



Estrasburgo, 18 de octubre de 2011

CDL-AD(2011)038
Or. ingl.

Opinión num. 645 / 2011

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO
(COMISIÓN DE VENEZIA)

OPINIÓN

**SOBRE EL ANTEPROYECTO DE CÓDIGO
DE PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES**

DE BOLIVIA

**Adoptado por la Comisión de Venecia
en su 88ª reunión plenaria
(Venecia, 14-15 de octubre de 2011)**

sobre la base de las observaciones formuladas por

**la Sra. Finola FLANAGAN (Miembro, Irlanda)
el Sr. Harry GSTÖHL (Miembro, Liechtenstein)
el Sr. Carlos MESÍA (Miembro Perú)**

This document will not be distributed at the meeting. Please bring this copy.
www.venice.coe.int

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

Índice

I.	Introducción.....	3
II.	Textos pertinentes.....	3
III.	Consideraciones generales	5
IV.	Título I: Disposiciones generales, facultades especiales, resoluciones, efectos y ejecución.....	7
	A. Capítulo I (artículos 1 al 4).....	7
	B. Capítulo II (artículos 5 al 9).....	8
	C. Capítulo III (artículos 10 al 19).....	9
	D. Capítulo IV (artículos 20 al 24)	9
V.	Título II: Acciones de defensa constitucional.....	10
	A. Capítulo I (artículos 25 al 41).....	10
	B. Capítulo II (artículos 42 al 45).....	11
	C. Capítulo III (artículos 46 al 52).....	12
	D. Capítulo IV (artículos 53 al 58)	12
	E. Capítulo V (artículos 59 al 62).....	12
	F. Capítulo VI (artículos 63 al 66).....	13
VI.	Título III: Acciones de inconstitucionalidad	13
VII.	Título IV: Conflictos de competencia	15
VIII.	Títulos V y VI: Control previo de constitucionalidad y consultas	15
IX.	Título VII: Recursos ante el Tribunal Constitucional Plurinacional	16
X.	Conclusiones.....	17

I. Introducción

1. Por carta de 20 de septiembre de 2001, el Presidente de la Cámara de Diputados de Bolivia, el Sr. Héctor Arce Zaconeta, solicitó a la Delegación de la Unión Europea en Bolivia que remitiera a la Comisión de Venecia una solicitud de opinión sobre el proyecto de Código de Procedimientos Constitucionales de Bolivia.

2. Esta solicitud fue remitida a la Comisión de Venecia por el Sr. Soren Stecher Rasmussen, de la Delegación de la Unión Europea en La Paz, el 22 de septiembre de 2011. El proyecto de Ley fue redactado por la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia con la participación del Tribunal Constitucional y de expertos en la materia. La Unión Europea ha remitido la legislación en el marco del programa conjunto de cooperación entre la Unión Europea y la Comisión de Venecia sobre el desarrollo de reformas constitucionales en Bolivia.

3. La Comisión de Venecia invitó a la Sra. Finola Flanagan, al Sr. Harry Gstöhl y al Sr. Carlos Mesía a actuar como ponentes para la redacción de esta opinión.

4. La presente opinión fue adoptada por la Comisión de Venecia en su 88ª reunión plenaria (Venecia, 14-15 de octubre de 2011).

II. Textos pertinentes

5. Varios textos nacionales son pertinentes para el presente proyecto de Código de Procedimientos Constitucionales. El título VI de la Constitución (artículo 109-140) reglamenta en tres capítulos los principales aspectos de los recursos que se pueden interponer ante el Tribunal Constitucional. El capítulo I se dedica a los principios fundamentales que aseguran la efectividad de los derechos y garantías consagrados en la Constitución, esencialmente por medio del principio de independencia judicial y de acceso a la justicia. El capítulo II hace referencia a los recursos disponibles, y en él se exponen de forma detallada los principales recursos existentes que pueden interponerse ante el Tribunal Constitucional. El capítulo III hace referencia al estado de excepción en el país, y prohíbe la restricción de las garantías judiciales de los derechos durante este período.

6. La Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia fue aprobada el 6 de julio de 2010, y su segunda parte hace referencia a los procedimientos constitucionales. Los títulos II y

III de la parte II tratan en particular de los diferentes recursos disponibles y reglamentan esta cuestión con bastante detalle (artículos 56 al 118). Por último, la Ley de Deslinde Jurisdiccional fue aprobada el 29 de diciembre de 2010, y es un texto fundamental, ya que reglamenta la distribución de competencias entre las diferentes jurisdicciones: la justicia ordinaria, la justicia agroambiental y la justicia indígena en Bolivia. Esta Ley también establece mecanismos de coordinación y cooperación entre las jurisdicciones y delimita el papel del Tribunal Constitucional para solucionar posibles conflictos de competencia y asegurar el respeto de los derechos constitucionales.

