

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
SUCRE – BOLIVIA

SENTENCIA CONSTITUCIONAL N° 004/2001

Expediente: 2000-01711-04-RDI
Recurrente: Ana María Romero de Campero, Defensora del Pueblo
Materia: **Recurso Directo de Inconstitucionalidad**
Distrito: La Paz
Lugar y Fecha: Sucre, 5 de enero de 2001
Magistrado Relator: **Dr. José Antonio Rivera Santibáñez**

VISTOS: El Recurso Directo o Abstracto de Inconstitucionalidad planteado por Ana María Romero de Campero, Defensora del Pueblo, demandando la inconstitucionalidad de los arts. 20 inc. h), 46 inc. b) y 48 inc. j) del Decreto Supremo N° 24423 de 29 de noviembre de 1996, los antecedentes del caso; y.

CONSIDERANDO I

Que, en el memorial de 27 de septiembre de 2000 cursante de fs. 25 a 32 de obrados, presentado el 16 de octubre de 2000, la recurrente manifiesta que:

- I.1. Los arts. 20 inc. h), 46 inc. b) y 48 inc. j) del Decreto Supremo N° 24423 de 29 de noviembre de 1996 infringen los arts. 6 y 7 incs. b), d) y g), 16, 228 y 229 de la Constitución Política del Estado.
- I.2. Que el inc. h) del art. 20 del D.S. N° 24423 al otorgar a la Dirección Nacional de Inspectoría y Arraigos la facultad de resolver la expulsión de extranjeros que incursionaran en problemas de política interna, establece una restricción del ejercicio de la libertad de expresión reconocido por el art. 7 inc. b) de la Constitución Política del Estado. La segunda connotación de afectación constitucional del mismo artículo, se refiere a la determinación de la expulsión del extranjero cuando se inmiscuye en asuntos de dirigencia sindical, desconociendo que la Carta Fundamental no reconoce ninguna excepción al derecho de sindicalización de los trabajadores extranjeros, vulnerándose así los arts. 7 inc. d) y j), 159 y 228 de la Constitución Política del Estado. La tercera connotación de vulneración constitucional se refiere a la frase “dirigieran o alentaran verbalmente o por escrito movimientos en contra de las leyes o de las autoridades constituidas” conectada íntimamente con el derecho constitucional de la libre expresión.
- I.3. Que el art. 48 inc. j) de la misma disposición legal faculta a expulsar del país al extranjero que en ejercicio de su derecho a libre expresión manifieste opiniones contrarias a los gobiernos de otros países con los que Bolivia mantiene relaciones, lo que implica una nueva restricción al derecho de libertad de expresión que no sólo se limita a las opiniones sobre la política del gobierno boliviano, sino también contra otros gobiernos, con el pretexto del mantenimiento de las buenas relaciones internacionales.
- I.4. Que por su parte el art. 46 inc. b) de la misma disposición legal afecta los arts. 7 inc. b) y 16 de la Constitución Política del Estado al establecer una prohibición de ingreso al territorio nacional basándose en meras presunciones, sindicaciones. Que el art. 22 de la Convención de

San José de Costa Rica dispone que "...El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a ley". En el caso que motiva la presente acción constitucional, las causales de expulsión las determina una norma de jerarquía inferior a la ley.

Por lo que al amparo de los mandatos contenidos en los arts. 129 de la Constitución Política del Estado, 11-1) de la Ley 1818 de 22 de diciembre de 1997 y 55-4) de la Ley N° 1836 de 1 de abril de 1998 interpone Recurso Directo o Abstracto de Inconstitucionalidad contra los arts. 20 inc. h), 46 inc. b) y 48 inc. j) del D.S. N° 24423 de 29 de noviembre de 1996, emanado del Poder Ejecutivo, pidiendo se admita el Recurso y se ponga a conocimiento de la autoridad que generó la norma impugnada, pronunciándose sentencia que declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

CONSIDERANDO II

Que por Auto Constitucional N° 205/2000-CA de 19 de octubre de 2000 cursante a fs. 34-35, la Comisión de Admisión del Tribunal Constitucional admite el recurso, disponiendo la citación de la autoridad recurrida, habiéndose cumplido ésta el 10 de noviembre de 2000, conforme consta de la diligencia cursante a fojas 52.

