



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0005/2015

Sucre, 6 de febrero de 2015

SALA PLENA

Magistrada Relatora: Dra. Mirtha Camacho Quiroga

Acción de inconstitucionalidad abstracta

Expediente: 04660-2013-10-AIA

Departamento: La Paz

En la acción de inconstitucional abstracta interpuesta por Centa Lothy Rek López y Javier Leigue Herrera, Senadora y Diputado de la Asamblea Legislativa Plurinacional, respectivamente, demandando la inconstitucionalidad a) De los arts. 1; 5; 6; 7; 10.IV; 12; 15.II; 17; 19.1; 20; y, 21.I.1 y 2 y, II; y, la Disposición Transitoria Única de la Ley 307 de 10 de noviembre de 2012; b) De los arts. 4.I, II y III; 5; 10.I inc. c) y III inc. b); 11.I incs. a) y b) y, II; 19; 23.I, II, III y IV; 24.I, II y "II"; 25.I, II y III; 26.II; 27.II; 28.I y II; 29 incs. a) y b); 30 incs. a), b) y c); 32 incs. a) y b); 33; 34.I y II; 35; y, Disposiciones Transitorias Tercera y Séptima del Decreto Supremo (DS) 1554 de 10 de abril de 2013, que reglamenta la Ley 307; c) Todos los artículos de los reglamentos aprobados por las Resoluciones Ministeriales 080/2013 de 21 de mayo y 081/2013 de 22 de mayo, por la presunta vulneración de los arts. 14.I, II y III; 15.II; 16; 47.I; 56.I y II; 103.I; 308; 311.II.5; 316.2; 318.I y V; y, 323.I de la Constitución Política del Estado (CPE).

### I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

#### I.1. Contenido de la acción

Por memorial presentado el 9 de septiembre de 2013, cursante de fs. 54 a 76 vta., los accionantes expresaron lo siguiente:

##### I.1.1. Relación sintética de la acción

De la propia definición conceptual de la Ley 307, se extrae que todos los actores que participan en lo que se define como Complejo Productivo de la Caña de Azúcar, son actores particulares o privados con patrimonios igualmente particulares, con derechos de propiedad individual o colectivos de dominio privado, cuya regulación se encuentra ya definida por la propia Constitución Política del Estado; asimismo, la iniciativa privada y la libertad de empresa son derechos fundamentales que tienen carácter de derecho subjetivo, por estar reconocidas en la Norma Suprema, en efecto, la definición de los elementos y facultades concretas son atribuibles al empresario, lo que constituye "su núcleo fijo", siendo éste a su vez, un límite para el legislador.

La libertad de empresa es la expresión moderna que engloba la libertad de contratos, transacciones económicas, de acceso y ejercicio de la actividad económica, con un mínimo de intervencionismo estatal, limitándose el mismo a velar por el derecho a la competencia, pero fundamentalmente

significa la creación o ampliación de empresas, sin más limitaciones que las establecidas por las Leyes; el derecho a la empresa, la libre dirección de la misma, enmarcados en velar por el derecho a la competencia, el buen gobierno corporativo y la protección del consumidor, lo que significa limitación al Estado para intervenir en las relaciones privadas, como el proveedor e industrial cañero, ambos de carácter privado; asimismo, los derechos a la propiedad, a dedicarse al comercio, a la industria o cualquier actividad económica, al trabajo, a las libertades de residencia y circulación en todo el territorio boliviano, constituyen un apoyo a la libertad de empresa. En ese sentido, el art. 1 de la Ley 307, todos los artículos del DS 1554 y de los reglamentos aprobados por las Resoluciones Ministeriales 080/2013 y 081/2013, carecen de validez constitucional por irrumpir indebidamente en la “zona reservada a la autonomía de la voluntad de las partes y de la libre contratación comercial entre estas” (sic); ya que los preceptos impugnados se inmiscuyen en un ámbito reservado exclusivamente a los particulares, cercenando así los derechos subjetivos señalados, por imponer regulaciones que derivan en la suscripción de contratos forzosos.

Se debe señalar que, la ordenación económica es variable según los sectores, hay algunos que por afectar globalmente a los intereses nacionales en su conjunto exigen unidad en la decisión y uniformidad en la aplicación, son aquellos cuyas determinaciones trascienden ampliamente los límites regionales y alcanzan y se proyectan, por su misma naturaleza, al resto de la nación, como la banca, bolsa, seguros, grandes actividades estratégicas, sistema energético, servicios de telecomunicación y contratación de bienes y servicios para el sector público, merecen regulaciones sectoriales y solvencia técnica financiera, en efecto, las competencias del Estado tienen carácter expansivo en esos aspectos, siendo posible aprobar inclusive modelos de contratos; empero, el sector reglado por las normas demandadas ya referidas, debido al rol económico que desarrollan, no tienen la condición de monopolio, oligopolio u otra forma de mercado imperfecto; por lo tanto, no amerita intervención estatal.

El Estado Plurinacional de Bolivia, evidentemente tiene a su disposición dos tipos de actuación macro para proteger el abastecimiento interno a plenitud en caso de que éste se vea amenazado, y para precautelar la soberanía alimentaria en materia de azúcar “Complejo Productivo de la Caña de Azúcar”; primero, como Estado planificador y conformador de la soberanía alimentaria en materia de azúcar, en función a las necesidades proyectadas, tiene la potestad de asumir decisiones financieras con “créditos blandos”, implantar subsidios, establecer subvenciones y/o beneficios impositivos, otorgar asistencia técnica e infraestructura a favor del sector agrícola cañero y agroindustrial cañero; entonces, de estar cumplidas tales condiciones, es factible la regulación de las relaciones privadas del referido sector, pues de ello, surgiría el límite de la libertad de la empresa, con el fin de proteger los recursos públicos que fueron asignados; empero, en ausencia de dichas condiciones, sólo será posible regular un marco de orientación informativo estratégico de los agentes privados, en estricto apego a la Ley Fundamental; por otro lado, como Estado productor, frente a la expansión del sector empresarial público, “hoy con la ola de creaciones de empresas públicas postula la presencia en el complejo productivo de la caña de azúcar a través de agentes o empresas públicas sin privilegios respecto a la empresa privada, bajo la alternativa de infracción constitucional al principio de la no discriminación” (sic); por lo tanto, la intervención estatal sólo debe estar enmarcada en la regulación externa; es decir, a las obligaciones y exigencias de orden tributario, salubridad, higiene ocupacional, protección del medio ambiente, de responsabilidad, de publicidad, entre otras, pero de ninguna manera ingresar a normativizar una zona de actividad libre y de libre acceso y, menos afectar a los actores y la dirección del ejercicio de una actividad eminentemente privada y entre privados; empero, los preceptos normativos impugnados (algunos artículos de la Ley 307, todos los artículos del DS 1554 y de los Reglamentos aprobados por las Resoluciones Ministeriales 080/2013 y 081/2013) condicionan y establecen exigencias o requisitos especiales del bien y del sujeto que realiza la actividad, constituyendo la misma una regulación interna, lo cual no es admisible en la iniciativa privada y de libre empresa, pudiendo ser aplicable

dicha regulación para el sector estratégico o de necesidad pública, así como para actividades que están en régimen de monopolio, más no para el Complejo Productivo de la Caña de Azúcar, por estar enmarcada en las relaciones privadas.

