

SEÑORES PRESIDENTE Y MAGISTRADOS DE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

INTERPONE ACCIÓN ABSTRACTA DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE SE INDICA.-

OTROSÍ 1º: ACREDITA PERSONERÍA.-

OTROSÍ 2º: SEÑALA ÓRGANO GENERADOR DE LA NORMA IMPUGNADA Y DOMICILIO.-

OTROSÍ 3º: ADJUNTA NORMA IMPUGNADA.-

OTROSÍ 4º: DOMICILIO.-

OTROSÍ 5º: EXENCIÓN DE VALORES Y OTRAS OBLIGACIONES.-

ROLANDO VILLENA VILLEGAS, en mi condición de **DEFENSOR DEL PUEBLO DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA**, hábil por derecho, con domicilio en la calle Colombia N° 440 de la zona San Pedro de la ciudad de La Paz, con correo electrónico fzambrana@defensoria.gob.bo, ante sus autoridades interpongo ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ABSTRACTA CONTRA EL PARÁGRAFO SEGUNDO, NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY 351 DE 19 DE MARZO DE 2013, en la frase "**organizaciones no gubernamentales y fundaciones**"; y la frase, "**1. La contribución al desarrollo económico y social**" Y EL INCISO G) DEL ARTÍCULO 19 DEL DECRETO SUPREMO 1597 DE 5 DE JUNIO DE 2013, en su integridad, con los fundamentos que a continuación expongo:

1. PERSONERÍA JURÍDICA.

La Constitución Política del Estado en su artículo 222.1 establece que la Defensoría del Pueblo tiene la facultad de interponer, entre otras acciones, la acción abstracta de inconstitucionalidad, sin necesidad de mandato. Igualmente, la Ley Nro. 1818 de 22 de diciembre de 1997, en su artículo 11 y entre las atribuciones del Defensor del Pueblo, señala la relativa a la interposición de acciones constitucionales sin necesidad de mandato, entre ellos el directo o abstracto de inconstitucionalidad, aspecto que a su vez es concordante con el artículo 74 del Código Procesal Constitucional.

En ese sentido, acredito que mi persona es el titular de la Defensoría del Pueblo, mediante Resolución de la Asamblea Legislativa Plurinacional RALP N° 002/2010-2011 de 30 de abril de 2010, misma que resuelve designar como Defensor del Pueblo a Rolando Villena Villegas. Asimismo, el acta de la Asamblea Legislativa Plurinacional de fecha 13 de mayo de 2010, que posesiona a mi persona, en el cargo de Defensor del Pueblo.

2. NORMAS QUE INFRINGEN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO Y EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD.

Las normas violatorias de la Constitución Política del Estado, son:

- a) El parágrafo segundo, numeral I, del artículo 7 de la Ley 351 de 19 de marzo de 2013, que señala:

Art. 7. (ESTATUTOS)

(...)

II. Los estatutos de **las organizaciones no gubernamentales y fundaciones**, deberán mencionar en su contenido, adicionalmente a lo requerido en el párrafo anterior:

1. La contribución al desarrollo económico y social.

(...)

- b) **El inciso g) del artículo 19 del Decreto Supremo 1597, de 5 de junio de 2013**, que señala:

Art. 19.- (REVOCATORIA DE PERSONALIDAD)

Será revocada la personalidad jurídica por las siguientes causales:

(...)

g) Por incumplimiento a las políticas y/o normas sectoriales, previo informe del Ministerio del área.

Los textos en negrillas, subrayados y cursivas son los sospechosos de inconstitucionalidad.

3. NORMAS CONSTITUCIONALES Y DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

INFRINGIDAS.-

3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO:

Artículo 14. II. El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, y otras que tengo por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad de los derechos de toda persona.

III. El Estado garantiza a todas las personas y colectividades sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos

Artículo 21.4. Las bolivianas y los bolivianos tienen los siguientes derechos:

A la libertad de reunión y asociación, en forma pública y privada con fines lícitos.

