

Artículo de Actualización

La fisonomía propia de la acción popular en Bolivia

The own physonomy of popular action in Bolivia

Gustavo Mendoza Orosco 1. Carlos Fernández Reyes 2.

1. Lic. en Derecho y Ciencias Jurídica. Docente Tiempo Completo de la Carrera de Derecho y Ciencias Jurídicas. Sede Académica La Paz. gmendozao@univalle.edu
2. Lic. en Derecho. Director de Departamento Derecho y Ciencias Políticas, Carrera de Derecho y Ciencias Jurídicas. Sede Académica La Paz. cfernandezr@univalle.edu

RESUMEN

El Estado garantiza el ejercicio los derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado y, para este efecto, otorgó medios de protección contra todo acto u omisión de autoridades, personas individuales o colectivas tendientes a impedir el ejercicio efectivo de los mismos. A esos medios de protección se denominan acciones tutelares. En el caso particular de la Acción Popular es el medio de protección y de defensa inmediata, idóneo ante la violación o la intención de violar derechos, intereses colectivos o difusos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por la Constitución Política del Estado.

Esta acción constitucional de defensa a los derechos e intereses colectivos o difusos es novísima dentro del ordenamiento jurídico del Estado boliviano. Su inserción y reconocimiento en nuestra economía jurídica fue mediante la reforma constitucional del 2009. Aun siendo la acción constitucional de defensa más joven dentro del ordenamiento jurídico boliviano, por la reciente data de su inserción, se cuenta con una cantidad de Sentencias Constitucionales que las resuelven, de las cuales nos podemos valer con el objeto de entender la fisonomía propia de esta acción en el Estado Plurinacional de Bolivia, conocer su naturaleza jurídica e identificar sus características a través de las líneas jurisprudenciales establecidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional.

Palabras clave: Acciones constitucionales. Acción popular. Acciones tutelares.

ABSTRACT

The State guarantees the exercise of the rights recognized by the Political Constitution of the State and, for this purpose, granted protection means against any act or omission of authorities, individual or collective persons tending to prevent their effective exercise. These protection means are called guardianship actions. In the particular case of the Popular Action, is the protection mean and immediate defense, suitable for the violation or intention to violate rights, collective or diffuse interests related to heritage, space, security and public health, the medium environment and others of a similar nature recognized by the Political Constitution of the State.

This constitutional action to defend collective or diffuse rights and interests is very new within the legal system of the Bolivian State. Its insertion and recognition in our legal economy was through the constitutional reform of 2009. Although it is the youngest constitutional defense action within the Bolivian legal system, due to the recent date of its insertion, there are a number of Constitutional Judgments that resolve them, of which we can use in order to understand the physiognomy of this

action in the Plurinational State of Bolivia, know its legal nature and identify its characteristics through the jurisprudential lines established by the Plurinational Constitutional Court.

Keywords: Constitutional Actions. Popular Action. Tutelary Actions.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política del Estado es la “Norma Suprema” dentro del ordenamiento jurídico del Estado Boliviano. Misma que establece en el Art. 410, párrafo II: “La constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa (...)” (CPE, 2009), y que goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. Es el medio para buscar la estabilidad y armonía de una sociedad, y conseguir el equilibrio entre gobernantes y gobernados, fijando límites al poder de los gobernantes y derechos y obligaciones de los gobernados (Dermizaky Peredo, 2011).

La Constitución y el Derecho Constitucional tienen como fin último garantizar y proteger el Estado de Derecho de los ciudadanos de un país. En nuestro país existe el Tribunal Constitucional Plurinacional encargado de controlar la aplicación, interpretación y hacer respetar las normas y principios constitucionales (CPE, 2009). Esto se evidencia en el Art. 196: “I. El tribunal Constitucional Plurinacional vela por la supremacía de la constitución, ejerce el control de constitucionalidad, y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y la garantías constitucionales.” El denominado guardián y protector de la Constitución, busca garantizar la protección de los principios y derechos fundamentales de los ciudadanos ante la vulneración de estos (CPE, 2009).

Asimismo, la Constitución Política del Estado garantiza y protege el ejercicio de los derechos consagrados en ella a través de mecanismos de defensa, conocidos como acciones tutelares, establecido en su Título IV- GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y ACCIONES DE DEFENSA, Arts. 109 al 136. Una de ellas es la novel Acción Popular, medio de protección y de defensa inmediata, idóneo ante la violación o la intención de violar derechos, intereses colectivos o difusos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por la Constitución Política del Estado (Rivera Santivañez, 2017).

