



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0122/2015

Sucre, 17 de junio de 2015

Correlativa a la DCP 0029/2015 de 29 de enero

SALA PLENA

Magistrado Relator: Dr. Ruddy José Flores Monterrey

Control previo de constitucionalidad de estatutos autonómicos o cartas orgánicas de entidades territoriales autónomas

Expediente: 05520-2013-12-CEA

Departamento: Cochabamba

Solicitud de **control previo de constitucionalidad de proyecto de estatuto autonómico** presentado por **Juan Marcial Ugarte Panozo, Secretario Ejecutivo de la Central Regional Única de Campesinos Indígenas y Presidente de Concejo Autonómico de Raqaypampa, provincia Mizque del departamento de Cochabamba.**

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1. Contenido de la consulta

Mediante memorial de 12 de marzo de 2015, cursante de fs. 267 a 270, y nota presentada el 13 de igual mes y año, cursante a fs. 271 y vta., el solicitante refiere que a objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto por la DCP 0029/2015 de 29 de enero, el Consejo Autonómico del Pueblo de Raqaypampa, reunido con el quórum requerido, el 12 de febrero del mismo año, procedió al análisis y adecuación del texto del proyecto de Estatuto de la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC) de Raqaypampa, de conformidad a lo dispuesto en la merituada Resolución, solicitando a este Tribunal Constitucional Plurinacional proceda a la confrontación del texto estatutario reformulado con el contenido de Ley Fundamental, declarando en consecuencia su constitucionalidad.

I.2. Trámite procesal en el Tribunal Constitucional Plurinacional

La solicitud fue admitida mediante decreto constitucional de 16 de marzo de 2015, cursante a fs. 272, y remitida a este despacho para su resolución dentro de los plazos procesales establecidos.

II. CONCLUSIONES

Las reformulaciones y adecuaciones realizadas al proyecto de Estatuto de la AIOC de Raqaypampa están relacionadas -conforme se dispuso en la parte dispositiva de la DCP 0029/2015- con los preceptos constitucionales declarados incompatibles, a saber: **15.2** en la frase "la Soberanía"; **26.II** inc. c) en la expresión "o planes de emergencia"; **33**; **35** incs. a) y b), **38**, **44** en la palabra "sólo"; **69.II** en el término "universitaria"; y, **69.V** y VI.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Siguiendo el procedimiento establecido, corresponde al Tribunal Constitucional Plurinacional realizar el test de compatibilidad constitucional, limitándose solo a las modificaciones realizadas al articulado del proyecto de Estatuto de la AIOC de Raqaypampa de conformidad a lo observado en la DCP 0029/2015.

III.1. El control previo de constitucionalidad de las normas básicas institucionales de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA)

El proceso de elaboración y puesta en vigencia de los Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas es altamente complejo, esto en razón a su naturaleza intrínseca y su finalidad, aspecto que le otorga una naturaleza política y jurídica especial, diferente del resto de la normativa nacional clasificada de acuerdo a lo establecido en el art. 410.II de la Constitución Política del Estado (CPE). Por lo anteriormente anotado, el constituyente, en el proceso de elaboración y aprobación de las normas institucionales básicas de las ETA (art. 275 de la Ley Fundamental), encargó al Tribunal Constitucional Plurinacional el control previo de constitucionalidad entendido como un mecanismo que permite dar coherencia al ordenamiento jurídico que involucra "...confrontar el contenido de dichos instrumentos normativos con la Constitución Política del Estado y garantizar la supremacía constitucional" (art. 116 del Código Procesal Constitucional [CPCo]).

En este sentido, el art. 53.II de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez" (LMAD), determina que: "El órgano deliberativo correspondiente remitirá el proyecto de estatuto al Tribunal Constitucional Plurinacional, que deberá pronunciarse sobre su constitucionalidad. En caso de que existan observaciones, el Tribunal Constitucional Plurinacional lo devolverá para su corrección".

De lo anotado precedentemente, se desprende que el control previo de constitucionalidad de las normas institucionales básicas de las ETA, puede extenderse en el tiempo, debiendo ser restituido a sus autores cuantas veces

que sea necesario para su modificación hasta lograr su finalidad, que no es otra que la de lograr una adecuación efectiva del proyecto de norma institucional básica al texto de la Norma Suprema, garantizando así su supremacía.