7 Desde el punto de vista internacional no existe un conjunto integral de normas que deban cumplirse en relación con la justicia constitucional. Los sistemas nacionales son variados y proporcionan una amplia gama de soluciones diferentes. No obstante, algunos aspectos, en particular, el derecho a un tribunal independiente e imparcial y el derecho a una decisión en un plazo razonable, son garantizados por muchos tratados internacionales, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 6), la Convención Americana de Derechos Humanos (artículos 8 y 25), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 9), e interpretados por los tribunales pertinentes de derechos humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

8. La Comisión de Venecia ha analizado con frecuencia la legislación nacional que trata de la organización y las reglas de procedimiento de los tribunales constitucionales. La Subcomisión sobre Justicia Constitucional ha compilado extractos de opiniones e informes/estudios aprobados por la Comisión de Venecia sobre cuestiones relativas a la justicia constitucional en la *Compilación de Opiniones e Informes de la Comisión de Venecia sobre la Justicia Constitucional*¹. Además, algunas buenas prácticas se han establecido en el *Estudio sobre el acceso individual a la justicia constitucional*².

9. Si bien estos documentos no se aplican en todo a los tribunales constitucionales, el principio de la independencia aparece en muchos documentos en los que se proporcionan normas acerca del sistema judicial en general. Concretamente, a nivel europeo, hay estándares al respecto en el informe de la Comisión de Venecia titulado sobre la *Independencia del sistema judicial, Parte I: La independencia de los jueces*³ y en las Opiniones del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE), concretamente en la Opinión núm. 1 “Sobre las normas relativas a la independencia del sistema judicial y a la

¹ Documento CDL(2011)048.

² Documento CDL-AD(2010)039rev.

³ Documento CDL-AD(2010)004.

inamovilidad de los jueces”. En lo que respecta al plano internacional, se puede hacer referencia a los *Principios fundamentales de las Naciones Unidas sobre la independencia del sistema judicial* y a los *Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial de 2002*.

10. Un tribunal constitucional constituye un poder judicial específico, que suele ser independiente de los tribunales de jurisdicción general. Si bien algunos de los principios contenidos en los instrumentos mencionados anteriormente son aplicables únicamente al sistema judicial ordinario, existen otros principios, como la independencia de los jueces, que se aplican tanto a los jueces del sistema judicial ordinario como a los jueces de los tribunales constitucionales.

11. Por último, las leyes sobre los tribunales constitucionales de los Estados miembros del Consejo de Europa, que pueden consultarse en la base de datos CODICES de la Comisión, así como las leyes y códigos que existen en otros países de América Latina, como Perú, que tiene una gran experiencia en el ámbito de la regulación de los procedimientos constitucionales, son elementos de referencia cuya comparación puede ser útil al evaluar el proyecto de Código boliviano.

III. Consideraciones generales

12. La reforma constitucional emprendida en Bolivia por su Presidente, el Sr. Evo Morales, en 2009, ha dado lugar a la introducción de cambios esenciales en la organización del sistema judicial del país. Tras la adopción de la nueva Constitución, el 7 de febrero de 2009, se han aprobado varias leyes, tales como la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (2010), la Ley de Distribución de las Competencias (2010), la Ley del Régimen Electoral (2010), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010) y la Ley del Tribunal Electoral (2010).

13. Muchos otros ámbitos se han regulado al mismo tiempo, como el Ministerio Público (véase la opinión de la Comisión de Venecia acerca del Anteproyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público de Bolivia⁴), la Ley del Defensor del Pueblo de Bolivia y el proyecto de Código de Procedimientos Constitucionales, sometidos para la presente opinión.

14. En la actualidad, el sistema judicial de Bolivia se enfrenta a cambios cruciales, ya que los miembros del Consejo Superior del Poder Judicial y todos los jueces del Tribunal

⁴ CDL-AD(2011)007, Opinión sobre el anteproyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público de Bolivia, aprobada por la Comisión de Venecia en su 86ª reunión plenaria (Venecia, 25-26 de marzo de 2011).

Constitucional, del Tribunal Supremo y del Tribunal Agroambiental serán elegidos directamente por la población el 16 de octubre de 2011.

15. El proyecto de Código sometido a la Comisión de Venecia para su examen es un texto bastante completo (contiene 8 títulos y 147 artículos), y regula en primer lugar las normas generales, los poderes específicos del Tribunal Constitucional Plurinacional y los efectos y la ejecución de sus sentencias y resoluciones (Título I); en él se tratan una por una las diferentes acciones de defensa constitucional disponibles (*acciones de defensa*, Título II); a continuación se establece el régimen para las acciones de inconstitucionalidad (Título III); el Título IV regula los conflictos de jurisdicción; el Título V trata del control previo de la constitucionalidad y de las consultas; el título VI hace referencia a las consultas realizadas por autoridades campesinas indígenas sobre la aplicación de sus normas jurídicas a un caso concreto; el título VII se dedica a otros tipos de recursos, y el título VIII versa sobre el procedimiento para la reforma de la Constitución.

