

INFORME DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL FALLO QUE DA LUZ VERDE A LA REPOSTULACIÓN DE EVO MORALES Y ÁLVARO GARCÍA LINERA

DCP 003/2013, de 25 abril

ANTECEDENTES: Consulta de Proyecto de la “Ley de Aplicación Normativa” remitida por Álvaro García Linera, en su condición de Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional; en virtud de lo cual el Tribunal Constitucional emite la siguiente Declaración Constitucional Plurinacional 003/2013:

FUNDAMENTOS DEL FALLO:

1. Respecto al art. 1 (Objeto de la Ley): El TCP precisa que la parte dogmática de la Constitución, se caracteriza por su directa aplicación; es decir, que su materialización no necesita ley de desarrollo previa; por el contrario, merced al principio de legalidad, que constituye uno de los pilares esenciales para el ejercicio de la función pública, la parte orgánica de la Constitución, para su aplicación, necesita leyes expresas de desarrollo, las cuales deben emanar de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

En ese orden, el texto constitucional se constituye en la Norma Suprema que -por voluntad del constituyente- recoge además los valores sociales, políticos y en el caso de Bolivia con particular incidencia los principios y valores ético morales en los que se sustenta el Estado y que buscan la armonía y el “vivir bien” de la sociedad plural, por lo que por regla general su contenido es uniforme, concordante, coherente, integrado y funcional; sin embargo, pueden presentarse situaciones excepcionales que sin resultar necesariamente antinomias dentro del texto constitucional, se evidencie normas que al momento de su aplicación puedan parecer contrarias al contenido de otros preceptos constitucionales o más que contrarias, su materialización no parecería estar contextualizada con todo el contenido y el espíritu de la Constitución Política del Estado.

Surge en consecuencia la necesidad de establecer la aplicación normativa como una herramienta legislativa que posibilite la eficaz y correcta materialización de preceptos constitucionales, dado que en un Estado Constitucional de Derecho, todas las normas tienen que ser acordes a la Norma Suprema, teniendo como finalidad esencial el posibilitar que las normas constitucionales sean eficaces, en términos de ser materialmente verificables.

Dentro de ese marco, al evidenciarse que los cinco preceptos de aplicación normativa desarrollados en el proyecto de ley, constituyen elementos que hacen a la parte orgánica de la Constitución, sus contenidos no sólo que pueden, sino que deben ser desarrollados mediante ley que emane del órgano de legitimidad popular, como es la Asamblea Legislativa Plurinacional; es decir, el constituyente derivado, aspecto absolutamente armónico con el orden constitucional, no sólo porque responde a la naturaleza jurídica de las disposiciones insertas en la parte orgánica de la Norma Suprema, sino porque materializa sus contenidos cumpliendo con la voluntad del constituyente originario.

En consecuencia, el objeto del proyecto de ley en consulta, no implica un exceso, ni menos aún una contradicción con el orden constitucional imperante, sino por el contrario, el objeto del proyecto de ley, responde a la atribución conferida por la Norma Suprema a la Asamblea Legislativa Plurinacional, de desarrollar disposiciones orgánicas de la Constitución.

2. Sobre el art. 2 del proyecto de Ley: El denominado control administrativo de la justicia es una potestad constitucionalmente asignada al Consejo de la Magistratura del Estado Plurinacional de Bolivia, en ese sentido, - afirma el fallo constitucional- el proyecto de norma legal se limita a desarrollar cuál es el Órgano al que se refiere el art. 159.13 de la Norma Suprema -referido a la preselección de los postulantes al Control Administrativo de Justicia y remisión al Órgano Electoral Plurinacional de la nómina de los precalificados, para la organización única y exclusiva del proceso electoral- por ende la preselección de sus miembros se acomoda al art. 158.I.5) de la misma CPE.