Con relación a los arts. 5; 12; y, 15.II de la Ley 307; y, 4.I, II y III; 5; y, 11 del DS 1554, refieren que el art. 13.II de la CPE, reconoce el derecho a contratar, lo que comprende la libre decisión de suscribir o no un determinado contrato, de elegir con quien contratar y con quien no, y de establecer dentro del marco de leyes de orden público, los derechos y obligaciones emergentes del contrato; sin embargo, el art. 12 de la Ley 307, vulnera los tres aspectos señalados, al establecer una forma de contrato forzoso entre los ingenios del sector agroindustrial cañero y los productores de la caña de azúcar sin discriminación, de acuerdo al plan de zafra; excepto si la oferta de la materia prima sea superior a la capacidad de producción diaria del ingenio o, que no cumpla con los requerimientos mínimos para su procesamiento. Al respecto, afirman que el único caso constitucional y jurídicamente lícito de contratación forzosa es el de los servicios públicos o cuando en el intercambio de bienes y servicios esenciales para una determinada colectividad, se produce un monopolio legal o de hechos, que obliga al Estado a garantizar el acceso a estos bienes esenciales de todos los usuarios y consumidores que tengan necesidad de los mismos, imponiendo al titular de la posición monopólica y dueño del bien o servicio, la obligación legal de contratar con todos aquellos que deseen y necesiten acceder a los mismos para satisfacer necesidades básicas de vida en comunidad electricidad, agua etc.; lo cual, no ocurre en el sector agrícola cañero, ya que existe pluralidad de sujetos quienes proveen la materia prima y los que efectúan el procesamiento industrial, que en base a la libre oferta y demanda conforman un mercado específico altamente abierto y competitivo; por tanto, en estas condiciones, los operadores del sector agroindustrial, constitucionalmente tienen toda la libertad para definir a quien y en cuanto compran la materia prima para su procesamiento industrial; entonces, el contrato forzoso entre personas particulares establecido en los arts. 12 de la Ley 307 y 11 del DS 1554, no solo vulnera el art. 14.II de la CPE, sino también los arts. 308, 311.II.5 y 316.2 de la Ley Fundamental, preceptos que garantizan la iniciativa privada, libertad de empresa, el ejercicio de las actividades e iniciativas empresariales y la seguridad jurídica, acorde a los principios establecidos en la Norma Suprema máxime si no existe en el mercado de la caña de azúcar un monopolio legal ni de hecho. Lo propio ocurre con el art. 5 de la Ley 307, que impone dos formas de contratación para el aprovisionamiento de la materia prima del sector cañero al sector agroindustrial: el primero, vía convenio de cooperación y, el segundo a través de la compra directa; sin embargo, en el marco de la Constitución Política del Estado, las leyes civiles y comerciales, podrían acordar otras formas contractuales de transferencia del dominio de esta materia prima, como la permuta, dación en pago, compra de caña en pie, prestación diversa a la debida, etc.; que son mecanismos lícitos e idóneos para el traspaso de la propiedad según el tipo de circunstancias que definen la relación entre las partes contratantes; así, en un mercado libre sin monopolio legal o de hecho, las partes deberían tener la facultad de la libre contratación y de iniciativa privada y de empresa, para establecer los alcances y condiciones en sus recíprocos intercambios; empero, los arts. 6, 7 y 8 de la Ley 307, transgreden los principios constitucionales; pues es cosa distinta, cuando el Estado impone limitaciones a las condiciones antes señaladas por razones de orden público o bien común, en efecto, por conexión y secuencia normativa, también son inconstitucionales los arts. 4.I, II y III; y, 5 del DS 1554 por vulnerar los arts. 14.III; 308; 311.II.5; y, 316.2 de la CPE, al imponer convenios de cooperación y contratos de compra directa, desplazar los intercambios directos del productor cañero para reemplazar por las instituciones cañeras reconocidas, exigir la firma de contratos hasta el 1 de marzo de cada año privando a las partes el convenir en una fecha anterior o posterior y, al otorgar facultad al Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, para definir los porcentajes de coparticipación, ya que implica una intromisión en las relaciones comerciales entre privados; por lo tanto, si el Estado define el contenido del contrato, las partes intervinientes, la fecha del contrato, la calidad de la caña, los porcentajes del contrato, el precio de la caña y los productos y subproductos sin ser parte; entonces, no tiene razón de ser la libertad contractual y la

libertad de empresa. El mismo tipo de objeciones amerita el art. 15.II de la Ley 307, ya que condiciona la vigencia de los contratos privados a la homologación del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, cuando las únicas relaciones jurídicas que deberían requerir de una homologación para su vigencia, son aquellos contratos colectivos de trabajo o de contratación de obras públicas, no obstante, en el sector agroindustrial cañero, los contratos son de carácter individual y, el hecho de establecer un requisito de homologación, implica una absurda e ilegal intervención estatal, en el que la voluntad de los contratantes queda desvirtuada y anulada, primando la voluntad discrecional del Estado; en efecto, la aprobación del plan de zafra, la falta de homologación de los contratos, la injerencia en la fijación de los precios de la materia prima, amenazan con desmotivar al sector agroindustrial cañero, lo cual, podría provocar un desabastecimiento de productos y cierre de fuentes de trabajo.

Por otra parte, señalan que el art. 10 de la Ley 307, al establecer la pérdida fabril variable de hasta el 18%, sin haber acudido a ningún parámetro o estudio técnico ya que la pérdida fabril histórica realmente ha sido superior al 21%, vulnerando el art. 14.II y III de la CPE; puesto que, mediante convenios y cooperación, los contratantes definen sus derechos y obligaciones para el proceso de industrialización de la caña de azúcar; entre ellas, la forma de cómo se debe compartir dicha pérdida; sin embargo, la norma impugnada establece que, si el daño o menoscabo excede el 18%, el ingenio debe asumir la totalidad de la pérdida y los proveedores cañeros quedan eximidos, lo cual demuestra una discriminación para uno de los sujetos de la relación jurídica; por cuanto, ha normado sobre la base injusta e inequitativa de presumir indebidamente sobre alguna diferencia económica o social entre las sociedades constituidas en ingenios azucareros y sus proveedores, cuando lo correcto era la prevalencia de la “absorción compartida” entre los ingenios y sus proveedores cañeros; asimismo, el art. 6.I y II del DS 1554, que reglamenta la norma de referencia que fue impugnada, se limitó a ratificar el 18% y otorgó la posibilidad de modificar la absorción compartida para cada caso concreto mediante un Decreto Supremo, sin efectuar ninguna reglamentación para el caso de que se exceda este porcentaje de la pérdida fabril.