16. Desde una perspectiva general, el proyecto de Ley trata una amplia gama de temas y establece **unas normas complejas y muy detalladas**. Algunas de ellas **deberían estar contempladas en el reglamento del Tribunal**, en lugar de figurar con tanto detalle en el proyecto de Código. Esto es importante porque, de otro modo, el Tribunal deberá esperar a la adopción de una ley del Parlamento incluso antes de poder introducir pequeños cambios en el procedimiento. Esta dependencia del Parlamento por parte del Tribunal puede ser peligrosa desde el punto de vista de la independencia judicial. Asimismo, de conformidad con las Disposiciones finales del Anteproyecto de Código de Procedimientos Constitucionales, el título II de la Ley del Tribunal Constitucional se derogaría. Esto plantea algunos problemas en torno a la relación entre ambos textos legislativos y el alcance del proyecto de Código de Procedimientos Constitucionales. Surgirán lagunas en lo que respecta al sistema de excusas y recusaciones, y en relación con la labor de la Comisión de Admisión del Tribunal Constitucional. Estas dos cuestiones esenciales se regulan en la parte II de la Ley del Tribunal Constitucional y desaparecerían según el Anteproyecto de Código.

17. El Tribunal Constitucional corre el riesgo de verse desbordado por la existencia de acciones y recursos múltiples y complejos, que podrían poner en peligro su eficacia. Sin embargo, la multiplicidad de acciones jurídicas y recursos dimana de la Constitución y de la Ley del Tribunal Constitucional de Bolivia. Por lo tanto, no es posible limitar estos procedimientos que algunas veces se confunden parcialmente en el marco jurídico y constitucional actual.

18. Por último, el proyecto de Código tiene algunas desventajas también relativas a la claridad al asegurar la independencia del Tribunal Constitucional y en el procedimiento encaminado a solucionar conflictos de competencias, fundamentalmente con la justicia indígena.

IV. Título I: Disposiciones generales, facultades especiales, resoluciones, efectos y ejecución

A. Capítulo I (artículos 1 al 4)

19. Los principios generales cubiertos en el primer capítulo contienen elementos muy positivos. La importancia de un juicio justo, la obligación de razonar las decisiones y el requisito de reducir al mínimo las formalidades en los procedimientos son bienvenidos en la perspectiva de conseguir una Constitución eficaz y no sólo basada en una interpretación formal.

20. El artículo 2 también es bienvenido, ya que hace referencia a los diferentes criterios de interpretación y contiene una referencia específica a los tratados internacionales de derechos humanos. Cuando estos tratados contienen disposiciones más favorables para las personas e incluso cuando contienen derechos no consagrados en la Constitución, se considerarán parte del ordenamiento constitucional. Esto está en consonancia con la Constitución y con la Ley del Tribunal Constitucional (artículo 6). De una manera muy positiva, el proyecto de Ley prevé el principio de interpretación *pro homine* o la aplicación de la interpretación más favorable de la norma para la persona. Al introducir este principio en el artículo 2.4, la **Ley debería hacer referencia a la interpretación de las normas de derechos humanos internacionales contenidas en los tratados internacionales, tal y como son aplicados por los órganos especializados, como los Comités de las Naciones Unidas y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.**

21. El artículo 2.1 exige que el Tribunal, al interpretar la Constitución, “[aplique] el tenor literal del texto constitucional y, en caso de duda (...) con preferencia, la voluntad del constituyente, de acuerdo con los documentos, actas y resoluciones”. Si bien existen diferentes enfoques de la interpretación constitucional, el requisito de que la interpretación sea, ante todo, literal puede producir resultados que no prevean la interpretación armoniosa en general. Tampoco es aconsejable que el Tribunal se vincule con una interpretación histórica de la Constitución. Esto petrificaría la Constitución y haría imposible adaptarse a las necesidades de cada época, en particular en el ámbito de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, no está claro si las disposiciones de los tratados internacionales que establecen derechos no previstos por la Constitución y que, en virtud del artículo 2.4, “se considerarán como parte del

ordenamiento constitucional también deben interpretarse de una manera literal. La Convención de Viena sobre la Ley de Tratados prevé en relación con el tema de la interpretación que: *“Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.”* (artículo 31.1). Una interpretación totalmente literal de los tratados plantearía problemas a la luz de la recomendación contenida en el párrafo 20 *supra* de que *“La Ley debería hacer referencia a la interpretación de los derechos humanos internacionales contenida en los tratados internacionales tal como son aplicados por los órganos especializados, como los comités de las Naciones Unidas y la Corte Americana de Derechos Humanos”*, ya que esto prevé un método diferente de interpretación.

B. Capítulo II (artículos 5 al 9)

22. El capítulo segundo hace referencia a las facultades especiales del Tribunal Constitucional Plurinacional y al deber de cooperación y colaboración de los órganos, instituciones y sujetos públicos y privados.