CONSIDERANDO III

Que por memorial de 21 de noviembre de 2000, cursante a fs. 55 a 59, Iván Alemán Menduïña, en su condición de apoderado legal del Presidente de la República, cual se acredita por el Testimonio de Poder N° 599/2000 (fs. 53-54) alega que:

- III.1. El Poder Ejecutivo en el anterior gobierno constitucional haciendo uso de la atribución prevista en el art. 96-1ª de la Constitución Política del Estado expidió el Decreto Supremo N° 24423 de 29 de noviembre de 1996, relativo al Régimen Legal de Migración. Refiere que las normas impugnadas como inconstitucionales revisten y tienen la calidad de constitucionales porque su texto no tiene infracción alguna a las normas de la Constitución Política del Estado.
- III.2. El art. 20. inc. h) del D.S. aludido de ninguna manera limita el derecho que tienen los ciudadanos extranjeros a emitir libremente sus ideas y opiniones, y que si bien es cierto que por mandato constitucional los extranjeros tienen derecho de opinión política no es menos cierto que este derecho, como otros derechos fundamentales, están limitados por mandato de la misma Constitución, cuando dispone la vigencia de los mismos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio, así la limitación para que los extranjeros puedan incursionar en problemas de política interna, está expresada en la misma norma constitucional cuando dispone que para ser Senador o Diputado de la República se requiere ser boliviano de origen; por otra parte la Ley de Partidos Políticos en su art. 13-2 proclama el rechazo de la ingerencia extranjera en la vida interna de los partidos políticos. Añade que tampoco se ha atentado contra el derecho de sindicalización de los trabajadores extranjeros al limitarse a disponer su expulsión si éstos infringen la Constitución y las leyes, sin que ello signifique restricción a su derecho a libre expresión o la modificación de las conductas tipificadas en el Código Penal.
- III.3. El Recurso no fundamenta por qué los arts. 46 inc. b) y 48 inc. j) del D.S. N° 24423 serían inconstitucionales, y si bien señala que se han vulnerado los arts. 7 inc. g), 16-I y IV, no se aclara en qué consistiría la misma. Aclara que el art. 46 inc. b) no restringe el derecho

fundamental de emitir libremente sus ideas u opiniones ni vulnera la presunción de inocencia, menos restringe el derecho a ser juzgados según las normas del debido proceso, esta disposición sólo se limita a impedir el ingreso al país de ciertos extranjeros. Con referencia al art. 48 inc. j) por el que se otorga facultades a Migración de expulsar del país a los extranjeros que entorpezcan las relaciones del Estado boliviano con los gobiernos de otros países, ni siquiera era necesario pues en estos casos se aplicarán las normas de los convenios y tratados suscritos por nuestro país.

III.4. Concluye que los artículos e incisos recurridos como inconstitucionales del D.S. N° 24423 son plenamente constitucionales, toda vez que la citada disposición legal fue expedida por el Organismo Ejecutivo en resguardo del orden público, la seguridad del Estado, bienestar de la mayoría de los ciudadanos bolivianos que, en su caso, verían afectados sus derechos por una minoría de extranjeros que podrían atentar contra la Constitución Política del Estado y las leyes de la República.

Por lo expuesto, pide se dicte “la correspondiente Sentencia Constitucional” declarando la constitucionalidad de los arts. 20) inc h) 46 inc. b) y 48 inc. j) del D.S. N° 24423, por no haberse infringido de manera alguna los arts. 6, 7 incs. b), d), g), 16, 159,226 y 229 de la Constitución Política del Estado.