III.2. Confrontación del texto de los artículos reformulados del proyecto de Estatuto de la AIOC de Raqaypampa

Respecto al control de constitucionalidad en concreto, conforme a lo desarrollado en el punto anterior; y, en atención a consideraciones de carácter jurídico y pedagógico, este Tribunal se limitará en esta etapa a realizar el test de constitucionalidad de los artículos modificados del proyecto de Estatuto de la AIOC de Raqaypampa, circunscribiéndose al análisis de cada uno de los elementos normativos reformulados; en lo restante, este Tribunal se remite al texto original del proyecto de norma básica institucional inserta en el anexo de la Declaración Constitucional Plurinacional de referencia.

III.2.1. Sobre las disposiciones del proyecto de Estatuto de la AIOC de Raqaypampa

PRIMERA DISPOSICIÓN EXAMINADA

Texto original:

“Artículo 15.- Deberes

Además de los deberes establecidos en la Constitución Política del Estado, son deberes de los habitantes de Raqaypampa definidos en nuestro estatuto, los siguientes:

(...)

2. Promover y defender la integridad del territorio raqaypampeño, su cultura e identidad, en el marco de la unidad del Estado Plurinacional”.

Texto reformulado:

El numeral del artículo observado fue eliminado.

Control previo de constitucionalidad

Con la supresión del numeral observado, se eliminó también la causal de inconstitucionalidad inicialmente identificada.

SEGUNDA DISPOSICIÓN EXAMINADA

Texto original:

“Artículo 26.- Elaboración de mandatos de la Autonomía

II. En el caso del mandato referido al Plan Territorial de Desarrollo Integral, la definición del mismo seguirá los siguientes pasos:

(...)

c) Luego se consensua a nivel de la Asamblea de Comunidades, empezando por la Central, y se inscribe en el Plan Territorial de Desarrollo Integral, los Planes Operativos Anuales de la Autonomía y/o en los proyectos específicos **o planes de emergencia**, según corresponda” (las negrillas nos corresponden).

Texto reformulado

“Artículo 26.- Elaboración de mandatos de la Autonomía

II. En el caso del mandato referido al Plan Territorial de Desarrollo Integral, la definición del mismo seguirá los siguientes pasos:

(...)

c) Luego se consensua a nivel de la Asamblea de Comunidades, empezando por la Central, y se inscribe en el Plan Territorial de Desarrollo Integral, los Planes Operativos Anuales de la Autonomía y/o en los proyectos específicos, según corresponda”.

Control previo de constitucionalidad

La Declaración Constitucional Plurinacional primigenia, declaró la incompatibilidad de la frase “o planes de emergencia”, considerando que dichos planes -como su propio contenido lo dispone- deben ser de ejecución inmediata, por lo que no debería ser sujeta a una aprobación por doble partida; vale decir, no debería ser puesta nuevamente a consideración de la Asamblea Comunal para otra aprobación, debiendo alejarse de procedimientos prolongados a este tipo de planes, puesto que su ejecución debe garantizar el bienestar y seguridad de la Comunidad y sus miembros, en correspondencia de los fines y funciones esenciales del Estado.

En el texto reformulado, se observa que la frase incompatibilizada fue suprimida, eliminándose con ello el cargo de inconstitucionalidad *prima facie* identificado; razón por la que se declara su compatibilidad.

TERCERA DISPOSICIÓN EXAMINADA

Texto original

"Artículo 33.- Sujetos sometidos a esta jurisdicción

Son sujetos de la jurisdicción indígena originario campesina todos los hombres y mujeres que habitan en las comunidades de Raqaypampa, sin excepción alguna".

Texto reformulado

"Artículo 33.- Sujetos sometidos a esta jurisdicción

Son sujetos de la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina todos los hombres y mujeres que son miembros de las comunidades de Raqaypampa, tomando en cuenta los ámbitos de vigencia personal, material y territorial".

Control previo de constitucionalidad

El contenido original de la disposición fue declarado incompatible en tanto se alejaba de lo dispuesto por el art. 191 de la CPE, que determina que la justicia indígena originario campesina (JIOC) tendrá vigencia en los ámbitos personal, material y territorial.

Analizado el texto reformulado, se verifica que la causal de incompatibilidad fue superada, adecuando su contenido a lo preceptuado en el art. 191 de la Norma Suprema.

