudadanos que se ejercen por cada individuo en

particular. El párrafo 1 de dicho artículo reconoce a todos los ciudadanos los derechos: 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”.

Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, Párrafo 149

“El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente 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. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos.”

Debiendo precisarse, que la jurisprudencia precedentemente citada es vinculante para el Estado y por ende para este Tribunal Constitucional Plurinacional.

Ahora bien, de acuerdo a lo que se señaló supra, los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, integran el bloque de constitucionalidad, por prescripción del art. 410.II de la CPE; en ese sentido, el art. 13.IV in fine de la Norma Suprema, establece que los derechos y deberes consagrados en la Constitución, se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia; sin embargo, es el art. 256 de la misma, el que introduce un mecanismo altamente efectivo para la vigencia y sobre todo la eficacia de los derechos humanos reconocidos en los tratados e instrumentos internacionales sobre la materia, estableciendo categóricamente que en caso de que éstos reconozcan derechos

más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán preferentemente sobre ésta y por otra parte, que los derechos reconocidos en la Constitución Política del Estado serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos, cuando éstos prevean normas más favorables, en virtud a lo que establece el art. 256 de la CPE, cuyo mandato da lugar a que los tratados e instrumentos en materia de derechos humanos, sean aplicados inclusive por sobre lo que señala la propia Constitución, siempre y cuando declaren derechos más favorables a ésta, garantizando de esta manera la máxima vigencia y ejercicio de estos derechos, en caso de que no estén reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico o estándolo, la normativa internacional prevea normas más favorables, en cuyo caso pueden ser aplicadas inclusive por encima de lo que señala la Constitución boliviana.

Tomando en cuenta que conforme a la jurisprudencia glosada en el Fundamento Jurídico III.2. del presente fallo, uno de los principios que guían la hermenéutica de los derechos fundamentales, es el de la interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, lo que abre el ejercicio del control de convencionalidad, con el objeto de contrastar las normas de la Constitución Política del Estado y las leyes, con los preceptos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y para el caso de establecerse incompatibilidad entre sus términos, declarar su aplicación preferente en el ordenamiento jurídico nacional; en consecuencia, al haberse determinado sobre la base de los fundamentos jurídico constitucionales expresados precedentemente, que la Convención Americana sobre derechos humanos, aprobada y ratificada por Bolivia, mediante Ley 1340 de 11 de febrero de 1993, en su art. 23 garantiza el ejercicio del derecho democrático de ser elegible sin restricciones, excepto en razón de exclusivamente a razones de edad, nacional, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil mental, o condena; es decir, que si bien el ejercicio de los derechos políticos no es absoluto, sus restricciones en el citado tratado de derechos humanos no encuentran un límite similar al establecido en los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, como el de la posibilidad de reelección; es decir, la Convención establece derechos más favorables en relación a las normas contenidas en los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la Norma Suprema, en ejercicio del control de convencionalidad que asiste a este Tribunal, corresponde declarar la aplicación preferente de la norma convencional indicada por sobre los señalados artículos de la Constitución Política del Estado, en la parte de su texto que limitan la reelección de las y los asambleístas del Órgano Legislativo, de la Presidenta o Presidente y de la Vicepresidenta y Vicepresidente del Estado, de las máximas autoridades ejecutivas de los gobiernos autónomos y de los integrantes de los Concejos y Asambleas de dichos Gobiernos, “a una sola vez de manera continua”, en estricta observancia del mandato contenido en el art. 256.I de la CPE.

III.7.3. En relación a la igualdad y la prohibición de discriminación

Dentro de los cargos de inconstitucionalidad expresados por los accionantes, éstos denunciaron también que las normas constitucionales y legales cuya constitucionalidad y convencionalidad cuestionan, introducen disposiciones completamente discriminatorias, en relación a los derechos políticos, al establecer límites para su ejercicio, sin justificación alguna, para que todos los ciudadanos puedan ser reelectos como autoridades de representación popular, mientras el soberano así lo desee. Estiman que se restringe la posibilidad de participar en la dirección del poder y de ser elegido en elecciones periódicas y auténticas, cuando la elección depende del ciudadano, que si confía en sus candidatos, saldrán victoriosos, no pudiendo restringirse sin motivo su participación, pues quien elige es el soberano a través del voto y que particularmente, el art. 23 de la CADH al establecer causales taxativas numerus clausus en la regulación de su ejercicio, tiene por objeto evitar la discriminación de los individuos en el goce de sus derechos políticos.