CONSIDERANDO IV

Que de la revisión del expediente, se establece lo siguiente:

IV.1. Que el art. 20 inc. h) del D.S. N° 24423, dispone que la Dirección Nacional de Inspectoría y Arraigos, entre otras atribuciones, estará encargada de: “Resolver, mediante Resolución motivada, la expulsión de extranjeros no comprendidos en la situación de asilados políticos o refugiados, que directa o indirectamente infringieran la Constitución y las leyes de la República, alentaran su desobedecimiento, incursionaran en problemas de política interna o de dirección de agrupaciones sindicales, dirigieran o alentaran verbalmente o por escrito movimientos en contra de las leyes o de las autoridades legalmente constituidas, contravinieran disposiciones de migración o estuvieran comprendidos en cualquiera de las causales establecidas en el art. 48.

La Resolución de expulsión dictada, podrá ser apelada en el término de 48 horas de su notificación. Este recurso será concedido en el efecto suspensivo ante la Subsecretaría de Migración, a la cual se elevarán todos los antecedentes que existieran, con un informe circunstanciado de los hechos que la motivaron. La apelación merecerá informe jurídico legal en un plazo no mayor de 48 horas de recibidos los antecedentes en la Dirección Nacional Jurídica, deberá ser resuelta por el Subsecretario de Migración dentro de las 72 horas de que éste hubiera recibido el expediente para despacho, con el informe jurídico correspondiente”.

IV.2. El art. 46-b) de la misma disposición legal, establece como impedimento de ingreso al país para todo extranjero que hubiera sido condenado o se hallen perseguidos por delitos comunes de orden público, los sindicados de terroristas, tratantes de blancas, falsificadores de moneda o narcotraficantes y aquellos cuya conducta anterior haga prever situaciones que sean contrarias a la seguridad nacional, al orden público o a las autoridades constituidas.

IV.3. Por último el art. 48 inc. j) señala como causal de expulsión de los extranjeros “Que entorpezcan en cualquier forma las buenas relaciones internacionales de Bolivia o desarrollen

actividades de agitación o propaganda contra los gobiernos de los países con los cuales mantenemos relaciones”.

IV.4. Que los derechos fundamentales y las garantías constitucionales consagrados por la Constitución Política del Estado no son aplicables solamente a los bolivianos sino a toda persona estante y habitante en el territorio nacional, por ello es que el art. 7 de la Ley Fundamental establece que “toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales ..” sin hacer distinción alguna entre nacionales y extranjeros. Por otro lado, corresponde señalar que el art. 24 de la Constitución dispone que “las empresas y súbditos extranjeros están sometidos a las leyes bolivianas..”, lo que implica que ese sometimiento no sólo es con relación a los deberes sino también a los derechos y garantías constitucionales.

CONSIDERANDO V

V.1. Que los derechos fundamentales no son absolutos, encuentran límites y restricciones en los derechos de los demás, la prevalencia del interés general, la primacía del orden jurídico y los factores de seguridad, moralidad y salubridad públicos, que no pueden verse sacrificados en aras de un ejercicio arbitrario o abusivo de las prerrogativas individuales; es decir, que los derechos fundamentales pueden ser limitados en función del interés social. Es en ese orden que la Constitución ha establecido el mecanismo legal para la regulación y restricción de los derechos fundamentales.

V.2. Que el art. 7 de la Constitución Política del Estado ha establecido el **principio de la reserva legal**, por la que cualquier restricción a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, sólo puede ser dispuesta mediante Ley de la República -disposición constitucional que es concordante con los arts. 4 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966 y 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos- no estándole permitido al Poder Ejecutivo establecer estas restricciones mediante un Decreto Supremo. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que aún la ley, tiene sus limitaciones cuando se trata de restringir derechos fundamentales, pues no se puede afectar el núcleo esencial de un derecho de manera que altere el derecho como tal, así lo dispone el art. 229 de la Constitución Política del Estado.

V.3. Que en el caso de autos, se establece que las disposiciones legales impugnadas de inconstitucionales, disponen restricciones a los derechos fundamentales de los extranjeros como son la libertad de expresión y libre locomoción, consagrados en el art. 7 inc. b) y g) de la Constitución Política del Estado, teniendo su motivación en la preservación del orden público, el orden jurídico así como la seguridad del Estado; sin embargo, dado el principio de la reserva legal, dicha restricción no puede y no debe ser establecida mediante un Decreto Supremo sino a través de una Ley de la República.