La iniciativa privada, la libertad de empresa, el pleno ejercicio de las actividades empresariales, el respeto a la iniciativa empresarial y la seguridad jurídica, constituyen principios propios de la materia económica empresarial; empero, los arts. 17 de la Ley 307 y 19 del DS 1554, desmarcados de los principios antes señalados, establecen restricciones a la creación y ampliación de la capacidad productiva del sector agroindustrial cañero, por condicionar esa capacidad a la autorización del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, en efecto, es injustificable la desmedida intervención estatal, cuando la capacidad productiva no está en disminución o mengua; puesto que, los trámites de autorización configuran desincentivos y frenos a la creación y capacidad productiva, debido a la innecesaria burocracia creada en nuestro país que casi siempre es fuente de cobros ilegales o corrupción; por estas razones, las normas señaladas precedentemente, vulneran los arts. 47.I; 308; 311.II.5; y, 316.2 de la CPE.

Respecto a los arts. 19; 20; y, 21.I.1 y 2 de la Ley 307; 23.I, II, “II” y IV; 24.I, II y III; 25.I, II y III; 29 incs. a) y b); y, 30 incs. a), b) y c) del DS 1554, señalan que, el art. 103.I de la CPE, compele al Estado a destinar recursos para el desarrollo de la ciencia, la investigación científica técnica y tecnológica en beneficio del interés general; sin embargo, la obligación que tienen los productores cañeros y los industriales azucareros, de efectuar aportes con la finalidad de crear un “Centro de Investigación”, tal cual establecen los arts. 20 de la Ley 307 y 23 del DS 1554, constituyen en una clara vulneración de la norma constitucional antes señalada, ya que dicha responsabilidad debe ser asumida por el Estado y no así por el sector privado, en efecto se evidencia una clara incomprensión de la realidad, ya que el Ingenio Azucarero “Guabirá” S.A., hace años ya tiene y sostiene un centro de investigación de la caña de azúcar como lo es el Centro de Investigación Tecnológica y Transparencia de la Caña de Azúcar (CITTCA); empero, en aplicación de la norma impugnada, el referido Ingenio, es obligado a

efectuar un doble aporte con el mismo fin; por lo tanto, el precepto normativo demandado de inconstitucional, constituye una carga de doble tributación para los productores cañeros y la industria azucarera, ya que dicho sector, está sujeto a los impuestos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a las Transacciones (IT), Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) e Impuesto a los Consumos Específicos (ICE) (este último en el caso del alcohol); en efecto, la imposición de una obligatoria contribución económica, bajo el denominativo de “retenciones por producción de azúcar y retenciones por producción directa de alcohol” (sic), lesiona los principios de capacidad económica, igualdad progresividad, proporcionalidad y universalidad, previsto en los arts. 323.I de la CPE; y, 9 y 16 del Código Tributario Boliviano (CTB), más aún si existe expresa prohibición de incrementar el precio en la venta del azúcar y alcohol; por lo mismo, constituye un gasto adicional a los impuestos y costos de producción e industrialización; por ello, el financiamiento de una entidad Estatal, bajo la figura de retención de fondos, vulnera el principio tributario de no confiscatoriedad; por consiguiente, si las retenciones son inconstitucionales, también lo son las sanciones de multas y las suspensiones de matrícula de comercio, establecidos en los arts. 21.I.1 y 2 de la Ley 307; y, 29 y 30 del DS 1554, por incumplir con las reglas del debido proceso y el derecho a la defensa, consagrados en los arts. 115.II, 117.I y 119.I de la CPE, en franca contradicción del precepto constitucional establecido en el art. 14.I y III de la Norma Suprema; así, por un valor de carácter económico, se afectan valores constitucionalmente más importantes y de mayor jerarquía como la personalidad y la capacidad jurídica de las sociedades comerciales, lo que conlleva a la transgresión del derecho a dedicarse al comercio, a la industria, o cualquier actividad económica lícita, la iniciativa privada, libertad de empresa, el ejercicio de la actividad empresarial, la seguridad jurídica y la regulación de la economía sustentado en los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, establecidos en los arts. 47.I, 308, 311.II.5 y 316.2 de la Ley Fundamental; consiguientemente, las normas impugnadas precedentemente, transgreden los arts. 14.I y III; 47.I; 56.I y II; 308; 311.II.5; y, 316.2 de la CPE.

Los arts. 26, 27 y 28 del DS 1554 y todos los artículos del reglamento aprobado mediante la Resolución Ministerial 081/2013, como normas reglamentarias del art. 3 de la Ley 307, disponen inventarios de seguridad obligatorios de azúcar equivalente al consumo nacional de dos meses que deben estar almacenados en depósitos declarados e identificados por ambos sectores, evaluaciones y balances periódicos; estimaciones previas a la zafra, licencias de exportaciones en caso de que se determinen excedentes, reportes obligatorios quincenales a la autoridad competente sobre la producción y ventas internas y externas; sin embargo, las medidas enunciadas se basan en una premisa falsa, como es el desabastecimiento del azúcar en el mercado interno a modo de una situación normal y permanente, cuando la realidad histórica del país muestra lo contrario; así, la Norma Suprema, protege dos aspectos fundamentales, el primero, la seguridad alimentaria y, el segundo, las actividades productivas industriales y comerciales para la exportación de productos con valor agregado como es el caso de los productos u subproductos derivados del procesamiento industrial de la caña de azúcar; sin embargo, ninguno de estos bienes pueden ser sacrificados a costa del otro. En ese sentido, el fenómeno de la falta de azúcar en el mercado interno, ocurrió muy pocas veces en la historia de Bolivia; en cambio, la exportación de bienes con valor agregado, incluidos los productos y subproductos derivados de la caña de azúcar, constituye un hecho normal; por lo tanto, si el objetivo de las disposiciones normativas antes señaladas, fue garantizar el abastecimiento interno; entonces, la regla general debió ser la libre exportación y, la excepción, la restricción de la misma mediante licencias, permisos y autorizaciones almacenamientos o cualquier otra medida con similar efecto; asimismo, los productos derivados de la caña de azúcar, entre tanto no exista desabastecimiento interno, deberían comercializarse con absoluta libertad en el mercado nacional e internacional; en efecto, la medida restrictiva es justificable cuando existe la falta de producto, por el tiempo estrictamente necesario; sin embargo, las normas aludidas precedentemente, entienden que el fenómeno de la carencia del azúcar es un panorama normal, regular y permanente; en ese sentido, en lugar de garantizar la soberanía alimentaria, se tiende a perjudicar al mismo, ya que

dichas imposiciones constituyen un desincentivo para la producción e industrialización de la caña de azúcar; por consiguiente, a más abastecimiento interno y menos exportación con valor agregado, se pone en riesgo los mercados internacionales que Bolivia necesita.