Artículo 410.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.

3.2. PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES.

Artículo 4. (Obligación de no discriminación) Los Estados partes en el presente protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3.3. CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José):

Art. 16. Libertad de asociación.

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás

3.4. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS:

Artículo 3: Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos.....

Artículo 22:

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

Artículo 26: Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión.....

3.5. DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE:

Artículo XXII. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

4. FUNDAMENTACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.-

4.I. DERECHO A LA IGUALDAD:

a) Derecho a la igualdad:

La doctrina constitucional reconoce que del derecho a la libertad se desprende la igualdad y como concepto general que todos los seres humanos participan de una igualdad elemental de estatus en cuanto personas y sujetos jurídicos, éste es el concepto básico de igualdad civil en el derecho contemporáneo, consistente en eliminar discriminaciones arbitrarias entre las personas.

Así, la igualdad consiste en asegurar a todas las personas los mismos derechos a través de algunos presupuestos de base, como los detallados a continuación:

- a) El Estado remueva los obstáculos de tipo social, cultural, político, social y económico, que limitan “de hecho” la libertad y la igualdad de todos los hombres;
- b) Mediante esa remoción exista un orden social y económico justo, y se igualen las posibilidades de todos los hombres para el desarrollo integral de su personalidad, y;
- c) Se promueva el acceso efectivo al goce de los derechos personales por parte de todos los hombres y sectores sociales.

Ahora bien, la doctrina constitucional reconoce que existen obstáculos de derecho que no permiten lograr la igualdad civil a que hemos hecho referencia, estos obstáculos de derecho son las normas y legislación positiva. En ese sentido, los primeros pasos que se dan en la historia mundial para remover los obstáculos que limitan la igualdad de todos los seres humanos son: en primer lugar el reconocimiento implícito de la libertad jurídica a todos los hombres, seguido de la abolición expresa de la esclavitud; en segundo lugar se debe mencionar el reconocimiento uniforme de los derechos civiles a todos los habitantes incluyendo también a los extranjeros; en tercer lugar la supresión de las prerrogativas de sangre o de nacimiento, los títulos de nobleza y los fueros personales que da paso a la admisibilidad en los empleos sin otra condición que la idoneidad, y finalmente la igualdad en el pago de impuestos y cumplimiento de cargas y obligaciones públicas.

En el contexto de este proceso de desarrollo de la igualdad civil, la doctrina constitucional reconoce expresamente que es inconstitucional no equiparar a la mujer con el varón en materia de derechos políticos por ejemplo; o retroceder en la equiparación de ambos en las relaciones de familia y de la patria potestad; o desigualar los derechos de los hijos extramatrimoniales respecto a los matrimoniales.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado en cuanto al alcance del derecho a la igualdad, en los siguientes principios:

- a) La igualdad exige que se trate del mismo modo a quienes se encuentran en iguales situaciones;
- b) Implica el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias;
- c) La regla de igualdad no es absoluta ni obliga al legislador a cerrar los ojos ante la diversidad de circunstancias, condiciones o diferencias que puedan presentarse a su consideración; lo que aquella regla estatuye es la obligación de igualar a todas las personas afectadas por una medida, dentro de la categoría, grupo o clasificación que le corresponda, evitando distinciones arbitrarias u hostiles;
- d) La razonabilidad es la pauta para ponderar la medida de la igualdad, con lo que queda entendido que el legislador puede crear categorías, grupos o clasificaciones que establezcan trato diferente entre los seres humanos, a condición de que el criterio empleado sea razonable;
- e) Las desigualdades inconstitucionales son las arbitrarias, y por tales han de estimarse las que carecen de razonabilidad, las persecutorias, las hostiles, las que deparan indebidos favores o privilegios.