V.4. Que los arts. 20 inc. h) y 48 inc. j) del referido Decreto Supremo, al establecer como causales de expulsión de extranjeros “...la incursión en programas de política interna o de dirección de agrupaciones sindicales dirigieran o alentaren verbalmente o por escrito movimientos en contra de las leyes o de las autoridades legalmente constituidas...” (art. 20 inc. h) y el que “...desarrollen actividades de agitación o propaganda contra los gobiernos de los países con los cuales mantenemos relaciones”, infringen las normas previstas por los arts. 6, 7 inc. b) y 159 de la Constitución Política. En efecto las disposiciones legales impugnadas vulneran, por una parte el principio de la igualdad toda vez que, implícitamente hacen una diferenciación entre los nacionales a quienes estarían reconocidos según su espíritu, los

derechos y garantías que consagra la Constitución y los extranjeros a quienes no estarían reconocidos dichos derechos, es más, ni siquiera toman en cuenta la situación de aquellos extranjeros con residencia permanente en el país a quienes la Ley N° 2028 de municipalidades le reconoce el derecho político a ser electores, y por tanto, participar en la vida política interna. Por otra parte, vulneran el derecho que tiene toda persona a emitir libremente sus ideas y opiniones, por cualquier medio de difusión; pues en ejercicio de este derecho toda persona puede libremente expresar sus ideas, opiniones y puntos de vista por cualquier medio de difusión sea oral o escrito, por lo mismo puede referirse críticamente a una situación determinada que forma parte de la política interna del país, o en su caso, expresar un pensamiento crítico sobre la política del gobierno de su país de origen, hecho que no puede ni de constituir una causal de expulsión del extranjero, más aún sin someterlo siquiera a un procedimiento previo establecido por Ley respetando su garantía al debido proceso.

V.5. Que al margen de lo señalado, el art. 20 inc. h) del D.S. N°24423 vulnera la garantía consuetudinaria del debido proceso consagrado por el art. 16 de la Carta Fundamental al instituir como potestad de la Dirección Nacional de Inspectoría y Arraigos la expulsión de los extranjeros, sin establecer un procedimiento que permita a éste asumir su defensa de manera que dicha norma desconoce además lo preceptuado por el art. 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos respecto a la expulsión conforme a un procedimiento determinado por ley.

CONSIDERANDO VI

Que el Recurso de Inconstitucionalidad es una acción de puro derecho en la que el órgano contralor debe confrontar el texto de las disposiciones legales impugnadas con las normas de la Constitución Política del Estado para establecer su compatibilidad o incompatibilidad con las mismas.

Que en el caso de autos existe contradicción de los arts. 20 inc. h), 46 inc. b) y 48 inc. j) del D.S. N° 24423 de 29 de noviembre de 1996 con el art. 7 en su primer párrafo que establece el principio de **reserva legal** así como los incisos b) y g) que consagran los derechos fundamentales a la libertad de expresión y derecho de locomoción, el art. 16 que consagra la garantía del debido proceso, el art. 229 que establece la garantía constitucional de los derechos fundamentales contra las leyes, todos ellos de la Constitución Política del Estado.

POR TANTO

El Tribunal Constitucional, en virtud de la jurisdicción que ejerce por mandato de los artículos 120-1ª de la Constitución Política del Estado, 54 y siguientes de la Ley N° 1836, declara la **INCONSTITUCIONALIDAD** de los art. 20 inc.h), 46 inc. b) y 48 inc. j) del D.S. N° 24423 de 29 de noviembre de 1996 con los efectos establecidos por el art. 58-III de la Ley N° 1836.

Regístrese y hágase saber.

No interviene la Magistrada Dra. Elizabeth Iñiguez de Salinas por encontrarse en uso de su vacación anual.

FIRMAS

Dr, Pablo Dermizaky Peredo, Presidente

Dr. Hugo de la Rocha Navarro, Decano
Dr. René Baldivieso Guzmán, Magistrado
Dr. Willman Durán Ribera, Magistrado
Dr. José Antonio Rivera Santivañez, Magistrado