En ese sentido, se tiene que en el Fundamento Jurídico III.5 de este fallo, se estableció que la igualdad y no discriminación fueron definidas por la jurisprudencia constitucional como valores, principios, derechos y garantías, a partir de su consagración en los arts. 8.II, 9.2 y 14 de la CPE; asimismo, se plantea una definición de lo que debe entenderse por discriminación, como cualquier trato de distinción, exclusión, restricción, preferencia, inferioridad brindada a una persona o colectividad, fundada en razones de sexo, color, edad, orientación sexual e identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica, social o de salud, profesión, ocupación u oficio, grado de instrucción, capacidades diferentes y/o discapacidad física, intelectual y sensorial, estado de embarazo, procedencia, apariencia física, vestimenta, apellido y otras que tengan por objetivo o resultado anular o perjudicar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Estado y el derecho internacional. Por último, la misma jurisprudencia deja claro de que para que exista lesión al valor, principio, derecho y garantía a la igualdad y no discriminación, la diferencia de trato debe estar desprovista de una justificación objetiva y razonable y existir desproporción entre las medidas adoptadas y los fines perseguidos, los que en todo caso deben ser compatibles con los principios y valores de la Constitución.

Ahora bien, según se tiene relacionado supra, las disposiciones constitucionales y legales contenidas en los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE y 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la LRE, establecen por una parte, el periodo de duración del mandato de la Presidenta o Presidente y de la Vicepresidenta o Vicepresidente; las gobernadoras y los gobernadores; las y los asambleístas departamentales; de las alcaldesas y alcaldes y de los concejales y concejalas, respectivamente y, por otra, regulan también la posibilidad de que las autoridades indicadas, puedan ser reelectas o reelectos, respecto a lo cual, cada una de las normas en examen, prescriben que podrán serlo “...por una sola vez de manera continua”, texto resaltado que como se sabe, su constitucionalidad y convencionalidad han sido puestas en tela de juicio por los accionantes.

Al respecto, cabe señalar que la frase en cuestión, efectivamente constituye en sí misma una medida de exclusión, restricción y/o distinción de quienes en determinado momento se encuentran ejerciendo los cargos antes señalados, frente a los que aspiran acceder a los mismos en virtud a un proceso electoral a realizarse en dicho tiempo; puesto que en aplicación y observancia del precepto indicado, quienes ostenten esos cargos y si ya fueron reelegidos una vez, no podrán postularse nuevamente y menos participar de las elecciones donde se vote o renueve su cargo, otorgándose así un trato diferente y preferente a los últimos en relación a los primeros, ya que quienes estén en ejercicio de esos puestos luego de una primera reelección, en definitiva, quedarán impedidos o imposibilitados de intervenir en el proceso electoral de que se trate, al encontrarse de antemano anulada cualquier posibilidad de hacerlo; situación que sin lugar a dudas deriva o genera en una afectación a sus derechos, pues no pueden ejercer su derecho político de participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, previsto por el art. 26.I de la CPE y más específicamente a “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”, consagrado por el art. 23.1 inc. a) de la CADH.

En ese sentido, se advierte un trato claramente discriminatorio, puesto que unos podrán ejercer libremente y sin restricciones sus derechos políticos, mientras que los otros quedarán indefectiblemente imposibilitados de hacerlo, a causa de la vigencia de unas normas, que si bien tienen sustento jurídico al encontrarse previstas en la Ley del Régimen Electoral, como en la propia Constitución Política del Estado; empero, resultan incompatibles con las normas constitucional y convencional anteriormente citadas, las que por el contrario,

garantizan a su turno el ejercicio amplio de los derechos políticos, sin que por lo demás, ninguna de ellas contemple expresamente restricciones relacionadas con la posibilidad de ser o no reelecto y el número de veces en que sería posible hacerlo. Así y conforme se vio, el art. 28 de la CPE, establece la suspensión del ejercicio de los derechos políticos, por las siguientes razones: 1. Tomar armas y prestar servicio en fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra, 2. Defraudación de fondos públicos y, 3. Traición a la patria; por su parte, el art. 23.2 de la CADH, prevé que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades referidas a los derechos políticos, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal, previsión que por lo demás y como se ha expresado reiteradamente tiene la categoría de numerus clausus, lo que implica que no podrían introducirse otras causales a más de las que se encuentran precisadas.