- f) Las desigualdades irrazonables y arbitrarias y por ende inconstitucionales son las que se basan en la nacionalidad, la extranjería, la raza, la religión, el sexo, el nacimiento, la posición social, el idioma, la opinión política, condición económica grado de instrucción, origen, entre otras
- g) Son desigualdades irrazonables y arbitrarias y por consecuencia inconstitucionales aquellas medidas que en lugar de eliminar o disminuir las diferencias entre grupos de personas o personas individuales, las aumentan y las ahondan.

En relación con éste último punto (g), la doctrina constitucional coincide en que dentro del derecho a la igualdad son necesarias la adopción de ciertas medidas para disminuir las diferencias entre grupos o personas individuales, dichas medidas denominadas “discriminación inversa” o “discriminación positiva” o “Acciones afirmativas” o “Trato preferencial diferenciado” y están destinadas a favorecer a determinadas personas de ciertos grupos sociales en mayor proporción que a otras, para compensar y equilibrar la marginación o relegamiento que recaen sobre los beneficiarios.

Se denomina entre otras “discriminación inversa” porque tiende a superar la desigualdad real o formal de un determinado grupo vulnerable por el aludido relegamiento, de tal manera que se permite un trato diferente para igualar una determinada situación discriminatoria.

IGUALDAD JURÍDICA.- Para la doctrina constitucional el derecho a la igualdad tiene dos grandes campos: el primero referido a la igualdad ante el Estado, y el otro la igualdad ante y entre particulares. En la igualdad ante el Estado se desarrollan varias subdivisiones, que son: igualdad ante la ley o igualdad jurídica, igualdad ante la administración e igualdad ante la jurisdicción. La igualdad ante la ley o igualdad jurídica, provoca que sobre el legislador recaiga la prohibición de tratar a los seres humanos de modo desigual, vale decir que cuando el Estado legisla no puede violentar la igualdad civil de los habitantes, estableciendo discriminaciones arbitrarias e irrazonables.

Esta construcción doctrinal sobre el derecho a la igualdad ante la ley, ha sido entendida como un derecho autónomo, a través del cual se prohíbe que la discriminación se produzca en cualquier esfera sujeta a la normativa y a la protección de las autoridades públicas, y que a fin de garantizarlo, los Estados tiene la obligación de no incorporar preceptos discriminatorios en las leyes que emitan.

En nuestro país, el Tribunal Constitucional ha desarrollado de manera amplia la protección del derecho a la igualdad, en sentencias como la 1824/2011 de 7 de noviembre, la cual señala claramente que: *“El derecho a la igualdad(...), exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya por las circunstancias particulares que los afectan; no prohibiendo tal principio dar un tratamiento distinto a situaciones razonablemente desiguales ...”*, por su parte la SC 1497/2011, manifiesta sobre este derecho que se encuentra “Previsto como valor y derecho fundamental en los arts. 8. II

y 14.I y II de la CPE. Protegido a su vez, por el art. 7 de la DUDH, estableciendo: "Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación". Por su parte, el art. 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), estipula: "Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley. Este Tribunal, en diversos fallos, citando entre otros la SC 2875/2010-R de 10 de diciembre, consignó: "...que según la doctrina el derecho a la igualdad es la potestad o facultad que tiene toda persona a recibir un trato no discriminado por parte de la sociedad civil y del Estado, según el merecimiento común - la racionalidad y la dignidad - y los méritos particulares; es decir, a recibir el mismo trato que otras personas que se encuentren en idéntica situación o condición...".NINETH OVEJA

b) Violación del derecho a la igualdad

Como se había señalado en el fundamento 4.I., la igualdad supone que todos tienen derecho a que la ley les trate por igual y prohíbe la discriminación. Siendo esto cierto, sabemos también que no cualquier trato desigual es discriminatorio, sólo tiene esta condición el trato o diferencia no objetiva, no razonable y no proporcionada.