23. Los artículos 7 y 8 prevén la presencia del “Ministerio Público” y de la “Procuraduría General del Estado” en las audiencias, y establece que *“Será obligatoria la presencia de la Procuraduría General, cuando se trate de la defensa de los intereses del Estado”*. En primer lugar, no está claro cuáles son las diferentes funciones de estas dos entidades en los procedimientos. En cualquier caso, el papel del Procurador General del Estado a este respecto parece demasiado amplio y debería aclararse mejor. Sus competencias y facultades precisas, y el interés del Estado en las audiencias no quedan claros, en particular en las medidas encaminadas a proteger los derechos fundamentales de las personas. **La presencia obligatoria y las facultades del Procurador General del Estado en todas las audiencias constitucionales** podrían tener un efecto paralizante en los recurrentes y **deberían eliminarse**.

24. Tal y como ha señalado la Comisión de Venecia en reiteradas ocasiones⁵, el ejercicio de las funciones del Procurador General del Estado debería centrarse fundamentalmente en el ámbito del derecho penal. Este punto también se mencionó con relación al Proyecto de Ley del Ministerio Público de Bolivia.⁶

⁵ Véanse a este respecto las Opiniones de la Comisión de Venecia sobre el Ministerio Público en Moldavia (documento CDL-AD (2008) 019, párrafo 30) y Ucrania (CDL-AD (2009) 048).

⁶ Documento CDL-AD(2011)007, párrafos 15 y 16.

25. En el *Informe sobre las normas europeas con respecto a la independencia del sistema judicial, parte II – el Servicio de la Fiscalía*, la Comisión de Venecia declaró que: “(...) cuando el fiscal deba actuar en contra del Estado, exigiendo por ejemplo prestaciones sociales en nombre de dichas personas vulnerables, se encontrará en una clara situación de conflicto de intereses entre el interés del Estado, al cual representa el fiscal, y el interés del sujeto al que esté obligado a defender.”⁷

C. Capítulo III (artículos 10 al 19)

26. El artículo 10 establece que el Tribunal Constitucional Plurinacional puede dictar las siguientes resoluciones: sentencias constitucionales, declaraciones constitucionales y decretos constitucionales. La inclusión de declaraciones constitucionales parece contradecir el resto del capítulo y el marco general establecido por el proyecto de Código. En efecto, uno de los principales elementos de los procedimientos constitucionales es que las actuaciones del Tribunal Constitucional tienen efectos vinculantes, tienen efecto de cosa juzgada (artículo 14) y constituyen jurisprudencia (artículo 15), mientras que parece que las declaraciones y opiniones no son vinculantes. Teniendo en cuenta la importancia que reviste la aplicación de las resoluciones y decretos (artículos 16 y 17 del proyecto de Código), el término “declaración” parece bastante confuso, por lo que debería suprimirse.

D. Capítulo IV (artículos 20 al 24)

27. En este capítulo se tratan las normas comunes en las acciones de inconstitucionalidad, conflictos de competencias, consultas y recursos. Los artículos 21 al 23 establecen **plazos muy cortos, que deberían prorrogarse**.

28. En efecto, de conformidad con el artículo 22.1, la Comisión de Admisión, en el plazo de veinticuatro horas de recibidos los antecedentes, observará el incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 20 del proyecto de Código. Este plazo parece demasiado corto, ya que puede suceder que el Tribunal no pueda verificar todos los detalles, como la declaración correcta de los hechos por los recurrentes, así como la identificación de las normas constitucionales objeto de examen.

⁷ Documento CDL-AD(2010)040, párrafo 83.

29. Debería considerarse la inclusión de la mayoría de las normas que regulan los detalles contenidas en este capítulo en los reglamentos de los tribunales, en lugar de en el presente Código.

V. Título II: Acciones de defensa constitucional

A. Capítulo I (artículos 25 al 41)

30. Las reglas establecidas sobre las acciones de defensa son sumamente complejas. Se enumeran cinco tipos de acciones de defensa: habeas corpus, acción de amparo constitucional, acción de protección de privacidad, acción de cumplimiento y acciones populares. Existen dos niveles de procedimientos para cada una de estas acciones: deben presentarse en primer lugar ante los tribunales ordinarios y el Tribunal Constitucional tiene una competencia de revisión. Teniendo en cuenta que el proyecto de Código hace referencia a las normas procesales constitucionales, parecería lógico que **los procedimientos precisos y detallados ante los tribunales ordinarios no se reglamenten en el Código de Procedimientos Constitucionales**, ya que esto puede crear confusión.