Ello implica que el art. 2 del proyecto de ley en consulta, no sólo que se constituye en una norma de desarrollo, sino que es necesaria su existencia y vigencia, por cuanto su contenido se ajusta al principio de separación de funciones, respetando la voluntad del constituyente.

3. En cuanto al art. 3: La Declaración Constitucional establece que la norma propuesta por en el proyecto de ley reitera lo establecido por el texto constitucional en el art. 214 de la CPE, que determina que la

Contralora o Contralor General del Estado se designará por dos tercios de votos de los presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional y que dicha elección requiere de convocatoria pública previa, y calificación de capacidad profesional y méritos a través de concurso público.

En ese sentido al evidenciarse una aparente antinomia con el art. 172.15 de la CPE, conforme se desarrolla en los antecedentes doctrinales del fallo constitucional, ante la existencia de antinomia que pueda presentarse al interior del texto constitucional, es posible que el órgano legislativo, en 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.

Así, 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, 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.

4. Con relación a la Ley de Aplicación Normativa en su art. 4: Al respecto, y en lo referente al ámbito personal de aplicación regulado por el proyecto de ley, el TCP considera que tanto el Presidente como el Vicepresidente, en el marco del Estado Unitario Social de Derecho, Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías, tal cual reza el art. 1 de la CPE, son autoridades cuya fuente de poder tiene su origen en una forma democrática de gobierno mediante el voto universal, obligatorio, directo, libre y secreto, tal como lo señala el art. 166.1 de la CPE.

En ese sentido, se advierte que la norma en análisis destaca la figura de la reelección, refiriéndose únicamente al caso del Presidente y Vicepresidente, sosteniendo además que si éstos fueron elegidos en vigencia del nuevo régimen constitucional se encuentran habilitados para la reelección, dado que de una interpretación literal de la Disposición Transitoria Primera, se extrae que los mandatos anteriores a la vigencia de la Constitución, seguirán computándose hasta la posesión de las nuevas autoridades, desprendiendo el mismo resultado si se considera la interpretación sistemática de la referida Disposición Transitoria.

Se precisa además, que el nuevo orden es diferente al pre-existente, el nuevo orden implica una nueva era jurídico- política basada en la refundación del Estado, por ello se concluye que es absolutamente razonable y acorde con la Constitución, realizar el computo del plazo para el ejercicio de funciones tanto del Presidente como del Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, desde el momento en el cual la función constituyente refundó el Estado y por ende creo un nuevo orden jurídico – político.

El art. 168 de la CPE, prevé que el Presidente y Vicepresidente elegidos por primera vez a partir de la vigencia de la Constitución, están habilitados para una reelección por una sola vez de manera continua. Al respecto, la precisión normativa realizada por el art. 4.I. del proyecto de ley objeto de al Declaración Constitucional, en cuanto al momento para el cómputo del plazo para la reelección de autoridades a través del voto popular, no desborda el contenido normativo del citado artículo constitucional menos lo contradice, ya que el desarrollo se encuentra inserto en la parte orgánica de la constitución.

En cuanto a la segunda parte de la norma objeto de consulta, referido al ámbito de aplicación temporal inserto en el art. 4.II del proyecto de ley contempla a las autoridades que después del 22 de enero de 2010, continuaron ejerciendo cargos públicos, autoridades distintas al Presidente y Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, es así que la regulación diferenciada del ámbito personal de aplicación, en cuanto a autoridades públicas diferentes al Presidente y Vicepresidente del Estado, no implica una contradicción con el orden constitucional vigente.

En consecuencia, de acuerdo a una interpretación teleológica se tiene que la función pública ejercida por servidores públicos, que después del 22 de enero de 2010, hubieren continuado en el ejercicio de sus cargos sin nueva elección, designación o nombramiento, asegura la continuidad y consiguiente eficacia de la gestión pública destinada al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, por tanto, en este marco, el contenido del art. 4.II del proyecto de Ley de Aplicación Normativa, no sólo que es razonable y coherente, sino también compatible con el orden constitucional vigente.