Finalmente, con relación a los arts. 21.II de la Ley 307 y, 32 inc. b), 33 y 34 del DS 1554, refieren que el incumplimiento de las obligaciones laborales conlleva a la imposición de sanciones administrativas contra el empleador, aplicando las normativas laborales y sociales vigentes; sin embargo, los preceptos citados, establecen que toda persona natural o jurídica, bajo cualquiera de las formas de organización económica que incumpla obligaciones establecidas en la normativa vigente referida al pago de sueldos y salarios, derechos laborales y sindicales, beneficios sociales, aportes a la seguridad social, entre otros, tiene como sanción la suspensión temporal de la licencia de exportación de la caña de azúcar, sus productos principales y subproductos; por lo tanto, la regulación establecida en las normas demandadas de inconstitucionales, establecen doble sanción administrativa por los mismos hechos, en franca vulneración de los arts. 47.I, 117.II, 308, 311.II.5 y 316.2 de la CPE. El art. 32 inc. b) del DS 1554, permite que una autoridad administrativa sustancie el proceso para que otra distinta aplique la doble sanción por un mismo hecho; superposición de autoridades administrativas donde una juzga y condena; y, la otra condena doblemente sobre lo que la primera ya juzgó y condenó; en ese sentido, en lugar de favorecer al trabajador, perjudica al obrero, ya que la empresa se ve impedida de captar los recursos económicos que serían utilizados para cumplir las obligaciones laborales y sociales entre otros gastos necesarios para el funcionamiento del giro productivo e industrial.

## I.2. Admisión y citaciones

Por AC 0380/2013-CA de 25 de septiembre, cursante de fs. 77 a 83, la Comisión de Admisión del Tribunal Constitucional Plurinacional, admitió la acción de inconstitucionalidad abstracta disponiendo poner en conocimiento de Juan Evo Morales Ayma, Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia; Álvaro Marcelo García Linera, Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia; y, Ana Teresa Morales Olivera, Ministra de Desarrollo Productivo y Economía Plural, como personeros de los Órganos que generaron las normas impugnadas, a efecto de su apersonamiento y formulación de alegatos en el plazo de quince días, a partir de su legal notificación, según diligencia cursante de fs. 122 a 123.

## I.3. Alegaciones del personero del Órgano que generó la norma impugnada

Álvaro Marcelo García Linera, Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia y Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional, por memorial presentado el 20 de diciembre de 2013, cursante de fs. 202 a 209, manifestó lo siguiente: 1) “El ordenamiento jurídico de la economía resulta imprescindible para otorgar seguridad jurídica y reducir la incertidumbre y el riesgo de las decisiones empresariales; aquí una de las funciones esenciales del Estado es desarrollar la base institucional y el ordenamiento jurídico esencial, denominado ‘regulación’ con el fin de restringir, influir o condicionar las actuaciones de los agentes económicos, que son, según el autor Anthony Ogus, ‘...por interés público...’” (sic); 2) La regulación estatal económica en la actividad empresarial y profesional se sustenta en los denominados “fallos de mercado” (sic); es decir, cuando el suministro de un bien o servicio no es suficiente, “sea porque el mercado suministre más cantidad de lo que sería eficiente o también porque el equilibrio del mercado proporcione menos cantidad de un determinado bien” (sic), donde la fijación de los precios fue la típica regulación estatal económica, junto a normas de producto, licencias certificaciones y otros, lo cual justifica la intervención en la economía; más aún, si la Norma Suprema, así lo dispone en su art. 318.I, lo cual evidencia que la regulación responde al nuevo modelo económico comunitario y productivo basado en el principio del vivir bien, por ser una política gubernamental de rechazo al modelo neoliberal, para la definición del modelo económico

plural, basado en formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa; sin embargo, la iniciativa privada, la propiedad privada individual y colectiva, el ejercicio de las actividades empresariales, están plenamente garantizados, mientras no desarrolle condiciones de perjuicio al bien colectivo y contribuyan al desarrollo económico social, fortaleciendo la independencia económica del país; 3) Los requisitos de admisión de la acción de inconstitucionalidad abstracta, según el art. 24 del Código Procesal Constitucional (CPCo), el AC 0124/2013-CA de 9 de abril y la SCP 0300/2012 de 18 de junio, establecen que no es suficiente la simple identificación nominal de las normas consideradas inconstitucionales, pues debe existir una individualización de las normas impugnadas y los preceptos constitucionales que se consideren infringidos, formulando los motivos, razones, criterios o juicios que a criterio del accionante constituyan causales de inconstitucionalidad; sin embargo, la demanda carece de los requisitos previstos para la admisión, porque fueron omitidas las razones de inconstitucionalidad; 4) En cuanto a los argumentos de constitucionalidad de la norma impugnada, refiere que el hecho de haberse establecido “la obligatoriedad en la suscripción de ‘convenios de cooperación en los procesos de producción y transformación de la caña de azúcar’, y su posterior homologación; así como la fijación de un porcentaje de participación” (sic), cumple la función reguladora de la economía referente a la producción, transformación y comercialización de la caña de azúcar, mandato que fue establecido en el art. 316.2 de la CPE, pues pretende prevenir los abusos del poder monopólico, fomentar la estabilidad económica e incentivar el desarrollo de la industria azucarera para la provisión de este producto en el mercado interno; por consiguiente, la intervención estatal se fundamenta en que los productos derivados de la caña de azúcar son de consumo público que precisan la fijación de precios, la provisión de dicho recurso no puede estar a merced de las reglas arbitrarias del mercado tanto en la oferta como en el precio, existe la necesidad de una sana competencia para maximizar los beneficios del consumidor y la limitación del poder monopólico y, es imprescindible propiciar la estabilidad económica; 5) En cuanto a la pérdida fabril variable, el art. 10 de la Ley 307, no vulnera el principio de igualdad de las partes, más al contrario, pretende establecer la igualdad entre los agentes económicos a través de la regulación de la pérdida fabril, en relación de intercambio entre pequeños productores y empresas industriales; así, con la creación del Complejo Productivo de la Caña de Azúcar, se busca reducir la pérdida fabril que alcanza al 21%, con la implementación de un control técnico cañero encargado del monitoreo de la producción y la comercialización de la caña de azúcar y sus derivados, quien además vela por el cumplimiento del plan de zafra; por lo tanto, es necesario la regulación entre productores cañeros y propietarios de ingenios, para fortalecer al sector productor con el acceso a programas de inversión e innovación tecnológica en la cadena productiva, más aún si es obligación del Estado disminuir las diferencias entre productores de materias primas e industriales, para evitar o reducir el descuento a cañeros por la calidad de caña (pérdida fabril) a fin de proteger al trabajador más desprotegido de la industria cañera; 6) Las retenciones de Bs0,20.- (veinte centavos de bolivianos) por quintal de azúcar y Bs0,08.- (ocho centavos de bolivianos) por litro de alcohol, creadas por la Ley 307, son distribuidos en un 96% para el Centro Nacional de Caña de Azúcar y 4% a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas (AEMP), a fin de que este último cumpla con la actividad de recaudación, control y fiscalización del pago de las retenciones; por otro lado, el DS 1554, creó el Centro Nacional de la Caña de Azúcar (CENACA), para trabajar en temas como el raquitismo, el desarrollo de variedades propias de la caña y otros, para permitir acceder a nuevos materiales genéticos; sin embargo, el incumplimiento de los mismos conlleva a diferentes sanciones como la amonestación, multas, suspensión temporal de matrícula de comercio, suspensión temporal de la licencia de exportación, lo que no implica doble sanción por un mismo hecho, sino que, son sanciones graduales por diferentes conductas; así, una conducta es el incumplimiento de las retenciones y otra diferente es la omisión de pago de beneficios laborales, lo cual amerita sanciones diferentes, ya que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen pilares para todos los ámbitos del derecho; consiguientemente, no existe vulneración del art. 117.II de la CPE; por otro lado, tampoco existe vulneración del debido proceso, ya que el Decreto Supremo señalado