De otro lado, la limitación o restricción impuesta por las normas constitucionales y legales cuestionadas, al goce y ejercicio de los derechos políticos, lo que conforme se determinó supra, genera un trato desigual y por ende discriminatorio, no se sustenta en una justificación objetiva y razonable. En efecto, este Tribunal no encuentra que la prohibición a repostularse más de una vez para los cargos referidos en los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE; y, 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la LRE, haya sido establecida o tenga como propósito la realización, cumplimiento o resguardo de alguno o algunos de los principios y/o valores que informan el orden constitucional. Así, el principio democrático no se ve mayormente afectado a partir de que la “reelección” a la que hacen alusión los preceptos impugnados, representan en sí mismos una mera posibilidad, en cuanto a la eventualidad de que quienes se encuentren ostentando cada uno de los cargos indicados, puedan participar nuevamente de unas justas electorales, donde en definitiva, serán los ciudadanos quienes determinen si el candidato que acude a una nueva postulación es o no reelecto de manera continua, considerando además, que los otros candidatos o postulantes que tomen parte en la contienda electoral, tienen las mismas posibilidades de acceder al cargo y desplazar legítima y democráticamente a quien busca su reelección. A partir de lo cual, la prohibición de postularse más de una vez de manera continua, pierde sentido e idoneidad, pues sabiamente se deja esa decisión al soberano, quien determinará a través de su voto, en el ejercicio de la democracia directa, si la autoridad de que se trate es reelecta o no, con lo que tampoco se tendría por afectada la alternancia política, puesto que las opciones para los electores continuarán siendo varias y variadas y en definitiva, estará en sus manos desplazar o no a quien pretenda reelegirse una o más veces.

Asimismo, cabe hacer hincapié, en que la medida restrictiva o limitante al ejercicio de los derechos políticos, resulta innecesaria y carece de proporcionalidad, pues conforme se expresó, la eventual repostulación representa en sí misma una simple posibilidad y no garantiza en modo alguno que quien esté ejerciendo el cargo en virtud a una primera reelección, vaya a ser elegido nuevamente o reelecto de manera continua indefinidamente, ya que ello dependerá de manera decidida y determinante del voto de los ciudadanos, quienes por lo demás, podrán elegir entre diversas opciones o candidaturas, cada una de las cuales participa en el proceso electoral en igualdad de condiciones. De ser esto así, no habría motivo justificado para impedir la participación de quienes estén ejerciendo los cargos señalados en virtud a una primera reelección, en el proceso electoral correspondiente y buscar una nueva reelección, posibilidad que como se anticipó, no le garantiza en lo absoluto que vaya a ser indefectiblemente reelegido nuevamente, sino, en términos de la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, únicamente si logra obtener la cantidad de votos necesarios para ello, de donde no tiene sentido ni utilidad limitar de inicio el derecho político de los sujetos comprendidos en las disposiciones legales y constitucionales ahora impugnadas, primero de participar y después, ser electo en elecciones periódicas y auténticas realizadas mediante sufragio universal e igual, como se establece en el art. 23 la CADH, lo que se reitera, en nuestro ordenamiento jurídico, constituye una simple probabilidad, cuando al respecto, la Corte manda más bien a los Estados Parte, garantizar estos derechos en condiciones de igualdad y generar las condiciones y mecanismos óptimos para que puedan ser ejercidos en forma efectiva y sin discriminación.

Consiguientemente, los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE; y, 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la LRE, resultan contrarios al valor, principio y derecho a la igualdad y prohibición de discriminación, contenidos en los arts. 8.II, 9.2 y 14 de la CPE; asimismo, contravienen el derecho a la igualdad sin discriminación e igual protección de la ley consagrados por el art. 24, en relación al art. 1.1 ambos de la CADH.