31. También debería afirmarse que las acciones de defensa constitucional pueden coincidir parcialmente con otro tipo de acción y puede ser difícil identificar qué acción atiende mejor los intereses de la persona. Esto puede conducir a la inadmisibilidad de la acción y traducirse, por tanto, en una falta de acceso a la justicia constitucional en la práctica. Los diversos tipos de acción deberían simplificarse o reducirse para eliminar esta posibilidad. Asimismo, existe el riesgo de sobrecargar al Tribunal Constitucional, al asignarle unas competencias demasiado generales. Este tipo de consideración indicaría que se modificara la Constitución, así como la Ley del Tribunal Constitucional. Por lo tanto, algunas recomendaciones y consideraciones relacionadas con el proyecto de Código tal vez no sean posibles teniendo en cuenta el marco legislativo y constitucional existente.

32. El artículo 25.9 del proyecto de Código, que establece que “*En algunas acciones de defensa no se admitirá ninguna Acción de Inconstitucionalidad*”, parece excluir la posibilidad de adjudicación de constitucionalidad de las normas por el juez ordinario. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones en las cuales son pertinentes las acciones de defensa, es precisamente la aplicación de una norma inconstitucional lo que crea la situación inconstitucional contra la que se interpone un recurso. **Debería permitirse que el juez ordinario no aplique la norma considerada inconstitucional en el caso específico, y tales**

casos deberían remitirse al Tribunal Constitucional para una decisión final. La declaración de inconstitucionalidad con efectos de *erga omnes* sigue estando, no obstante, únicamente en manos del Tribunal Constitucional.

33. El artículo 33 establece una remisión automática de toda resolución emitida en una acción de defensa constitucional ante el Tribunal Constitucional de Bolivia en el plazo de veinticuatro horas siguientes a la emisión de la resolución. Esta remisión automática parece excesiva, ya que el Tribunal puede verse fácilmente desbordado por el número de acciones emprendidas y de resoluciones adoptadas. Como se ha especificado anteriormente, una alternativa plausible podría ser que **la remisión automática ante el Tribunal Constitucional tenga lugar únicamente en el caso de aquellas acciones en las cuales se considere inconstitucional una disposición.** En otros casos, las partes deberían conservar por supuesto el derecho a interponer un recurso ellas mismas al Tribunal Constitucional. Esto también debería tenerse en cuenta en combinación con los artículos 37 al 41, que hacen referencia al procedimiento de revisión de las acciones de defensa por el Tribunal Constitucional.

34. El artículo 34 del proyecto de Código se refiere a la responsabilidad (civil o penal) dimanante de la decisión adoptada por el juez ordinario en cualesquiera de las acciones de defensa. **Si existe una responsabilidad civil, debería establecerse la cuantía concedida por los daños,** y si existe una responsabilidad penal, el caso debería remitirse al Procurador General del Estado. Esta disposición debería modificarse. El juez constitucional se sentiría abrumado si se le obligara a establecer los daños en cada caso. **El Tribunal Constitucional debería poder remitir esta tarea a la jurisdicción civil y tomar por sí mismo una decisión sobre los daños únicamente en casos urgentes.** Esto se debería tener en cuenta en relación con los artículos 58.1, 62 y 66 del proyecto de Código.

B. Capítulo II (artículos 42 al 45)

35. En relación con la acción de *habeas corpus*, los posibles demandantes deben ser diversos. La Corte Interamericana ha señalado con frecuencia la importancia que revisten los procedimientos de *habeas corpus* en América Latina, fundamentalmente con respecto a las desapariciones forzosas de víctimas. Por lo tanto, **se acoge con agrado que el artículo 43 prevea que otra persona pueda introducir una acción de habeas corpus en nombre de la víctima, incluso sin una representación jurídica formal.**

C. Capítulo III (artículos 46 al 52)

36. El artículo 46 reglamenta la acción de amparo (o acción de protección constitucional) y reza como sigue: “*La Acción de Amparo Constitucional tiene el objeto de garantizar los derechos de toda persona natural o jurídica, reconocidos por la Constitución y la ley, contra los actos ilegales o las omisiones indebidas de las y los servidores públicos o particulares que los restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir.*” Debería establecerse claramente que **la acción de amparo no sólo debería brindar protección contra los actos ilegales, sino también contra los actos inconstitucionales o los actos que son legales pero inconstitucionales.**

D. Capítulo IV (artículos 53 al 58)

37. En lo que respecta a la acción de protección de privacidad, el principal objetivo es proteger los datos personales. Con el fin de evitar la injerencia de los órganos públicos en los asuntos privados, también debería delimitarse claramente la base para que el Ministerio Público y el Defensoría del Pueblo emprendan medidas encaminadas a proteger la privacidad (artículo 54). Estas medidas pueden justificarse, por ejemplo, si las autoridades públicas publican datos personales sin justificación sin que las personas afectadas tomen medidas contra dicha publicación.