precedentemente, establece el procedimiento de impugnación en su art. 31, garantizándose así los derechos al debido proceso, a recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior y a la defensa; asimismo, la regulación establecida en el art. 21 de la Ley 307, tiene por finalidad el de proteger los Derechos Humanos; en ese sentido, el proceso en materia laboral no está destinado a sancionar sino a proteger y a tutelar el trabajo, lo que demuestra la constitucionalidad de la suspensión temporal de la licencia; y, 7) Respecto al porcentaje de coparticipación; refiere que, las retenciones establecidas en el art. 20 de la Ley 307, jurídicamente no pueden ser considerados tributos, por ser una medida extrafiscal que se utiliza para mantener la estabilidad de los precios internos, reducir la inflación, controlar el crecimiento de los precios y aminorar la insuficiencia del azúcar; por lo que, los accionantes confunden con la retención tributaria que es diferente a la establecida en la norma impugnada, porque la segunda (retención tributaria) tiene por finalidad recaudar un impuesto en el momento en que ocurre el hecho generador, “los impuestos operan por periodos (mensuales o anuales), lo que significa que el Estado para poder recaudarlos debe esperar que transcurra ese periodo; sin embargo, mediante la figura de la retención tributaria, la administración tributaria ya no debe esperar que transcurra ese tiempo, porque el contribuyente del impuesto, en la medida en que se le deduzca o aplique la retención, lo va pagando como anticipo, así que al momento de finalizar el periodo y de presentar la declaración, posiblemente ya haya pagado todo o parte del impuesto que le corresponda” (sic); por otro lado, el impuesto tiene carácter general aplicable a todos los ciudadanos en función a la capacidad contributiva y no así para un determinado sector; lo cual, demuestra la diferencia entre retención e impuesto; y, finalmente, la retención no implica confiscación como alegan los accionantes, ya que este último involucra un desapoderamiento de bienes con relación al propietario, siendo su característica principal la de ejecutar como castigo o represión por un delito; por consiguiente, no se trata de una sanción, confiscación ni tributo, lo que demuestra la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Por su parte, Franz Jaime Chávez Sandy, en representación legal de Ana Teresa Morales Olivera, Ministra de Desarrollo Productivo y Economía Plural, por memorial presentado el 30 de enero de 2014, cursante de fs. 290 a 306, presentó su informe manifestando lo siguiente: i) Los cambios estructurales que viene atravesando el Estado Plurinacional de Bolivia, plasmados en la actual Constitución Política del Estado, han instituido una nueva forma de Estado, en su contenido responde a los anhelos de construir un Estado acorde a la realidad social, cultural, política y económica de los habitantes; ii) En este marco, en la concepción de una nueva forma de Estado, el modelo económico es plural, integrado por formas de organización comunitaria, estatal, privada y social cooperativa, en el que el Estado cumple la función de dirigir y regular la economía, conforme establecen los arts. 316 de la CPE y 92.I.10 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD); en ese sentido, no existe negación al sector privado y a la propiedad privada; más al contrario, se pretende negar la utilización de la automatización de las relaciones económicas en el mercado para justificar la explotación, “lo que se critica es que se piense que sólo los que tienen más, los sectores privados nacionales y extranjeros, tienen derecho a participar en la economía como sector dinámico, cuando en la historia, guiar la actividad económica por esta creencia ha costado mucha miseria” (sic); es así que, la economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia, la economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo tal como señala el art. 306.III del texto constitucional; por lo tanto, las normas demandadas de inconstitucional, tienen respaldo en la Ley Fundamental; iii) La regulación de las actividades y relaciones productivas de transformación y comercialización del sector agrícola cañero y agroindustrial cañero, tiene sustento en el art. 311.II de la CPE; asimismo, en lo relativo al ejercicio de la libertad empresarial, el mandato de la Ley 307, se encuentra enmarcado en el art. 308.II de la Ley Fundamental, más aún, si el art. 311.II.4 de la CPE, faculta al Estado intervenir en la cadena productiva de los sectores estratégicos y, en virtud a lo dispuesto por la Disposición Final Segunda de



la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, el azúcar es un producto estratégico; por otro lado, la Ley 307 en ninguno de sus artículos establece que el Complejo Productivo de la Caña de Azúcar, es de relación exclusiva entre privados, es más, en su art. 2, precisa que, dicha norma rige para personas “naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras que forman parte del Complejo Productivo de la Caña de Azúcar en el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia”, sin precisar ninguna diferencia entre los actores públicos o privados; en efecto, la regulación estatal tiene sustento constitucional; iv) Los accionantes demandan de inconstitucionales las Resoluciones Ministeriales 080/2013 y 081/2013, sin precisar cuál o cuáles de sus articulados incurrirían en contradicción con la Norma Suprema, ya que para la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, no basta emitir un simple cuestionamiento sin antes motivar debidamente, aspecto que fue obviado en la demanda, no obstante, ambas disposiciones normativas tienen el propósito de garantizar la suficiente producción de caña de azúcar; es decir, se constituye en un instrumento primordial que permite garantizar el abastecimiento en cantidad suficiente de la caña de azúcar para su procesamiento, evitando la especulación y ocultamiento o generando medidas preventivas ante una eventual escasez, lo que a todas luces se constituye en una medida primordial del Estado en procura de la seguridad y soberanía alimentaria; consiguientemente, las aludidas disposiciones normativas no lesionan derechos, garantías constitucionales, tampoco la iniciativa privada, ni empresarial, sino que se sustentan en los arts. 16.II, 311.II.4 y 318 de la CPE; así como, en el art. 26 de la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, garantizando los valores y fundamentos de la Constitución Política del Estado; v) En lo concerniente a los arts. 5, 12 y 15.II de la Ley 307; y, 4.I, II y III; 5 y 11 del DS 1554, se debe recalcar que la regulación estatal responde a la necesidad de garantizar el abastecimiento interno y la seguridad alimentaria, ya que de lo contrario, dichos aspectos quedarían bajo entera responsabilidad del sector privado; por otro lado, la disposición normativa contenida en el art. 451 del Código Civil (CC), es de aplicación para todas las formas de contrato, así como las limitaciones establecidas en el art. 454 de referido cuerpo normativo; por consiguiente, en aplicación de los arts. 306 y 311.II.4 de la CPE, tiene la facultad de intervenir en toda la cadena productiva del sector estratégico, a fin de garantizar el abastecimiento y asegurar la calidad de vida de todos los bolivianos y bolivianas; en efecto, la libertad de empresa y el ejercicio de las actividades empresariales están plenamente garantizados; finalmente, sobre este punto se debe considerar que lo establecido en la Ley 307, de ninguna manera, como se menciona, obliga a contratar ni impone un contrato forzoso; ya que lo que la Ley pretende es garantizar la generación de un marco contractual para el relacionamiento existente entre el sector agroindustrial cañero y el sector agrícola cañero en busca de transparentar la relación entre actores del Complejo Productivo de la Caña de Azúcar; vi) El precepto normativo contenido en el art. 10 de la Ley 307, no constituye ninguna discriminación por la condición económica o social, ya que la pérdida fabril establecida en 18%, tiene sustento en diferentes estudios; asimismo, en comparación con otros países, Bolivia tiene mayor índice en la pérdida industrial, porque se incluye la diversidad de productos a partir del uso de los subproductos de la caña de azúcar en el proceso de fabricación; por consiguiente, el porcentaje establecido en la norma, debe ser absorbida de manera compartida entre el sector agrícola cañero y el industrial cañero, lo que demuestra que la norma impugnada se enmarca en los principios establecidos en el art. 318 de la CPE, permitiendo la igualdad de condiciones entre los productores e industriales del sector cañero; sin embargo, corresponde precisar que, en la práctica, los productores cañeros suministran la caña de azúcar sin transferir el derecho propietario del producto, sino únicamente para el procesamiento industrial, a tal efecto, el ingenio aporta con la maquinaria, equipo, tecnología y todos los requerimientos necesarios para el procesamiento, vía convenio de cooperación, conforme se tiene establecido en el art. 4 del DS 1554; consecuentemente, el ingenio devuelve al productor cañero el producto consistente en azúcar descontando la pérdida fabril del 18%, lo que según los índices de estándar internacional debiera ser una pérdida de 12% a 17%; anterior a la vigencia de la norma impugnada, los ingenios en un 21% y hasta 25% de la pérdida fabril, lo que constituía la disminución de los ingresos económicos de los productores cañeros, sin ejecutar el contrato en el marco de lo previsto por el art. 520 del CC; por