Lo que la Constitución exige de la ley es la neutralidad, el diferenciar sin tomar partido por nadie y basándose en criterios reales, objetivos y proporcionales. En ese sentido, la Constitución Política del Estado ha determinado en el artículo 14.II. que el Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, y otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad de los derechos de toda persona, es decir que todas las personas son iguales ante la ley

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia, ha indicado que *"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 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. Ese principio posee 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.*

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"¹. Ahora bien, en principio es pertinente señalar que el término persona desde un punto de vista doctrinario engloba a las persona naturales y a las personas colectivas. En este orden de ideas las personas colectivas igualmente ingresan dentro del ámbito de protección del artículo 14 constitucional, considerando que también se prohíbe cualquier discriminación que pudiere afectarles.

En ese sentido, el *parágrafo* segundo, numeral I, del artículo 7 de la ley 351 de 19 de marzo de 2013, al obligar a que las organizaciones no gubernamentales y fundaciones (personas jurídicas de derecho) mencionen en sus estatutos la contribución al desarrollo económico y social, impone un requisito adicional no previsto para organizaciones sociales y entidades civiles sin fines de lucro que del mismo modo son regulados en la Ley observada de inconstitucionalidad. Este requisito, que también podría ser interpretado como una reducción a la libertad de asociación, al imponer una carga adicional a organizaciones no gubernamentales y fundaciones es arbitraria y discriminatoria; por una parte, es arbitraria porque pone en tela de juicio la aprobación de los estatutos y la personalidad jurídica de las organizaciones que no se alineen con la política gubernamental y oficial de desarrollo económico social; y, es discriminatoria porque el requisito sólo es impuesto a organizaciones no gubernamentales y fundaciones como se dijo anteriormente.

Este particular tratamiento normativo, parece presuponer que las organizaciones sociales y las entidades civiles sin fines de lucro son organizaciones de autointerés que no necesitan contribuir al desarrollo económico social, en la forma establecida para las organizaciones no gubernamentales y las fundaciones.

Por lo mencionado, el *parágrafo* segundo, numeral I, del artículo 7 de la ley 351 de 19 de marzo de 2013 en la frase “**organizaciones no gubernamentales y fundaciones**”; y, “**1. La contribución al desarrollo económico y social**” transgreden el derecho a la igualdad reconocido en los artículos 14.II y III de la Constitución Política del Estado; 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..

4.2. DERECHO A LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

a) Libertad de asociación.

¹ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No.1, párr. 89; Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 46; y Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 156

El art. 21.4 de la CPE, reconoce el derecho de asociación pública o privada, con el requisito de que sea con fines lícitos. Es la capacidad, potestad o facultad que tienen dos o más personas para poner en común sus intereses, bienes, recursos, profesión u oficio, con el objeto de desarrollar un determinado fin. Una asociación es un ente derivado de un concurso de voluntades que consiste en una agrupación, con vocación de permanencia, de una pluralidad de personas para la realización de un fin sin ánimo de lucro.

Sobre el derecho a la libertad, el art. 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala que todas las personas tienen el derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas **por la ley** que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás; aclarando que lo dispuesto en el artículo no impide la imposición de restricciones legales y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía. Similar precepto se encuentra en el art. 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional a través de la SC 0980/2010-R de 17 de agosto, señaló que *“El derecho a la libertad de asociación consiste en la facultad de las personas para constituir agrupaciones permanentes encaminadas a la consecución de fines específico. Puede definirse también como la finalidad que tienen las personas de poner en común sus bienes, sus valores, su trabajo, su actividad, sus fuerzas individuales o cualesquier otros derechos para un fin desinteresado o no, intelectual, moral, económico, artístico, recreativo o de beneficencia. **La libertad de asociación es el derecho del individuo de unirse con otros en forma voluntaria y durable para la realización común de un fin lícito.** Las asociaciones se caracterizan por su permanencia y estabilidad, el carácter ideal o espiritual –por oposición al físico o material- de la unión, por la estructura más o menos compleja que se desarrolla en el tiempo y por la tendencia a expandirse y a cobijar el mayor número de miembros interesados en los mismo fines. En cuanto a éstos, **los individuos voluntariamente asociados** no pueden realizar actividades que corresponda o estén reservadas al poder público, ni que utilicen medios no permitidos para lograr sus propósitos, ni para realizar actividades que estén prohibidas a los seres humanos individualmente considerados.*

De lo anterior se extrae que los caracteres típicos y constantes del derecho de asociación son: la participación de varias personas, el fin común de carácter permanente y la creación de un nuevo sujeto de derechos y obligaciones distinto a los asociados. La asociación tiene un carácter voluntario, pues sus ejercicio descansa en la propia decisión de una persona de vincularse con otras” (las negrillas nos pertenecen).