CUARTA DISPOSICIÓN EXAMINADA

Texto original

"Artículo 35.- Cumplimiento

- a) Las decisiones de las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina de Raqaypampa son irrevisables por cualquier otra jurisdicción y son de cumplimiento obligatorio por todas las personas y autoridades.
- b) Si una situación o caso hubiese sido visto por la jurisdicción ordinaria o agroambiental sin una solución satisfactoria para las partes, éstas de común acuerdo pueden someterlo a la jurisdicción IOC de Raqaypampa".

Texto reformulado

“Artículo 35.- Cumplimiento

- a) Las decisiones de las autoridades de la jurisdicción indígena originario campesina de Raqaypampa serán acatadas por toda autoridad pública o persona y son irrevisables por cualquier otra jurisdicción excepto por el Tribunal Constitucional Plurinacional quien es competente para revisar las decisiones emitidas por las Autoridades de la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina.
- b) La coordinación y cooperación con la Jurisdicción Ordinaria, Jurisdicción Agroambiental y **demás jurisdicciones legalmente reconocidas**, se realizará de acuerdo a lo previsto por la Constitución Política del Estado, **leyes nacionales**, el Estatuto Autonómico y leyes autonómicas de Raqaypampa” (las negrillas son ilustrativas).

Control previo de constitucionalidad

La DCP 0029/2015, dispuso la incompatibilidad de: **a)** El inc. a), fundamentando que los fallos de la JIOC, sí pueden ser objeto de revisión por parte de este Tribunal, pudiendo disponer su nulidad si estas resoluciones son contrarias a los principios, derechos, garantías, y mandatos constitucionales; y, **b)** el inc. b), aduciendo a que el proyecto de Estatuto Autonómico -original- no es una norma idónea para determinar la ampliación de la jurisdicción de la JIOC, por voluntad de las partes en aquellos casos que no fuesen resueltos por las otras jurisdicciones de manera satisfactoria, lo que implicaría una clara vulneración a sus ámbitos de aplicación constitucionalmente determinados.

Del texto reformulado, se observa lo siguiente:

- 1)** En el inc. a), se tiene que el texto reformulado modificó el contenido anterior de acuerdo a la observación analizada, con lo que la causal de incompatibilidad queda superada; y,
- 2)** En relación al inciso b), el texto modificado determina en esencia que la coordinación y cooperación entre la Jurisdicción Ordinaria, la Agroambiental y las demás constitucionalmente reconocidas, se regirá por la Constitución Política del Estado, leyes nacionales, el Estatuto Autonómico y leyes autonómicas de Raqaypampa, cuyo análisis precisa de las siguientes puntualizaciones:
 - i.** El art. 30.II.14 de la Ley Fundamental, dispone que las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC) tienen el derecho: “Al ejercicio de sus sistemas políticos,

jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión” (la subraya es nuestra), desarrollado mediante el reconocimiento constitucional de la JIOC, en el art. 190 y ss. de la Norma Suprema;

- ii. En este marco, si bien el ejercicio de tales derechos no está condicionado a la constitución de una ETA-IOC, cuando esto ocurre en atención al autogobierno ampliado que la Constitución Política del Estado les otorga, su norma básica institucional puede contener las previsiones organizativas de carácter interno que sustenten el funcionamiento concreto de los sistemas IOC, tanto políticos y económicos, como jurídicos;
- iii. Por su parte, el art. 192.III de la CPE, establece una reserva de ley específica que excluye de la regulación de este objeto a otras normas, entre ellas, las autonómicas, determinando que: “El Estado promoverá y fortalecerá la justicia indígena originaria campesina. La Ley de Deslinde Jurisdiccional, determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas” (el subrayado es agregado);
- iv. Todo esto, aplicado al ámbito de análisis que nos ocupa, implica que tanto el ETA-IOC, como la normatividad propia de cada NPIOC, pueden establecer la forma de organización interna de su sistema de justicia, previendo mecanismos internos que, en el marco de la ley que el nivel central emita en cumplimiento del art. 192.III de la Norma Suprema, viabilicen o faciliten medios para que su propia institucionalidad judicial coordine y coopere con la de otras jurisdicciones, sin regular o vincular a las mismas;
- v. Asimismo, la referencia a las “...demás jurisdicciones legalmente reconocidas...”, efectuada en el texto modificado del precepto analizado, debe ser entendida en el marco de lo dispuesto por la parte final del art. 179.I de la Ley Fundamental, en relación a la existencia de otras “...jurisdicciones especializadas reguladas por ley”; y,
- vi. Finalmente, la introducción de la expresión: “...leyes nacionales...”, deberá ser entendida en relación a lo dispuesto en la art. 192.III de la CPE.