Si bien, como se mencionó precedentemente, se cuenta con acciones populares presentadas y resueltas en una cantidad apreciable, tanto las autoridades jurisdiccionales como los accionantes aún no tienen una idea precisa de aspectos importantes para accionar y proteger los derechos colectivos y difusos de manera efectiva, aspecto por el cual es importante generar mayores directrices para plantear y resolver de manera más adecuada la Acción Popular.

DESARROLLO

En el marco de la introducción referida precedentemente, es importante resaltar la fisonomía propia de la Acción Popular en Bolivia, información obtenida principalmente de Sentencias Constitucionales de las cuales se obtuvo líneas jurisprudenciales que interpretan la naturaleza, finalidad, ámbito de protección, procedencia y características particulares de esta Acción Tutelar, mismas que servirán para orientar y deberán ser tomadas en cuenta por los accionantes y autoridades jurisdiccionales a fin de arribar a una adecuada y efectiva tutela de Derechos e intereses colectivos, que desarrollaremos a continuación:

- Respecto al ámbito de protección, la SCP 1018/2011-1 de 22 de junio, en materia de Acción Popular es la Sentencia Fundante mediante la cual se interpreta progresiva y extensivamente el artículo 135 de la Constitución Política del Estado. En ella se incorpora el ámbito de protección a los derechos e intereses difusos entendidos como intereses cuya titularidad no se identifica en un determinado grupo o colectividad, sino en una pluralidad de personas (Arias Lopez, Ganam Cortez, & Mendoza Miranda, 2011).
- Respecto a la improcedencia de la Acción Popular por ser contraria a su naturaleza, la línea jurisprudencial expresada en la SCP 1137/2016-S3 (Sentencia Constitucional, 2016), establece que los derechos o intereses individuales homogéneos y por tanto subjetivos, no hallan tutela a través de la Acción Popular.
- Respecto a la reconducción procesal, la SCP 0645/2012 (Sentencia Constitucionall, 2012), mediante la que se basa la reconduce por primera vez una Acción de Cumplimiento a una Acción Popular y reconoce este instituto procesal, al amparo de los principios de eficacia de los derechos fundamentales, economía procesal, prevalencia del derechos sustantivo sobre el adjetivo, principio pro actione y iura novit curia (el juez conoce el derecho), estableciendo que las Autoridades Jurisdiccionales podrán realizar una reconducción de la tramitación del proceso de acción de cumplimiento u otra al proceso constitucional de la Acción Popular, cuando se advierta que de los antecedentes de la Acción planteada se puedan extraer requisitos de contenido y tramitación de la Acción Popular. Esta reconducción de la tramitación deberá producirse siempre a favor de la parte accionante (la reconducción procesal se constituye en un deber para las autoridades jurisdiccionales, tratándose de naciones y pueblos indígena originario campesinos según lo establece la SCP 0487/2014 (Sentencia Constitucional, 2014)).
- Respecto a la Comparecencia de Terceros, la SCP 462/2012 (Sentencia Constitucional, 2012) establece que los jueces y tribunales de garantías que conocen la Acción Popular tienen el deber como parte accionante de notificar a los terceros interesados en la etapa de admisibilidad, caso contrario el Tribunal Constitucional puede denegar la tutela solicitada, sin ingresar al análisis del fondo (en virtud a que, al concederse tutela, se podría afectar los intereses de terceras personas).
- Respecto a la intervención de Amicus Curiae y el carácter informal de la Acción Popular, en la SCP 1472/2012 (Sentencia Constitucional, 2012) por primera vez se introduce el instituto del “Amicus Curiae” (amigo de la corte). Este instituto permite, en determinados casos, las intervenciones voluntarias de terceras personas (organismos) que aporten argumentos sobre el tema en cuestión, que podrán ser considerados por el tribunal que decide la causa. Asimismo, el Tribunal Constitucional exhorta a los Tribunales de Garantías a usar el instituto del Amicus Curiae. Es en virtud del carácter informal, en lo concerniente a la intervención de terceros interesados que se instituyó la intervención de la figura del Amicus Curiae.
- Respecto a la Naturaleza Jurídica, la S.C. No. 1018/2011 de 22 de junio de 2011 (Sentencia Constitucional, 2011), señala que esta acción está prevista en nuestra Ley Fundamental “(...) como una acción de defensa, entendiéndola como el derecho que tiene toda persona -individual o colectiva- de solicitar la protección a sus derechos e intereses colectivos -o difusos- (...)” frente a las acciones u omisiones ilegales o indebidas de las autoridades públicas o personas particulares, que los restringen

o amenazan con restringirlos.“(...) de ahí que también se configure como una garantía prevista por la Ley Superior con una triple finalidad: Preventiva, Suspensiva, y Restitutoria”, de los derechos colectivos o difusos, aspecto desarrollado mediante líneas jurisprudenciales.