De lo referido, se concluye que el orden constitucional reconoce el derecho de reunión y asociación, que implica la facultad o potestad de toda persona para comprometerse con otras en la realización de un proyecto colectivo de carácter social, cultural, político, económico, o de

carácter religioso a través de la conformación de una estructura organizativa, reconocida por el Estado, de acuerdo a sus propios estatutos y normativa interna; empero, en el marco del principio de reserva legal, sus limitaciones o restricciones deberán ser establecidas mediante una ley, sin contraponerse al ordenamiento legal vigente.

b) Violación del derecho a la libertad de asociación

El derecho a la libertad de asociación, contenido en el art. 21.4 de la CPE, ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional como el derecho del individuo de unirse con otros **en forma voluntaria** y durable para la realización común de un fin lícito.

En ese entendido, este precepto constitucional guarda también relación con el art 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual sostiene:

“Artículo 16. Libertad de Asociación

“1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.....”

Es así, que el contenido de este artículo 16 se traduce a su vez en un derecho y una libertad, es decir, con el derecho a formar asociaciones, que no puede ser restringido sino en los eventos y para los propósitos contemplados en los artículos 16.2 y 16.3 y con una libertad, en el sentido de que nadie puede ser compelido u obligado a asociarse.

En ese entendido, la libertad de asociación es el derecho del individuo de unirse con otros **en forma voluntaria** y durable para la realización común de un fin lícito. Las asociaciones se caracterizan por su permanencia y estabilidad, el carácter ideal o espiritual de la unión, por la estructura más o menos compleja que se desarrolla en el tiempo y por la tendencia a expandirse y a cobijar el mayor número de miembros interesados en los mismos fines. En cuanto a éstos, los individuos voluntariamente asociados no pueden realizar actividades que correspondan o estén reservadas al poder público, ni que utilicen medios no permitidos para lograr sus propósitos, ni para realizar actividades que estén prohibidas a los seres humanos individualmente considerados. En cambio, puede considerarse que se viola la libertad de asociarse, cuando se imponen restricciones arbitrarias tendientes a poner fin a la asociación, hacerla más gravosa o impedir el ejercicio del mismo. En esta extensión, el inciso g) del artículo 19 del Decreto Supremo 1597, de 5 de junio de 2013, al determinar que la personalidad jurídica de las personas jurídicas reguladas por la Ley 351 se puede revocar por incumplimiento a las políticas y/o normas sectoriales, previo informe del Ministerio del área, vulnera el derecho a asociarse ya que conforme a esta previsión y en el marco de un evidente propósito de control y subordinación de las organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro, la autoridad administrativa que es parte del Estado, puede disponer la extinción de la persona

colectiva por incumplimiento de políticas y/o normas sectoriales que la mayoría de las veces ni el propio gobierno central cumple. Este afán de extender el Estado a las personas colectivas reguladas bajo la Ley 351 y el Decreto Supremo 1597 resulta vulneratorio del derecho a asociarse que tienen las personas y restringe a que puedan realizar o cumplir políticas propias de acuerdo a su objeto de creación o constitución.