5. Compatibilización del art. 5 del proyecto de ley en consulta: El Tribunal Constitucional Plurinacional considera que el tenor literal del art. 158.I.11 de la CPE, establece como atribución de la Asamblea Legislativa Plurinacional, además de las que determina esta Constitución y la ley: “Aprobar el

Presupuesto General del Estado presentado por el Órgano Ejecutivo. Recibido el proyecto de ley, éste deberá ser considerado en la Asamblea Legislativa Plurinacional dentro del término de sesenta días. En caso de no ser aprobado en este plazo, el proyecto se dará por aprobado”.

Por su parte el tener literal del art. 32.1.III de la CPE, dispone que “El Órgano Ejecutivo presentará a la Asamblea Legislativa Plurinacional, al menos dos meses antes de la finalización de cada año fiscal, el proyecto de ley del Presupuesto General para la siguiente gestión anual, que incluirá a todas las entidades del sector público”.

En el caso analizado salta a la vista que el legislador ordinario en el art. 5 del proyecto de ley en consulta determina como una obligación facultativa de la Asamblea Legislativa Plurinacional el aprobar el Presupuesto General del Estado, así el referido artículo señala “...el Pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional podrá considerar...”, cuando el texto constitucional manda de manera imperativa a la Asamblea aprobar el presupuesto general del Estado, este cambio del verbo -deberá por podrá- implica una reforma constitucional, que no es posible de ser realizada a través de una ley, en ese sentido, al no ser viable cambiar un deber constitucional por una facultad legal, la norma planteada en el proyecto resulta ser inconstitucional.

6. Respecto al art. 6 sometido a consulta: La norma propuesta tiene su origen constitucional en la Disposición Transitoria Novena de la Constitución Política del Estado, y de una lectura de dicha norma, así como del art. 6 propuesto, se tienen dos elementos relevantes, el primero referido a la disquisición de Tratados internacionales que contradicen la constitucional y aquello que no lo hacen, facultando al Órgano Ejecutivo a denunciar los Tratados internacionales o alternativamente demandarlos ante Tribunales Internacionales, por lo que en esa labor corresponderá diferenciar los Tratados internacionales que contradicen la Constitución de los que no lo hacen y fundamentalmente los que forman parte de ella.

Respecto del primer supuesto referido a los Tratados internacionales que contradicen la constitucional, debe aclararse que no es potestativo del Órgano Ejecutivo denunciar o alternativamente demandarlos ante Tribunales Internacionales, sino que ejecutando el mandato constitucional de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes” debe denunciar o demandar Tratados internacionales que se contrapongan al interés estatal.

Sin embargo, es preciso aclarar que la denuncia o demanda de Tratados internacionales de Derechos Humanos que integran la Constitución, por su rango normativo y su especial consideración por parte del legislador constituyente, debe enmarcarse al cumplimiento de requisitos y en los presupuestos establecidos por la misma Norma Suprema, lo que implica no sólo efectuar la denuncia en el marco del art. 260 de la CPE, sino también el determinar con precisión el objeto y alcance de la denuncia, en atención a la protección de derechos humanos y en consideración a que uno de los fines esenciales del Estado Plurinacional es su protección y la materialización de su ejercicio pleno.

PARTE RESOLUTIVA: Con los fundamentos expuestos, el Tribunal Constitucional Plurinacional, en su Sala Plena; resuelve declarar:

1° La CONSTITUCIONALIDAD de los arts. 1, 2, 3 y 4 del proyecto de “Ley de Aplicación Normativa”, por hallarse conforme al contenido de la Constitución Política del Estado.

2° La INCONSTITUCIONALIDAD del art. 5 del proyecto de “Ley de Aplicación Normativa”.

3° La CONSTITUCIONALIDAD condicionada del art. 6 del proyecto de “Ley de Aplicación Normativa”, a los razonamientos expuestos en el Fundamento Jurídico III.11.