III.8. Control de constitucionalidad de los arts. 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la LRE

Precedentemente se determinó que las normas contenidas en los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, en su texto que establecen que las autoridades sobre las que regulan sus alcances puedan ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua, son normas constitucionales-reglas, en relación a los arts. 26 y 28 de la misma, al ser éstas normas constitucionales-principios y por ende de preferente aplicación. Asimismo, en observancia de los mandatos contenidos en los arts. 13.IV y 256 de la CPE, se realizó el control de convencionalidad y se determinó que deben ceder por aplicación preferente del art. 23 de la CADH, por declarar este instrumento sobre Derechos Humanos, derechos más favorables a los contenidos en dichos artículos de la Constitución.

Así, los arts. 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la LRE, que a la sazón se constituyen en normas legales-reglas, establecen a su turno, el periodo de mandato de la Presidenta o Presidente y de la Vicepresidenta o Vicepresidente de las Gobernadoras y Gobernadores, de las y los Asambleístas Departamentales, de las Alcaldesas y Alcaldes y de las Concejalas y Concejales y asimismo, la posibilidad de que cada una de las autoridades señaladas, puedan ser reelectas o reelectos “...de manera continua por una sola vez.”, preceptos normativos que ahora se cuestionan de inconstitucionalidad y cuyo texto resulta similar al contenido en los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, por lo que corresponde declarar su inconstitucionalidad, bajo los fundamentos desarrollados en el presente fallo constitucional.

POR TANTO

La Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional; en virtud a la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y conforme al art. 12.2 de la Ley del Tribunal Constitucional, resuelve:

1º De acuerdo a lo dispuesto por el art. 256 de la Norma Suprema, declarar la APLICACIÓN PREFERENTE del art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ser la norma más favorable en relación a los Derechos Políticos, sobre los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la Constitución Política del Estado, en las frases: “por una sola vez de manera continua” de los arts. 156 y 168 y “de manera continua por una sola vez” de los arts. 285.II

y 288, conforme a los fundamentos jurídico constitucionales expresados en la presente Sentencia Constitucional Plurinacional; y,

2° Declarar la INCONSTITUCIONALIDAD de los arts. 52.III en la expresión “por una sola vez de manera continua”; 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) en el enunciado “de manera continua por una sola vez” de la Ley del Régimen Electoral –Ley 026 de 30 de julio de 2010–.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional

El Magistrado Tata Efren Choque Capuma, no firma la presente Sentencia por no participar de la Sala Plena de la fecha.

Fdo. Dr. Macario Lahor Cortez Chavez

PRESIDENTE

Fdo. Dr. Juan Oswaldo Valencia Alvarado

MAGISTRADO

Fdo. Dr. Zenón Hugo Bacarreza Morales

MAGISTRADO

Fdo. Dra. Mirtha Camacho Quiroga

MAGISTRADA

Fdo. Dra. Neldy Virginia Andrade Martínez

MAGISTRADA

Fdo. Dr. Ruddy José Flores Monterrey

MAGISTRADO

[1]. El concepto de bloque de Constitucionalidad en Francia ha sido objeto de constantes evoluciones, se podría definir como el conjunto de normas (principios y reglas) de valor constitucional cuyo respeto se impone a la ley, conjunto compuesto por la Constitución de 1958, Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, Preámbulo de la Constitución de 1946) y elementos marginales (principios fundamentales reconocido por la leyes de la Republica “Luis Favoreau y Francisco rubio Llorente, El Bloque de Constitucionalidad. Edit. Civitas S.A. 1990 p. 24,25.

[2]. En Francia se entendía como el conjunto de normas que sirven para la elaboración de juicios de constitucionalidad una norma de menor jerarquía a la norma de Normas, en España se entiende como la herramienta necesaria para la resolución de conflictos de competencias normativa entre las comunidades

Autonómicas del Estado. En Italia la idea de Bloque representa el conjunto de normas que sin estar en el texto de la Constitucional, sirven para la evaluación de la constitucionalidad de otras normas, en Colombia, la Corte Constitucional ha delineado un concepto de Bloque de constitucionalidad de características comunes a la noción adoptada en Francia y en Italia, pues es clara en señalar que el Bloque es el conjunto de normas empleadas para el enjuiciamiento de constitucionalidad. Los principios jurídicos y el Bloque de Constitucionalidad Sergio Iván Estrada Vélez Editorial Universidad de Medellín p. 88-87.