- Respecto a sus características, de igual manera fueron identificadas mediante el análisis de distintas sentencias constitucionales y líneas jurisprudenciales entre los cuales podemos destacar los siguientes:

- Respecto a la flexibilidad con relación a la legitimación pasiva de la acción, en virtud de la cual es posible demandar contra el cargo o la función pública en cuyo ejercicio se pudieron cometer las vulneraciones, sin que esto signifique un óbice para la tutela, en razón a los continuos cambios de autoridades en la administración pública, así se entiende de lo establecido en la SCP 0139/2013-L (Sentencia Constitucional, 2013).

Por otro lado, se debe tener en cuenta que es de trascendental importancia que se identifique, qué autoridad, función o cargo es responsable de la vulneración, amenaza vulnerar o suprimir derechos colectivos y difusos protegidos por la acción popular, pues caso contrario al demandar a una entidad que no ejerce tuición sobre quienes vulneraron, vulneran o amenacen vulnerar, y el juez o tribunal de garantías conceda la tutela ordenando el cese del acto lesivo, de omisión o amenazas que originó la acción de defensa, esa resolución resultaría ineficaz por cuanto el demandado no ejercería tuición sobre quienes con su actuar motivaron la acción. Entiéndase esta situación como falta de legitimación pasiva, como lo ha expresado la SCP 1104/2017-S2 (Sentencia Constitucional, 2017).

- Respecto a la improcedencia de esta acción, se debe tener presente que no se encuentra dentro de los alcances de la Acción Popular la petición de nulidad de actos administrativos cuando no se demostró objetivamente la relación de actos que pongan amenaza o violación de derechos colectivos o difusos, presentando u ofreciendo prueba que acredite verosimilitud de sus fundamentos, correspondiendo en ese caso denegar la tutela solicitada, sin ingresar al fondo del asunto, por la falta de certidumbre que permita un pronunciamiento correcto por parte de las Autoridades Jurisdiccionales, así se entiende del razonamiento expresado en la SCP 0240/2015-S1 (Sentencia Constitucional, 2015).

- En otro orden de ideas, cabe señalar que no se encuentran dentro del ámbito de la protección de la Acción Popular las pretensiones que tiendan a buscar que la jurisdicción constitucional se convierta en una instancia mediante la cual se pretenda la exigibilidad del cumplimiento de resoluciones emitidas en instancias administrativas, aspecto que no corresponda dada la naturaleza de la acción, según el razonamiento expresado en la SCP0206/2018-S3 (Sentencia Constitucional, 2018).

- Asimismo, respecto a los bienes jurídicos que tutela la Acción Popular, realizamos estudio teórico, así como el análisis de distintas Sentencias Constitucionales, en las cuales se comprende el alcance de la tutela de derechos o intereses colectivos que establece el art. 135, en el cual se menciona que la Acción Popular procederá contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y

otros de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución (CPE, 2009).
Mientras que en el Artículo 136.

I: La Acción Popular podrá interponerse durante el tiempo que subsista la vulneración o la amenaza a los derechos e intereses colectivos. Para interponer esta acción no será necesario agotar la vía judicial o administrativa que pueda existir.

II. Podrá interponer esta acción cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad y, con carácter obligatorio, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, cuando por el ejercicio de sus funciones tengan conocimiento de estos actos. Se aplicará el procedimiento de la Acción de Amparo Constitucional (CPE, 2009).

Es decir, de carácter colectivo o difuso -diferentes a los explícitamente enunciados- contenidos en normas que integren el bloque de constitucionalidad de características similares a los referidos e indispensables para el vivir bien, en su carácter colectivo o difuso, como los relacionados a los servicios básicos, de los que podemos citar a:

- El Derecho al Agua en su dimensión colectiva reconocido en la CPE, así como por tratados internacionales, cuya tutela y protección se tutela a través de la Acción Popular, en razón a que el agua y los servicios básicos de agua potable deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, así lo estableció la SCP 0176/2012 (Sentencia Constitucional, 2012). Por otro lado, debe quedar claro que no será tutelable por la Acción Popular cuando el accionante busca la protección del derecho subjetivo o individual al agua potable, en este caso el titular del derecho debe solicitar la tutela de su derecho mediante la acción de amparo constitucional.