E. Capítulo V (artículos 59 al 62)

38. El capítulo V hace referencia a la acción de cumplimiento, cuyo objeto es “*garantizar la ejecución de la norma constitucional o legal, cuando es omitida por parte de servidoras o servidores públicos u órganos del Estado.*” Esta acción no será admisible cuando los derechos de que se trate puedan ser protegidos por cualquier otra acción de defensa (artículo 61). En esencia, esta acción parece coincidir parcialmente con otras acciones. La amplia reglamentación de esta medida en el proyecto de Código podría dar lugar a malentendidos con las personas que puedan tener dificultades para determinar si pueden recurrir a otra medida en esencia o si deben utilizar la acción de cumplimiento, que parece ser únicamente el último recurso.

39. **Deberían delimitarse más claramente las circunstancias en las que la omisión de la ejecución por un órgano administrativo o un servidor público de una norma constitucional o legal permite llevar los procedimientos ante un órgano judicial, con el fin de evitar sobrecargar el sistema judicial.**

F. Capítulo VI (artículos 63 al 66)

40. La acción popular o acción de interés público es la última de las acciones de defensa constitucional enumeradas en el proyecto de Código. El objetivo citado en el artículo 63 – derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, espacio, seguridad y salubridad pública, medio ambiente y otros – en particular con su referencia a “otros derechos” hace que sea difícil definir su ámbito de aplicación. Sin embargo, parece limitarse a los derechos colectivos. Esta limitación no parece estar justificada porque estos derechos a los que se hace referencia explícitamente también pueden ser consecuencia de una vulneración de los derechos de una persona.

41. En lo que respecta a la capacidad para emprender procedimientos, toda persona jurídica o física, también en su propio nombre, puede decidir introducir dicha acción. En su Estudio sobre el acceso individual a la justicia constitucional, la Comisión de Venecia advirtió acerca del riesgo de que se ejerza la acción popular a nivel constitucional y de que un número excesivo de recursos a este respecto pueda bloquear fácilmente el Tribunal Constitucional. Por supuesto, esto hace referencia a lo afirmado en relación con la acción de amparo *supra*. **El Tribunal Constitucional debería poder revocar la legislación inconstitucional directamente en procedimientos de amparo y no debería limitarse a solucionar el caso únicamente *inter partes*. Como consecuencia, una acción popular independiente sería innecesaria.** Si un gran número de personas se vieran afectadas por una vulneración de sus derechos, podrían presentar por supuesto una queja de amparo conjunta.

VI. Título III: Acciones de inconstitucionalidad

42. En el artículo 67, parece inapropiado afirmar que el principal objetivo de la acción de inconstitucionalidad es la inaplicación de toda norma jurídica, decreto u otro acto no judicial que sean contrarios a la Constitución. En virtud del artículo 73.2, “*La sentencia que declare la inconstitucionalidad del total o parte de un precepto impugnado o de aquéllos que por conexión correspondiera declarar su inconstitucionalidad, tendrá efectos derogatorios sobre éstos.*” La acción de inconstitucionalidad de carácter abstracto reglamentada en el título II del proyecto de Código es un procedimiento con efectos de *erga omnes*. Sin embargo, la inaplicación de una disposición tiene lugar únicamente en casos específicos y tiene efectos *inter partes*. En este último caso, la norma no se revoca, pero no se aplica al caso. Por lo tanto, la terminología debería revisarse en este artículo.

43. En lo tocante a las **acciones de inconstitucionalidad de carácter abstracto**, se recomienda otorgar el poder de introducir este tipo de acción a cada miembro de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia o a cualquier miembro de los órganos legislativos de las entidades territoriales autónomas (artículo 69). Esto no sobrecargaría al Tribunal Constitucional, pero también podría conducir a su abuso constante como arma política. Si bien es importante que también las minorías políticas puedan recurrir al Tribunal Constitucional, esto **debería limitarse a un determinado número de miembros de los órganos legislativos o a los grupos establecidos dentro de los mismos**. Es más probable que una decisión colectiva se razone y menos probable que se convierta en un recurso ordinario para retrasar la entrada en vigor de la legislación. Existe un gran peligro de politización mediante acciones de inconstitucionalidad de carácter abstracto por parlamentarios individuales, habida cuenta asimismo de que los jueces del Tribunal Constitucional son elegidos mediante sufragio universal.

44. Los plazos establecidos en el artículo 72.2 son bastante cortos: el Tribunal tiene 30 días para emitir la sentencia, lo que parece muy difícil de respetar dependiendo de la complejidad del caso objeto de examen.

45. En virtud del artículo 74.II.3 y del artículo 74.II.4, la determinación de una inconstitucionalidad en una sentencia tendría *per se* un efecto abrogatorio sobre dicha norma legal. En la práctica, esto tal vez no sea la mejor solución, porque en muchos casos se declarararía nula. **El Tribunal debería tener la posibilidad de determinar un plazo antes de que la revocación de la ley entre en vigor**, y permitir así al Parlamento que solucione el problema mediante la adopción de una nueva legislación que esté de conformidad con la Constitución.

46. Asimismo, las referencias a cualquier tipo de norma (estatuto, decreto o cualquier tipo de resolución no judicial) son demasiado generales, **y las acciones de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional deberían limitarse a normas legales** (artículo 68.1). El control de la legalidad de las normas de nivel inferior debería delegarse a los tribunales ordinarios.