otro lado, es importante hacer referencia al “silencio empresarial de los ingenios azucareros sobre la pérdida fabril”; en ese sentido, el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, consultó a cada uno de los ingenios azucareros, informar o justificar respecto al tema de la pérdida fabril; sin embargo, sólo una de las empresas respondió indicando que la misma era del 17%, lo que demuestra que la norma demandada de inconstitucional, no es discriminatoria; asimismo, el porcentaje establecido es susceptible de modificación para cada ingenio azucarero mediante decreto supremo; y, con relación a la presunta discriminación por el excedente de la pérdida fabril, ésta es impropia, debido a que Bolivia vive un momento de transformación de los viejos principios políticos para contribuir un trato solidario y equitativo, entendiéndose que, si la pérdida fabril supera el 18%, siendo el resultado de una mala práctica del ingenio; vii) Los accionantes consideran que los arts. 17 de la Ley 307 y 19 del DS 1554, vulneran los derechos a dedicarse al comercio, iniciativa privada, libertad de empresa e igualdad jurídica; empero, analizadas dichas normas, se tiene que fueron establecidas con la finalidad de garantizar la soberanía alimentaria y el uso adecuado de tierras agrícolas en nuestro país, teniendo como sustento el art. 16.II de la CPE, cuya finalidad es proteger a la sociedad en su conjunto, lo cual no significa negación ni vulneración de los aspectos identificados como vulnerados por los accionantes, sino que el control de la totalidad del proceso de acopio, recepción, análisis y toda la cadena productiva de este sector estratégico, amerita la supervisión Estatal a través del monitoreo, control y registro; sin embargo, las cuestiones antes señaladas, bajo ningún criterio pueden ser restricciones a la creación y ampliación de la capacidad productiva, más al contrario, se pretende regular y articular la iniciativa privada con plena intervención del Estado en dirección de la economía plural, ya que de no hacerlo así, se pondría en riesgo la producción de azúcar como producto principal de la canasta familiar, lo que en muchos casos se preferiría la exportación y no así el abastecimiento del mercado interno; viii) Con relación a la presunta inconstitucionalidad de los arts. 19.1; 20; y, 21.I.1 y 2 de la Ley 307; y, 23, 24, 25 29 y 30 del DS 1554, se debe señalar que, los accionantes se limitaron a enunciar la normativa constitucional sin especificar la forma cómo fueron transgredidos los principios y garantías constitucionales; en efecto, es preciso aclarar que, la retención es una media “parafiscal o extra fiscal”, cuyo sustento constitucional fue establecido en los arts. 311.II.4 de la CPE; y, 92.I de la LMAD; por lo tanto, el rol del Estado en la economía plural, es el sustento para determinar la retención económica, cuya finalidad es potenciar al sector agrícola y agroindustrial cañero, a través de la creación del Centro Nacional de la Caña de Azúcar, que cumplirá las tareas de mejoramiento genético, proporcionando servicios técnicos y tecnológicos para mejorar la producción; en consecuencia, la medida cuestionada no constituye ni se asemeja a la definición del art. 10 del CTB; por otro lado, los accionantes señalan que, si las retenciones son ilegales, lo son también las multas y las suspensiones de las matrículas de comercio; sin embargo, el régimen sancionador establecido en la Ley 307, tiene fundamento en los arts. 71, 72 y 73 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), garantizando la vigencia del debido proceso, el principio de legalidad y el sistema recursivo; ix) Con relación a la inconstitucionalidad de los arts. 26, 27 y 28 del DS 1554 y la Resolución Ministerial 081/2013, planteado por los accionantes bajo el criterio de que con esta medida se preservaría la soberanía alimentaria a costa de las actividades productivas industriales y comerciales, del análisis de estas normas, se concluye que no se contraponen a la Constitución Política del Estado; por cuanto tienen su fundamento en la potestad del Estado de determinar una política industrial para garantizar el abastecimiento del mercado interno y si existen excedentes, fortalecer la capacidad exportadora, lo contrario significaría que el Estado de manera irresponsable como sucedía en un contexto distinto al actual, dejaría al criterio de unos cuantos, la dirección de la economía de manera discrecional e irresponsable, poniendo en riesgo la seguridad y soberanía alimentaria, promoviendo principalmente la exportación poniendo en riesgo el mercado interno, acciones típicas de un estado liberal; por otro lado, los accionantes a tiempo de cuestionar la constitucionalidad de las normas impugnadas se limitaron a realizar una descripción genérica, sin efectuar ninguna fundamentación; en efecto, la intervención del Estado responde a su rol participativo en la economía plural, que tiene por finalidad garantizar la soberanía alimentaria; y, x) Los accionantes consideran que los arts. 21.II de la Ley 307; y, 32 inc. b), 33 y 34 del DS 1554, darían