[3]. *La Constitución Política del Estado de 1997 reformada en el año 1994 determina en el arts. 16.IV que el Control de Constitucional se ejerce por el Tribunal constitucional; por su parte el art. 228 determinaba que la CPE es la Ley Suprema del ordenamiento jurídico y finalmente el art. 35 interpreto que la CPE contenía una clausula abierta y por ello los tratados, declaraciones y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, forman parte del orden jurídico del sistema constitucional boliviano como parte del bloque de constitucionalidad.*

[4]. *El artículo 256.II de la CPE establece que los derechos reconocidos en la Constitucional se interpretarán de acuerdo a los tratados internacionales sobre derechos humanos cuando estos prevean normas más favorables.*

[5]. *Voto razonado del Juez Ferrer Mac-Gregor, en la causa Cabrera García, Corte IDH, sentencia del 26 de noviembre de 2010, Serie C. nro. 220, citada con anterioridad. Asimismo, vr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional. En: Fix-Zamudio, Héctor, y Valadés, Diego (coordinadores), Formación y perspectiva del Estado mexicano, México, El Colegio Nacional-UNAM, 2010, pp. 151-188, p. 151 y ss.*

[6]. *CIDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile. Sentencia de fecha 26 de septiembre de 2006, párrafo 123.*

[7]. *CIDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile. Sentencia de fecha 26 de septiembre de 2006, párrafo 124.*

[8]. CIDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile. Sentencia de fecha 26 de septiembre de 2006, párrafo 124.*

[9]. CIDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile. Sentencia de fecha 26 de septiembre de 2006, párrafo 125*

[10]. Nogueira Alcalá, Humberto. "Aspectos fundamentales de la reforma constitucional 2005 en materia de tratados internacionales", en Nogueira Alcalá, Humberto (Coord) *La Constitución reformada de 2005. Ed. Librotecnia. Santiago, 2005 pp. 381-403*

[11]. Sergio García Ramírez, voto razonado en la causa "Myrna Mac Chang vs. Guatemala", citada con anterioridad. Ver asimismo, García Ramírez, Sergio, *El Control Judicial interno de convencionalidad.* op. cit, p. 226.

[12]. Artículo 2. *Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno: "Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.*

[13]. Nogueira Alcalá, Humberto, *Los desafíos del control de convencionalidad...*, op. cit., p. 345.

[14]. CIDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile. Sentencia de fecha 26 de septiembre de 2006, párrafo 125*

[15] *García Ramírez, Sergio, El Control Judicial interno de convencionalidad. op. cit, p. 227.*

[16] *Voto razonado de Eduardo Ferrer Mac-Gregor en Cabrera García y Montiel, sentencia del 26 de noviembre de 2010, Serie C. nro. 220, citado precedentemente párr. 34.*

[17] *Ibidem, párr. 53.*

[18] *Conforme la terminología de Sagüés, Néstor Pedro, Empalmes entre el control de constitucionalidad y el de convencionalidad. La “Constitución convencionalizada”. En: PÉREZ SALAZAR, Gonzalo (coordinador), II Congreso Internacional de Derecho Procesal Constitucional, La Justicia Constitucional en el estado Social de Derecho, en homenaje al Dr. Néstor Pedro Sagüés, Caracas, Ed. Universidad Monteávila, 2012, 387-397, 394 p.*

[19] *CAMISÓN YAGÜE, JOSÉ ÁNGEL; Los derechos civiles y políticos en la Constitución boliviana, web:
<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3183/3064>*

[20] *PILAR MELLADO PRADO y YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ. En Torno a la Posible Inconstitucionalidad del Apartado Primero del art. 57 de la Constitución Española de 1978. Departamento de Derecho Político de la UNED. Accesible en: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1986-22-B0C34038/PDF>*