Por lo mencionado, el inciso g) del artículo 19 del Decreto Supremo 1597, de 5 de junio de 2013, que señala: **g) Por incumplimiento a las políticas y/o normas sectoriales, previo informe del Ministerio del área.** transgrede el derecho de libertad de asociación reconocido en los artículos 21.4 de la Constitución Política del Estado; 16.1 y 16.2. De la Convención Americana de Derechos Humanos; 22. 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

4.3. PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y JERARQUÍA NORMATIVA:

a) Supremacía constitucional

La Ley Fundamental, consagra un elemento esencial de la justicia constitucional, como es la supremacía constitucional, sin dicho elemento no tendría sentido la existencia de la Constitución dentro de una sociedad política y jurídicamente organizada y menos la creación de un órgano que tenga competencia para controlar la constitucionalidad del ordenamiento jurídico, como en el caso boliviano, el Tribunal Constitucional Plurinacional.

Bajo este criterio, la doctrina constitucional ha señalado que la Supremacía de la Constitución puede ser entendida en un sentido fáctico, propio de la constitución material y que significa que dicha constitución o derecho constitucional material es el fundamento y la base de todo el orden jurídico – político de un Estado. Y por otra parte, en un sentido, formal desde el cual la supremacía constitucional, apunta la noción de que la Constitución formal, revestida de suprallegalidad, obliga a que las normas se ajusten a ella. Es decir que esto implica una formulación de deber ser, es decir que todo el orden jurídico – político del Estado debe ser congruente o compatible con la constitución. En este entendido, la supremacía constitucional supone una gradación jerárquica del orden jurídico derivado, que se escalona en planos distintos, los más altos subordinan a los inferiores y todo el conjunto se debe subordinar a la Constitución.

Cuando esa relación de coherencia se rompe, hay un vicio o defecto que llamamos inconstitucionalidad, y así esa norma debe ser separada a través del control posterior, que expulsa la norma íntegra ó el “enunciado impugnado” de la ley cuestionada, en otras palabras, la supremacía constitucional importa que los actos que infringen la constitución no valen, o lo que es lo mismo, que son inconstitucionales, por lo que para defender y restaurar la supremacía constitucional violada, la norma cuestionada debe ser expulsada.

Ahora bien, la CPE, a través del Art. 410, sienta la supremacía constitucional de sus normas sobre otras de menor rango al establecer que la “Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier disposición”. De esa manera la Sentencia Constitucional 0096/2011-R de 21 de febrero, establece que: “(...) es preciso señalar que, la Constitución Política del Estado y sus disposiciones, a partir de su promulgación el 7 de febrero de

2009, se constituye en la Ley Fundamental y fundamentadora del ordenamiento jurídico del nuevo Estado boliviano, acogiendo en su contexto valores y principios propios de la realidad sobre la cual se cimienta la convivencia social en un Estado Social y Democrático de Derecho, en consecuencia, todas las normas inferiores deben adecuarse a lo prescrito por ella, pudiendo inclusive, operar hacia el pasado, por cuanto su ubicación en la cúspide del ordenamiento jurídico implica que es éste el que tiene que adecuarse a aquélla, pues sus preceptos deben ser aplicados en forma inmediata, salvo que la propia Constitución disponga otra cosa, en resguardo de una aplicación ordenada y de los principios constitucionales”.

Sobre este particular, dentro de los alcances del principio de jerarquía constitucional, el Tribunal Constitucional, ha desarrollado una línea jurisprudencial amplia expresada en Sentencias Constitucionales, como la SC 0354/2005-R de 12 de abril, expresando que:

“(...) este Tribunal, en las SSCC 0013/2003 y 0060/2003, sobre el principio de jerarquía normativa y los límites de la potestad reglamentaria del órgano ejecutivo, ha establecido: (...) Que, uno de los principios fundamentales inherentes al Estado Democrático de Derecho es el principio de la jerarquía, el cual consiste en que la estructura jurídica de un Estado se basa en criterios de niveles jerárquicos que se establecen en función de sus órganos emisores, su importancia y el sentido funcional; de manera que una norma situada en un rango inferior no puede oponerse a otra de superior rango (...).”