- El Derecho al Acceso a los servicios básicos de Energía Eléctrica en su dimensión colectiva, el Tribunal Constitucional Plurinacional a partir de la SCP 1020/2013-L (Sentencia Constitucional, 2013), le otorga al derecho fundamental del servicio básico de electricidad una dimensión colectiva, tutelable a través de la acción popular. Asimismo, resalta el carácter objetivo de este derecho fundamental señalando que "(...) las empresas públicas o privadas encargadas de dicho suministro deberán observar el cumplimiento de criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria; con participación y control social (...)".

- El Derecho al Acceso a los Servicios básicos de Telecomunicación en su dimensión colectiva fue interpretada mediante la SCP 1111/2017-S1 (Sentencia Constitucional, 2017), de la cual concluye que este derecho alcanza la calidad de derecho colectivo, por cuanto, es un derecho que atinge a un colectivo identificado, cuyos componentes están organizados y mantienen relaciones orgánicas entre sí a través de una estructura cooperativista que, conforme a lo previsto por el art. 335 de la CPE:

Las cooperativas de servicios públicos serán organizaciones de interés colectivo, sin fines de lucro y sometidas a control gubernamental y serán administradas democráticamente. La elección de sus autoridades de administración y vigilancia será realizada de acuerdo con sus propias normas estatutarias y supervisada por el Órgano Electoral Plurinacional. Su organización y funcionamiento serán regulados por la ley., se reconocen como organizaciones de interés colectivo. En este sentido, la acción popular se constituye el instrumento idóneo para solicitar la tutela de derechos colectivos de acceso al servicio básico de telecomunicaciones prestado por una cooperativa u organización de fin colectivo (2009).

Con el fin de otorgar orientación a los accionantes para una adecuada interposición, se propone un “Formulario de interposición de la Acción Popular” (Figura N° 1), realizado en base al Artículo 98 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional. De esta manera, se puede generar un examen previo de admisibilidad a fin de que la Acción sea admitida sin mayores dilaciones u observaciones que por lo general son producto de incumplimiento a los requisitos establecidos según norma, formulario que podrá ser llenado por cualquier persona Natural o Jurídica, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, y la Procuraduría General del Estado, sin necesidad de que tenga conocimientos en derecho, buscando a través del mismo efectivizar la tutela y protección a sus derechos colectivos y difusos.

Figura N° 1. Formulario de Interposición de la Acción Popular

| FORMULARIO DE INTERPOSICIÓN DE LA ACCIÓN POPULAR | | | |
|---|----------------------------------|---|--|
| Se tiene como requisitos: | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Personería del Accionante (Persona Natural o Jurídica, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, y Procuraduría General del Estado): | | | |
| ----- | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Nombre del Demandado (a) o Representante Legal: | | | |
| ----- | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Domicilio del Demandado (a): | | | |
| ----- | | | |
| Croquis. | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Hechos que motivan la Acción (Cronológico, relevante y con claridad): | | | |
| ----- | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Identificar derechos o intereses colectivos o difusos que considere que se violen o amenacen violar: | | | |
| <input type="checkbox"/> Patrimonio | <input type="checkbox"/> Espacio | <input type="checkbox"/> Salubridad pública | <input type="checkbox"/> Seguridad pública |
| <input type="checkbox"/> Medio ambiente | | | |
| Otros reconocidos por la Constitución Política del Estado: (Mencione cual) | | | |
| ----- | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Precise el acto u omisión que vulnera o amenaza derechos o intereses colectivos o difusos: | | | |
| ----- | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Petitorio: | | | |
| ----- | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Acompañar prueba en la que se funde su acción o señale el lugar donde se encuentre: | | | |
| ----- | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Firma de declaración Jurada de veracidad de la Prueba. | | | |
| ----- | | | |
| Nombre: | | | |
| Cédula de Identidad: | | | |

Fuente: Elaboración propia, 2018.

CONCLUSIONES

En este contexto se concluye que es de trascendental importancia el estudio, análisis e interpretación realizada por el Tribunal Constitucional Plurinacional respecto a las particularidades de la Acción Popular, más aun cuando el entendimiento de esta acción tutelar está en constante construcción y expansión, siendo esta la manera por la cual accionantes y autoridades jurisdiccionales conozcan las particularidades propias de esta acción, con el fin de una adecuada interposición, conocimiento y resolución respectivamente, en búsqueda de una efectiva tutela de derechos o intereses colectivos o difusos amparados por esta acción tutelar.