lugar a una doble sanción administrativa por un mismo hecho; sin embargo, es preciso recalcar que, la suspensión temporal de la licencia de exportación, debe surgir de la sustanciación de un debido proceso, aplicando la normativa laboral correspondiente; por otro lado, las normas impugnadas citadas precedentemente, fueron establecidas para frenar los constantes abusos que se ejercen contra los trabajadores en los centros de producción de la caña, razón por la que, no puede ser entendida como doble sanción por un mismo hecho, pues lo que se busca es asegurar el cumplimiento de las obligaciones sociales; además, el proceso en materia laboral no tiene por finalidad establecer sanciones, sino que, busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones laborales y sociales del trabajador por cuenta y bajo dependencia ajena; en tal sentido, las disposiciones de la Ley 307 y su Decreto Reglamentario, no contradicen las disposiciones constitucionales señaladas; toda vez que, se trata de disposiciones específicas que buscan garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos contemplados en la Ley; siendo necesario señalar, la relevancia de la regulación de los derechos sociales al interior del Complejo Productivo de la Caña de Azúcar; toda vez que, el azúcar de acuerdo a la Ley de la Revolución Productiva, Comunitaria Agropecuaria, se constituye en un producto estratégico y conforme a este reconocimiento, se encuentra amparada su protección en el art. 311 de la CPE, que en su párrafo segundo señala que la economía plural comprende entre otros aspectos la intervención del Estado en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos, buscando garantizar su abastecimiento para preservar la calidad de vida de todas las bolivianas y los bolivianos.

### I.3. Trámite procesal en el Tribunal Constitucional Plurinacional

Ante la falta de consenso en la resolución de la causa, en sujeción al Acuerdo Jurisdiccional 012/2012 de 20 de diciembre, se procedió a realizar segundo sorteo el 26 de noviembre de 2014; por lo que, la presente Sentencia Constitucional Plurinacional es pronunciada dentro del plazo establecido, según lo previsto por el art. 76.II del CPCo.

## II. CONCLUSIONES

Del análisis y compulsas de los antecedentes que cursan en obrados, se tiene lo siguiente:

### II.1. Normas consideradas inconstitucionales

#### II.1.1. Ley 307 de 10 de noviembre de 2012 del Complejo Productivo de la Caña de Azúcar

“ARTÍCULO 1. (OBJETO). La presente Ley tiene por objeto regular las actividades y relaciones productivas, de transformación y comerciales del sector agrícola cañero y agroindustrial cañero, y la comercialización de productos principales y subproductos derivados de la caña de azúcar”.

“ARTÍCULO 5. (APROVISIONAMIENTO). Se reconoce el aprovisionamiento de materia prima del sector agrícola cañero al sector agroindustrial cañero, bajo las siguientes modalidades, vía convenios de cooperación en los procesos de producción y transformación de la caña de azúcar; y así también vía compra directa de caña de azúcar”.

“ARTÍCULO 6. (COPARTICIPACIÓN). Para los convenios de cooperación, se establece la coparticipación del sector agrícola cañero en todos los productos principales y subproductos derivados de los procesos industriales de la transformación de caña de azúcar, según reglamentación”.

“ARTÍCULO 7. (DERECHO PROPIETARIO). En los convenios de cooperación, el sector agrícola cañero es el propietario de la caña de azúcar entregada al sector agroindustrial cañero y del porcentaje que

le corresponde de los productos principales y subproductos resultantes de la transformación realizada”.

“ARTÍCULO 10. (PÉRDIDA FABRIL).

(...)

IV. En caso que la pérdida fabril exceda el porcentaje establecido, esta pérdida adicional deberá ser asumida por el ingenio correspondiente”.

“ARTÍCULO 12. (OBLIGATORIEDAD DE RECEPCIÓN DE CAÑA DE AZUCAR). Los ingenios del sector agroindustrial cañero, tienen la obligación de recibir y recepcionar la caña de azúcar del sector agrícola cañero sin discriminación, de acuerdo al Plan de Zafra, salvo que la oferta de la materia prima sea superior a la capacidad de producción diaria del ingenio, o que no cumpla con los requerimientos técnicos mínimos para su procesamiento”.

“ARTÍCULO 15. (MONITOREO Y CONTROL).

(...)

II. El Plan de Zafra, sus modificaciones, convenios y contratos que se suscriban entre representantes del sector agrícola cañero y agroindustrial cañero, deberán ser remitidos al Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, por cada ingenio, para su homologación”.

“ARTÍCULO 17. (AUTORIZACIÓN PARA LA CREACIÓN Y/O AMPLIACIÓN DE CAPACIDADES DE PRODUCCIÓN DE LA AGROINDUSTRIA CAÑERA). Con el objeto de garantizar la seguridad con soberanía alimentaria y el uso de las tierras agrícolas, el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, emitirán una autorización para la creación y/o ampliación de las capacidades de producción de la agroindustria cañera”.

“ARTÍCULO 19. (FUENTES DE FINANCIAMIENTO). El financiamiento para el funcionamiento del Centro Nacional de la Caña de Azúcar proviene de:

1. Retención por producción de azúcar y retención por producción directa de alcohol. El sector agrícola cañero y el sector agroindustrial cañero aportarán en la misma proporción, siendo el sector agroindustrial cañero el responsable de la retención correspondiente al sector agrícola cañero. La retención no representará un incremento en el precio de venta de azúcar y alcohol al consumidor”.

“ARTÍCULO 20. (RETENCIONES).

I. Se crea la retención por producción de azúcar y la retención por producción directa de alcohol de caña de azúcar, que se aplicará a toda persona natural o jurídica bajo cualquiera de las formas de organización económica reconocida por la normativa vigente, según el siguiente detalle:

Concepto	Cuota de Retención
----------	--------------------

Producción de azúcar.	0,20 Bs./quintal
-----------------------	------------------

Producción directa de alcohol como producto principal.	0,08 Bs./litro
--	----------------

II. Las cuotas de retención podrán ser modificadas a través de Decreto Supremo.

III. Las retenciones creadas por el presente Artículo se liquidarán y pagarán en la forma, plazos y lugares que establezca el Órgano Ejecutivo mediante Decreto Supremo reglamentario.

IV. Los recursos obtenidos por las retenciones serán destinados en la siguiente proporción:

1. Noventa y seis por ciento (96%) al Centro Nacional de la Caña de Azúcar.
2. Cuatro por ciento (4%) a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas, para el cumplimiento de actividades de recaudación, control y fiscalización del pago de las retenciones establecidas en el presente Artículo.

V. Se faculta a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas, a realizar la recaudación, control y fiscalización del correcto pago de las retenciones establecidas por la presente Ley”.

“ARTÍCULO 21. (SANCIONES).

I. El incumplimiento del pago de retenciones establecidas en el Artículo precedente, dentro de los plazos determinados mediante Reglamento, será sancionado de la siguiente manera:

1. Sanciones pecuniarias: Multa de hasta el diez por ciento (10%) del importe de la retención no cumplida.
2. Suspensión temporal de la matrícula de comercio.