De tal forma, que a partir de lo señalado por la doctrina y la jurisprudencia podemos manifestar que el principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa, contenidos en el Art. 410.II de la Constitución Política del Estado, supone una gradación jerárquica del orden jurídico derivado, que se escalona en planos distintos, los más altos subordinan a los inferiores y todo el conjunto se debe subordinar a la Constitución. De tal forma que una norma inferior, como una ley no puede contravenir lo que establece la norma suprema.

b) Violación de la supremacía constitucional y jerarquía normativa

El art. 410.II de la CPE, sitúa a la Norma Fundamental en la cúspide de la estructura normativa, lo que implica el reconocimiento de su jerarquía frente a cualquier otra disposición legal, constituyéndose en el sustento o fundamento de las demás disposiciones legales, de donde nacen los niveles jerárquicos en función al órgano que emite la norma, su importancia y el sentido funcional de la misma.

Con relación a los alcances del citado principio, la SC 072/2004 de 16 de julio, indicó: *“significa que una disposición legal sólo puede ser modificada o cambiada mediante otra disposición legal de igual o superior jerarquía, en ningún caso una disposición legal inferior puede modificar a otra de jerarquía superior; así, por ejemplo, una Ley no puede ser modificada mediante Decreto Supremo, y éste no puede ser modificado mediante una Resolución. Precisamente en el resguardo del principio fundamental de la jerarquía normativa, así como de la seguridad jurídica...”*

De donde se concluye que los principios y valores contenidos en la Constitución Política del Estado, constituyen la base para la emisión de toda disposición legal que emane del Órgano Legislativo u otro en el ámbito de sus competencias.

De esta forma, el principio de supremacía constitucional tiene que entenderse en la aplicación preferente de la Constitución Política del Estado sobre cualquier otra norma, es decir frente a cualquier otra disposición (ley, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos, reglamentos y demás resoluciones, etc.)

Así, el artículo 16 numerales 1 y 2 y artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos; artículo 3, artículo 22 numerales 1 y 2 y artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que están referidos al a los derechos a la igualdad y a la libertad de asociación, son derechos humanos que forman parte de los convenios del Bloque de Constitucionalidad y por supuesto están igualmente investidos del principio de supremacía constitucional.

En este contexto, el párrafo segundo, numeral I, del artículo 7 de la Ley 351 de 19 de marzo de 2013 y el inciso g) del artículo 19 del Decreto Supremo 1597, de 5 de junio de 2013, vulneran el principio de la Supremacía Constitucional que es el que en esencia sustenta el citado artículo 410.II de la Constitución Política del Estado, porque desconocen la aplicación y observancia de normas constitucionales en relación a normas de rango inferior.

José Antonio Rivera Santiváñez ha señalado que: *“El principio de supremacía constitucional significa que el orden jurídico y político del Estado está estructurado sobre la base del imperio de la Constitución que obliga por igual a todos, gobernantes y gobernados. Dentro del orden jurídico la Constitución ocupa el primer lugar, constituyéndose en la fuente y fundamento de toda otra norma jurídica, por lo que toda ley, decreto o resolución debe subordinarse a ella y no puede contrariarla. (...)”*

En ese sentido la Constitución es la norma fundamental y fundamentadora de todo el orden jurídico, por lo que las disposiciones legales ordinarias, al derivarse de ella, no pueden contradecirla ni desconocer los valores, principios, derechos y garantías que ella consagra. De manera que, cualquier norma de menor jerarquía que sea contraria a la constitución es nula y debe ser retirada del ordenamiento jurídico. (...)”

La supremacía de la Constitución, que nace de su carácter fundamental, conlleva una serie de límites de muy diversa naturaleza para los poderes públicos (...). En consecuencia, como señala Duverger, en Dermizaky (1996:56) “la supremacía de la Constitución escrita es, en el hecho, el instrumento jurídico de la limitación de los gobernantes. Ella significa, en efecto, que todos deben obedecer a sus disposiciones sin poderlas modificar”.