47. El artículo 77 prevé que los procedimientos – del tribunal ordinario – no se interrumpirán hasta la sentencia final dictada por el Tribunal Constitucional. Por lo general, los tribunales ordinarios interrumpen sin embargo los procedimientos tras haber solicitado una resolución preliminar (control concreto) al Tribunal Constitucional, y retoman el caso únicamente tras haber recibido la sentencia del Tribunal Constitucional.

48. En el mismo sentido, el artículo 79 sobre los efectos debería contener un elemento adicional. Dado que estos casos hacen referencia a los procedimientos que siguen pendientes ante el juez ordinario, **el caso debería remitirse al juez ordinario** para que éste lo determinara sobre la base de la resolución del Tribunal Constitucional. También debería proporcionarse al juez ordinario algunas indicaciones sobre cuál es la norma aplicable en caso de que la norma cuestionada se declare inconstitucional.

VII. Título IV: Conflictos de competencia

49. **Las reglas sobre los diversos tipos de conflictos de competencias contenidas en el título IV deberían simplificarse**, ya que los efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional son siempre los mismos: la determinación de qué órgano debería tener la competencia. Los **plazos concedidos – de 30 días únicamente** (por ejemplo, artículo 85) – **son demasiado cortos**, especialmente en casos complejos.

50. En lo que respecta a los conflictos de competencia entre los tribunales indígenas y los tribunales ordinarios y agroambientales, es importante incluir una referencia al respeto de los derechos humanos y a los tratados internacionales, tal como se prevé en el artículo 190.II de la Constitución, y prever los principios de un juicio justo y de la igualdad de acceso a la justicia como principios rectores. Debería excluirse la imposición de todo castigo que implique un trato cruel, inhumano o degradante, así como tortura.

51. Dado que esta cuestión se ha reglamentado en una ley especial (*Ley de Deslinde Jurisdiccional*), se recomienda que las referencias pertinentes a estas reglas incluidas en la Ley se incorporen en el presente proyecto de Código, que sigue siendo algo vago e impreciso con respecto a las reglas de distribución de competencias, incluida la definición de la jurisdicción indígena.

VIII. Títulos V y VI: Control previo de constitucionalidad y consultas

52. La Comisión de Venecia considera que “*con el fin de evitar la politización excesiva de la labor del Tribunal Constitucional y de su autoridad como órgano judicial, el derecho de iniciar*

*una consulta ex ante debería concederse de un modo bastante restrictivo.*⁸ El control previo de las leyes por el Tribunal Constitucional conlleva un doble peligro:

53. En primer lugar, al resolver tales casos, el Tribunal Constitucional carece de información sobre la aplicación de una ley. Con frecuencia, la inconstitucionalidad de las leyes se pone de manifiesto únicamente mediante la práctica.

54. En segundo lugar, contrariamente a los casos de control abstracto *a posteriori* (una vez promulgada la ley), el Tribunal Constitucional debe intervenir en los casos *a priori* en medio de los procedimientos legislativos, a la altura del conflicto político. En tales rasgos, el peligro de que el Tribunal Constitucional se vea implicado en juegos políticos es enorme.

55. **Por lo tanto, la posibilidad de solicitar un control constitucional previo debería limitarse al mínimo (artículo 106).** El control constitucional previo de los estatutos de las entidades territoriales probablemente contribuya a sobrecargar considerablemente al Tribunal (artículo 111).

56. Sin embargo, como señala Kelsen, el control previo de la constitucionalidad debería ser posible en el caso de los tratados internacionales. Una vez ratificado, el Estado está obligado a regirse por él, y una decisión posterior que declare inconstitucional la ratificación / aplicación de la legislación daría lugar a que el Estado se encontrara en una situación difícil a nivel internacional, porque estaría obligado a denunciar un tratado que ya ha ratificado y que es vinculante en virtud del derecho internacional público. Dicho control previo está estipulado en los artículos 101 al 105.

57. Las solicitudes de control de la constitucionalidad de las preguntas de referendo no parecen estar relacionadas con el referendo sobre el proyecto de un texto jurídico, que debe ser aprobado o rechazado por los votantes, sino más bien con preguntas abiertas, que deberían proporcionar orientación al poder ejecutivo o legislativo al tomar medidas. Así pues, esta técnica parece estar más relacionada con un tipo de plebiscito que con un referendo sobre una ley. Por consiguiente, la terminología debería revisarse (artículo 116).

IX. Título VII: Recursos ante el Tribunal Constitucional Plurinacional

⁸ Opinión sobre tres cuestiones jurídicas que se plantean en el proceso de redacción de la nueva Constitución de Hungría, documento CDL-AD(2011)001.