Es en virtud de lo precedente, es tarea del Tribunal Constitucional Plurinacional continuar profundizando el entendimiento de la presente acción, pudiendo valerse en el derecho comparado y en el caso de adoptar alguna característica sea a la luz de los principios y los fines plasmados en la Constitución Política del Estado.

Asimismo, se concluye que los rechazos de esta acción por parte de jueces y tribunales de garantías son atribuibles, en la mayoría de los casos, a un inadecuado planteamiento de la demanda con ausencia de requisitos mínimos para la interposición. Por ello, el formulario de interposición de la Acción Popular sugerido puede ser utilizado en los ámbitos pertinentes, con el fin de que se puntualice aspectos requeridos para otorgar la tutela solicitada.

Es de gran importancia que tanto accionantes como Autoridades Jurisdiccionales, tomen en cuenta las características plasmadas en el análisis de Sentencias Constitucionales, donde se citan líneas jurisprudenciales y ratio decidendi, que tienen fuerza vinculante para el propio tribunal y los demás tribunales del país.

Estas consideraciones básicas e iniciales deben ser tomadas muy en cuenta al momento de interponer, conocer y resolver la acción popular, ya que, de desarrollarse una adecuada interposición y consiguiente resolución, generaría el desarrollo de sentencias constitucionales que ampliarían la comprensión y utilización de esta acción con gran proyección al futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias Lopez, B., Ganam Cortez, E., y Mendoza Miranda, M. (2011). La Accion Popular considerada desde el Ordenamiento Juridico Boliviano. Observatorio de la Economia Latinoamericana. Recuperado de: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/bo/10/lcm.html>
- Bolivia. Constitución Política del Estado Plurinacional del 7 de febrero de 2009. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional.
- Dermizaky Peredo, P. (2011). Derecho Costitucional. Cochabamba: Kipus.
- Rivera Santivañez, J. A. (2017). Jurisdiccion Constitucional. Cochabamba: Kipus.
- Bolivia. Sentencia Constitucional N° 1018 de 22 de Junio de 2011. Tribunal Constitucional Plurinacional.
- Bolivia. Sentencia Constitucional N° 462 de 4 de Julio de 2012. Tribunal Constitucional Plurinacional.
- Bolivia. Sentencia Constitucional N° 1472 de 24 de Septiembre de 2012. Tribunal constitucional Plurinacional.
- Bolivia. Sentencia Constitucional N° 176 de 14 de Mayo de 2012. Tribunal Constitucional Plurinacional.
- Bolivia. Sentencia Constitucional N° 139 de 02 de Abril de 2013. Tribunal Constitucional Plurinacional.
- Bolivia. Sentencia Constitucional N° 1020 de 28 de Agosto de 2013. Tribunal Constitucional Plurinacional.

Bolivia. Sentencia Constitucional N°487 de 25 de febrero de 2014. Tribunal Constitucional Plurinacional.
Bolivia. Sentencia Constitucional N°240 de 26 de Febrero de 2015. Tribunal Constitucional Plurinacional.
Bolivia. Sentencia Constitucional N° 1137 de 7 de Noviembre de 2016. Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.
Bolivia. Sentencia Constitucional N° 1104 de 20 de Octubre de 2017. Tribunal constitucional Plurinacional.
Bolivia. Sentencia Constitucional N° 1111 de 12 de Octubre de 2017. Tribunal Constitucional Plurinacional.
Bolivia. Sentencia Constitucional N° 206 de 27 de Abril de 2018. Tribunal Constitucional Plurinacional.
Bolivia. Sentencia Constitucional N° 645 de 23 de Julio de 2012. Tribunal Constitucional Plurinacional.

Derechos de Autor (c) 2019 Gustavo Mendoza Orosco. Carlos Fernández Reyes.



Este texto está protegido por una licencia [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Usted es libre para Compartir —copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato— y Adaptar el documento —remezclar, transformar y crear a partir del material— para cualquier propósito, incluso para fines comerciales, siempre que cumpla la condición de:

Atribución: Usted debe dar crédito a la obra original de manera adecuada, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que tiene el apoyo del licenciante o lo recibe por el uso que hace de la obra.

[Resumen de licencia](#) - [Texto completo de la licencia](#)