Bajo este entendimiento, corresponde declarar la compatibilidad de la norma examinada.

QUINTA DISPOSICIÓN EXAMINADA

Texto original

“Artículo 38.- Coordinación y cooperación

Los niveles de coordinación y cooperación entre la justicia indígena originario campesina y la justicia ordinaria se sustentan en la construcción de la interculturalidad, y la igual jerarquía entre las jurisdicciones. Se desarrolla a través de:

- a) Mecanismos de coordinación con pleno respeto a las respectivas competencias de ambas jurisdicciones, así como el respeto a los derechos humanos y los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.
- b) Mecanismos de cooperación que se establecen a partir de la interculturalidad y el diálogo de saberes entre las jurisdicciones”.

Texto reformulado

“Artículo 38.- Coordinación y cooperación

La coordinación y cooperación son fundamentos para el trabajo de todas las jurisdicciones. La Jurisdicción Indígena Originaria Campesina de Raqaypampa coordinará y cooperará con las demás jurisdicciones de acuerdo a los mecanismos establecidos por la Constitución Política del Estado Plurinacional”.

Control previo de constitucionalidad

La incompatibilidad del texto original de la disposición se sustentó en la clara invasión del proyecto de Estatuto de la AIOC de Raqaypampa, al ámbito regulatorio de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, en lo referente a la coordinación y cooperación entre jurisdicciones, norma hábil para este efecto por mandato del art. 192.III de la Norma Suprema.

Revisado el contenido reformulado, se verifica que las modificaciones efectuadas por el estatuyente de Raqaypampa, consideran lo observado, sin presentar disonancia alguna con el texto de la Constitución Política del Estado, por lo que corresponde declarar su compatibilidad.

SEXTA DISPOSICIÓN EXAMINADA

Texto original

"Artículo 44.- Acreditación de competencias

(...)

IV. Se podrá transferir y delegar la reglamentación y ejecución de una competencia exclusiva **sólo** a la autonomía regional que conformen" (las negrillas son nuestras).

Texto reformulado

"Artículo 44.- Acreditación de competencias

(...)

IV. Se podrá transferir y delegar la reglamentación y ejecución de una competencia exclusiva a la Autonomía Regional que conformen".

Control previo de constitucionalidad

La DCP 0029/2015, dispuso la incompatibilidad del término "sólo" inserta en el párrafo observado, que en el presente caso adquiriría un carácter restrictivo, limitando la aplicación de las figuras de la transferencia y delegación de competencias desde la AIOC a la Autonomía Regional, y siempre que ésta fuere parte de la misma.

Analizado el contenido del precepto reformulado, se verifica la eliminación del término inicialmente observado, correspondiendo declarar su compatibilidad.

SÉPTIMA DISPOSICIÓN EXAMINADA

Texto original

"Artículo 69.- Educación

(...)

II. La autonomía IOC Raqaypampa, organizará, planificará y ejecutará planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación en todos sus niveles y modalidades

que alcancen a toda la población del territorio, en el marco de las leyes vigentes del Estado Plurinacional. (formal, alternativa, especial, inicial, básica, secundaria, **universitaria** y técnica).

(...)

V. La educación en nuestro territorio desarrolla el derecho de establecer y controlar nuestro propio sistema e instituciones de formación de docentes indígenas (CEFOA), que impartan educación en nuestro propio idioma, saberes, filosofía y costumbres; y en consonancia con los métodos de enseñanza y aprendizaje actuales.

(...)

VI. La educación del territorio se rige por los principios de interculturalidad e interculturalidad” (las negrillas nos pertenecen).

Texto reformulado

“Artículo 69.- Educación

II. La autonomía IOC Raqaypampa organizará, planificará y ejecutará planes programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación en todos sus niveles y modalidades que alcancen a toda población del territorio, en el marco de las leyes vigentes del estado plurinacional, (formal, alternativa, especial inicial básica secundaria y técnica).

(...)