58. **La reglamentación específica de un control en relación con los tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones especiales parece superflua**, porque dichas cuestiones ya están contempladas en el control abstracto (artículo 128). Esto es aplicable asimismo al recurso contra resoluciones del órgano legislativo (artículo 135).

X. Conclusiones

59. La Comisión de Venecia expresa su satisfacción con la calidad y coherencia del proyecto de Código, que constituye una buena base para mejoras ulteriores.

60. Los poderes conferidos al Tribunal Constitucional son excesivamente diversos y el Tribunal corre un gran riesgo de verse desbordado. Esto obedece a la combinación de un gran número de competencias, que no sólo abarcan resoluciones nacionales, sino también resoluciones de entidades territoriales, y algunas veces plazos excesivamente cortos para ejercer estas competencias tan diversas (por ejemplo, artículos 21, 22, 23, 72, 85, etc.)

61. Con el fin de mejorar este proyecto de Código, pueden formularse una serie de recomendaciones:

1. El proyecto de Código parece excesivamente detallado; las disposiciones más detalladas deberían estar contenidas en las reglas de procedimiento del Tribunal Constitucional.
2. Se debería evitar hacer referencia a una jerarquía entre los criterios de interpretación específicos de este Código (artículo 2.1).
3. El Código no sólo debería hacer referencia a las normas internacionales de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales, sino también a su interpretación por los órganos / tribunales internacionales apropiados (artículo 2.4).
4. La presencia obligatoria del Fiscal General del Estado en las audiencias constitucionales podría tener un efecto paralizante en los distintos recurrentes y debería eliminarse (artículo 7 y 8).
5. Los procedimientos de amparo ante los tribunales constitucionales no deberían reglamentarse en el *Código de Procedimientos Constitucionales*, sino más bien en los códigos de procedimiento del poder judicial ordinario (título II, capítulo 1, sección I).
6. Debería permitirse que el juez ordinario no aplique la norma considerada inconstitucional en el caso específico, y tales casos deberían remitirse al Tribunal Constitucional para una decisión final con efectos de *erga omnes* (artículo 25).

7. La remisión automática de una acción de defensa constitucional de un tribunal ordinario al Tribunal Constitucional sólo debería tener lugar en el caso de dichas acciones en las que una disposición se consideró inconstitucional (artículo 33).
8. El Tribunal Constitucional debería remitir la atribución de indemnización a los tribunales civiles y determinar él mismo los daños únicamente en casos urgentes (artículo 34).
9. Debería establecerse claramente que la acción de amparo no sólo debería brindar protección contra los actos ilegales, sino también contra los actos inconstitucionales o los actos que son legales pero inconstitucionales (artículo 46).
10. Deberían delimitarse más claramente las circunstancias en las que la omisión de la ejecución por un órgano administrativo o un servidor público de una norma constitucional o legal permite llevar los procedimientos ante un órgano judicial (artículo 61).
11. El Tribunal Constitucional debería poder revocar la legislación inconstitucional directamente en procedimientos de amparo y no debería limitarse a solucionar el caso únicamente *inter partes*.
12. Las acciones de inconstitucionalidad interpuestas ante el Tribunal Constitucional no deberían limitarse a normas legales, por lo que el control de la legalidad de las normas de nivel inferior debería delegarse a los tribunales ordinarios (artículo 68.1).
13. La posibilidad de interponer una acción para determinar su inconstitucionalidad abstracta no debería quedar abierta a los miembros individuales de los órganos legislativos (artículo 69).
14. El Tribunal Constitucional debería tener la posibilidad de determinar un plazo antes de que la revocación de la ley entre en vigor (artículo 74).
15. El Código debería establecer claramente que la sentencia en un caso iniciado a solicitud de un tribunal ordinario debería remitirse al juez ordinario (artículo 79).
16. Deberían simplificarse las reglas sobre los diversos tipos de conflictos de competencias contenidas en el título VI.
17. La posibilidad de solicitar un control constitucional previo debería limitarse a los tratados internacionales antes de su ratificación (artículos 106 y 111).
18. La reglamentación específica de un control en relación con los tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones especiales parece superflua, porque dichas cuestiones ya están contempladas en el control abstracto (artículo 128).
19. Debería garantizarse un enfoque coherente con la Ley del Tribunal Constitucional, y evitar que la revocación del título II de esta Ley deje lagunas en lo que respecta a las excusas y recusaciones de los jueces, y a las labores de la Comisión de Admisión del Tribunal Constitucional.

62. Por último, es esencial que el Tribunal Constitucional controle efectivamente todas las jurisdicciones y, en particular, la jurisdicción original de campesinos indígenas, que debe respetar el derecho a un juicio justo y la prohibición de castigos crueles e inhumanos. Unos castigos más severos que los contemplados en el sistema ordinario de justicia vulnerarían el derecho a la igualdad de acceso a la justicia consagrado en la Constitución.

63. La Comisión de Venecia permanece a disposición de las autoridades de Bolivia para toda asistencia ulterior que pueda requerir.