Por lo mencionado, el párrafo segundo, numeral I, del artículo 7 de la ley 351 de 19 de marzo de 2013, en las frases **“(...) las organizaciones no gubernamentales y fundaciones”**; **“2. La contribución al desarrollo económico y social”**; y, el inciso g) del artículo 19 del Decreto Supremo 1597, de 5 de junio de 2013, en su integridad, transgreden los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, reconocidos en el artículo los 410.II. de la Constitución Política del Estado.

5. PETITORIO

Con los fundamentos expuestos ante vuestras autoridades, de conformidad con el artículo 222.1. de la Constitución Política del Estado, artículo 11 numeral 1) de la Ley No. 1818 de 22 de diciembre de 1997 y artículo 74 del Código Procesal Constitucional (Ley 254 de 5 de julio de 2012),

INTERPONGO ACCIÓN ABSTRACTA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL PARÁGRAFO SEGUNDO, NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY 351 DE 19 DE MARZO DE 2013, en las frases “organizaciones no gubernamentales y fundaciones”; y, “1. La contribución al desarrollo económico y social” Y EL INCISO G) DEL ARTÍCULO 19 DEL DECRETO SUPREMO 1597 DE 5 DE JUNIO DE 2013, EN SU INTEGRIDAD; por contrariar y vulnerar los derechos a la igualdad, libertad de asociación, y el principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa reconocidos en los artículos 14.II y III, 21.4 y 410.II de la Constitución Política del Estado; 16.1 y 2, y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 3, 22.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; solicitando se proceda a la admisión del mismo y previos los trámites de ley, **SE DECLARE EN SENTENCIA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS IMPUGNADAS CON LOS EFECTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 78.II. DEL CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL.**

OTROSÍ 1º: La personería del accionante se acredita mediante:

- Resolución de la Asamblea Legislativa Plurinacional: R.A.L.P. N° 002/2010-2011 de 30 de abril de 2010.
- Acta de la Asamblea Legislativa Plurinacional de fecha 13 de mayo de 2010.

OTROSÍ 2º: Se señala como órganos generadores las normas observadas de inconstitucionalidad a:

- Con relación a la **Ley 351 de 19 de marzo de 2013**, se señala como órgano generador a la Asamblea Legislativa Plurinacional y su personero el Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia (Álvaro Marcelo García Linera), con domicilio en la calle Ayacucho esquina Mercado de la ciudad de La Paz.
- Con relación al **Decreto Supremo 1597 de 5 de junio de 2013**, se señala como órgano generador de la norma al Poder Ejecutivo y su personero el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia (Juan Evo Morales Ayma), con domicilio en el Palacio de Gobierno, ubicado en Plaza Murillo esquina calle Ayacucho de la ciudad de La Paz

OTROSÍ 3º: Se. Adjuntan la Ley 351 de 19 de marzo de 2013 y el Decreto Supremo 1597 de 5 de junio de 2013, que son impugnados en los artículos mencionados en la presente acción abstracta de inconstitucionalidad.

OTROSÍ 4º: Se señala domicilio de la Defensoría del Pueblo, en la oficina de la Representación Defensorial de Chuquisaca ubicada en la calle Pastor Sainz No. 133, entre Ayacucho y Rosendo Villa, de la ciudad de Sucre.

OTROSÍ 5º.- En uso de lo dispuesto en el inciso 1, del Art. 2, de la Ley no. 1818 de 22 de diciembre de 1997, el Defensor del Pueblo, se encuentra exento del pago de valores fiscales y

cualesquiera otras cargas y obligaciones. Para acreditar este extremo se adjuntan al presente memorial la documentación que se señala en fotocopia simple:

- 1º) Acuerdo No. 80/99 de 18/octubre/1999 del Tribunal Constitucional.
- 2º) Resolución No. 1/2000 del Colegio Nacional de Abogados de Bolivia.

CONCIENCIA COMPROMETIDA POR LOS DERECHOS HUMANOS

La Paz, 18 de noviembre de 2014