V. La autonomía IOC Raqaypampa organizará, promoverá y gestionará a las instancias correspondientes del nivel central, la creación de la Universidad Técnica Indígena y/o carreras técnicas y a nivel licenciatura con una formación integral. La autonomía IOC Raqaypampa además fortalecerá el Centro de Educación Alternativa “Fermín Vallejos” (CEFOA) ya existente, donde se imparte la educación en nuestro propio idioma, saberes, filosofía y costumbres, en armonía con los métodos de enseñanza y aprendizaje actuales, en el marco del vivir bien y en concordancia con la Constitución Política del Estado.

(...)

VI. La educación del territorio rige por los principios de intraculturalidad e interculturalidad”.

Control previo de constitucionalidad

De acuerdo a lo dispuesto por la DCP 0029/2015, se observa lo siguiente:

- a) Parágrafo II**, cuyo término “universitaria”, fue declarado incompatible considerando que, en el marco de lo dispuesto por la Ley sectorial, el currículo regionalizado es, por una parte, la construcción de un sistema educativo único y de principios generales para todas y todos los bolivianos; pero por otra, que también garantice los principios constitucionales de inter e intraculturalidad, además del respeto a la preexistencia de las NPIOC. Consiguientemente, la organización, planificación y ejecución de programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, que vaya a realizar la AIOC, solo podrá ser efectuada en el marco del currículo regionalizado, y en coordinación con aquella instancia que ejerza tuición en la materia; dicho en otros términos, con el Ministerio de Educación. Finalmente, es necesario considerar que la participación de las ETA en el sistema educativo, únicamente alcanza a los subsistemas de educación regular, a la especial y alternativa.

En el texto reformulado, se observa que el término observado fue removido, correspondiendo ahora declarar su compatibilidad.

- b) Parágrafo V**, arguyendo que la única vía para que la AIOC pueda implementar un sistema de formación de docentes indígenas, es a través del Ministerio de Educación; instancia que ejerce tuición sobre la administración y gestión del Sistema Educativo Plurinacional, mismo que no admite la constitución de sistemas paralelos o de aquellos que pretendan desarrollarse al margen de éste. Se debe señalar además, que existe un tratamiento especial en relación al subsistema de Educación Superior de Formación Profesional, ya que el art. 92 de la Constitución Política del Estado, garantiza la condición de autónomas e iguales en jerarquía a las universidades públicas.

El texto reformulado fue modificado siguiendo las directrices desarrolladas, por lo que corresponde declarar su compatibilidad.

- c) Parágrafo VI**, cuya incompatibilidad fue declarada en razón a la incoherencia emergente de la reiteración del término de “interculturalidad”, seguramente bajo la pretensión de responder al mandato constitucional del art. 78.II de la Ley

Fundamental, que establece que: "La educación es intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo".

Analizado el texto reformulado, se verifica que la observación fue subsanada acorde con los preceptos constitucionales, por lo que corresponde declarar su compatibilidad.

POR TANTO

La Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional; en virtud de la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado y el art. 116 y ss. del Código Procesal Constitucional; resuelve declarar:

- 1º** La **COMPATIBILIDAD** sujeta a la interpretación desarrollada en la presente Declaración Constitucional Plurinacional del art. **35**.
- 2º** La **COMPATIBILIDAD** pura y simple del resto de los artículos analizados en la presente resolución.
- 3º** En lo restante, estese al tenor de la DCP 0029/2015, más su anexo.
- 4º** En cumplimiento del art. 275 de la CPE, la NPIOC consultante deberá elaborar el texto ordenado del proyecto de Estatuto de la AIOC de Raqaypampa, en los términos de la presente Declaración Constitucional Plurinacional, el cual deberá ser revisado por el Órgano Electoral Plurinacional, para su sometimiento a referendo.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional.

Se hace constar que la Magistrada, Dra. Mirtha Camacho Quiroga, es de voto disidente; asimismo, el Magistrado, Dr. Juan Oswaldo Valencia Alvarado, formulará voto aclaratorio.

Fdo. Dr. Zenón Hugo Bacarreza Morales
PRESIDENTE

Fdo. Dr. Ruddy José Flores Monterrey
MAGISTRADO

Fdo. Dra. Neldy Virginia Andrade Martínez
MAGISTRADA

Fdo. Tata Efren Choque Capuma
MAGISTRADO

Fdo. Dr. Macario Lahor Cortez Chávez
MAGISTRADO

Fdo. Dr. Juan Oswaldo Valencia Alvarado
MAGISTRADO