II. Toda persona natural o jurídica, bajo cualquiera de las formas de organización económica, que incumpla obligaciones establecidas en la normativa vigente referidas al pago de sueldos y salarios, respecto a los derechos laborales y sindicales, pago de beneficios sociales y aportes a la seguridad social, será sancionada con la suspensión temporal de la licencia de exportaciones de caña de azúcar, sus productos principales y subproductos. La aplicación del presente párrafo será reglamentada mediante Decreto Supremo”.

“DISPOSICIÓN TRANSITORIA

ÚNICA: En tanto no exista una Ley especial que regule y proteja el trabajo agrícola de las zafreras y los zafreros, el alcance de la presente Ley incluye a los mismos en el Complejo Productivo de la Caña de Azúcar, para garantizar el pleno respeto a sus derechos”.

II.1.2. DS 1554 de 10 de abril de 2013, Reglamento de la Ley del Complejo Productivo de la Caña de Azúcar

“ARTÍCULO 4.- (APROVISIONAMIENTO).

I. El aprovisionamiento de materia prima del sector agrícola cañero al sector agroindustrial cañero, está regido bajo las siguientes modalidades:

a) Vía Convenio de Cooperación.- Modalidad de aprovisionamiento de caña de azúcar, en la que el productor cañero mantiene la propiedad de la caña de azúcar y participa en el total de los productos principales y subproductos obtenidos, de acuerdo al porcentaje de coparticipación.

El Convenio de Cooperación suscrito tiene que contener al menos los siguientes requisitos:

1. Nombre y domicilio de las partes;
2. Cantidad de entrega de materia prima;

3. Porcentaje de coparticipación de productos principales y subproductos resultantes de la transformación de la caña de azúcar, depósitos de los productos principales y subproductos;
4. Comercialización;
5. Derechos y obligaciones de las partes;
6. Solución de controversias;
7. Vigencia.

b) Vía Compra Directa de Caña de Azúcar.- Modalidad de aprovisionamiento de caña de azúcar, en la que el productor agrícola cañero transfiere la propiedad de la caña de azúcar al ingenio a cambio de una remuneración económica.

El contrato de compra venta de caña de azúcar, debe contener al menos los siguientes aspectos:

1. Nombre y domicilio de las partes;
2. Cantidad de entrega de materia prima;
3. Precio fijado en función al precio de los productos principales y de los subproductos de la caña de azúcar en el mercado interno y externo;
4. Forma de Pago en efectivo y en moneda nacional por el total de la caña entregada, de acuerdo a los plazos establecidos;
5. Derechos y obligaciones de las partes;
6. Solución de controversias;
7. Vigencia.

II. Los convenios de cooperación y los contratos de compra venta de caña de azúcar deberán ser suscritos entre los productores agrícolas cañeros, representados por las instituciones cañeras reconocidas y el ingenio respectivo, enmarcándose con carácter obligatorio mas no limitativo en las disposiciones de la Constitución Política del Estado, de la Ley N° 307, el presente Decreto Supremo y sus reglamentos técnicos.

III. Los convenios de cooperación y los contratos de compra venta de caña de azúcar, deben estar firmados hasta el 1 de marzo de cada año”.

“ARTÍCULO 5.- (COPARTICIPACIÓN). Para los convenios de cooperación el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, definirá los porcentajes de coparticipación de los productos principales y subproductos mediante Resolución Ministerial, basado en un estudio técnico realizado en coordinación con los sectores agrícola cañero y agroindustrial cañero”.

“ARTÍCULO 10.- (PLAN DE ZAFRA).

I.

(...)

c) El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural revisará el Plan de Zafra en un plazo no mayor a veinte (20) días calendario posteriores a su recepción, debiendo emitir Resolución homologando el Plan de Zafra. Vencido el plazo, si no hubiera pronunciamiento, se entenderá el Plan de Zafra como homologado.

(...)

III.

(...)

b) El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, revisará las modificaciones del Plan de Zafra en un plazo no mayor a diez (10) días calendario posteriores a su recepción, debiendo emitir Resolución homologando el Plan de Zafra. Vencido el plazo si no hubiera pronunciamiento se entenderá el Plan de Zafra como homologado”.

“ARTÍCULO 11.- (OBLIGATORIEDAD DE RECEPCIÓN DE CAÑA DE AZUCAR).

I. La recepción de la caña de azúcar por parte del ingenio, debe cumplir los siguientes requerimientos:

a) Las entregas de caña de azúcar a los ingenios y su respectiva recepción, se deberán regir a los planes de zafra y sus modificaciones homologadas por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural;

b) Todos los productores cañeros, independientemente de su tamaño, tendrán el mismo tratamiento en el ingreso, proceso de recepción y toma de muestras de la caña de azúcar en el ingenio

(...)

II. La metodología para la determinación de la calidad de la caña de azúcar y los requerimientos técnicos mínimos, se establecerá mediante reglamento específico”.

“ARTÍCULO 19.- (AUTORIZACIÓN PARA LA CREACIÓN Y/O AMPLIACIÓN DE CAPACIDADES DE PRODUCCIÓN DE LA AGROINDUSTRIA CAÑERA).

I. Adicionalmente a la normativa vigente para la creación y funcionamiento de empresas, la agroindustria cañera debe contar con la autorización para la creación y/o ampliación de capacidades de producción.

II. La autorización para la creación de un nuevo ingenio y/o ampliación significativa de capacidades de producción de la agroindustria cañera deberá garantizar y precautelar la seguridad alimentaria con soberanía y uso adecuado de tierras agrícolas.

III. El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras establecerán el procedimiento mediante Resolución Biministerial”

“ARTÍCULO 23.- (RETENCIONES).

I. Se faculta a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas - AEMP llevar a cabo la recaudación, control y fiscalización del correcto pago de las retenciones establecidas en el Parágrafo V del Artículo 20 de la Ley N° 307, siendo objeto de retención los siguientes:

- a) Retención por Producción de Azúcar - RPA;
- b) Retención por Producción Directa de Alcohol - RPDA.

II. Conforme lo señalado en el Parágrafo II del Artículo 20 de la Ley N° 307, las cuotas de retención se fijan en:

CONCEPTO CUOTA DE RETENCIÓN

Producción de azúcar 0,20 Bs/quintal

Producción directa de alcohol como producto principal 0,007 Bs/litro

III. El sector agrícola cañero y el sector agroindustrial cañero aportarán a las retenciones de acuerdo al derecho propietario de la producción de azúcar y producción directa de alcohol en todos sus tipos y presentaciones, siendo el sector agroindustrial cañero el responsable de la retención correspondiente al sector agrícola cañero. La retención no representará un incremento en el precio de venta de azúcar y alcohol al consumidor.

IV. Se constituye en sujeto regulado el sector agroindustrial cañero que además es el responsable de la retención correspondiente al sector agrícola cañero”.

“ARTÍCULO 24.- (LIQUIDACIÓN, PAGO Y CONTROL DE LA RETENCIÓN POR PRODUCCIÓN DE AZÚCAR RPA).

I. Liquidación: El monto de la RPA se determinará en función a la producción mensual de azúcar en quintales de cuarenta y seis (46) kilos, declarados a la AEMP. Los reportes de producción (en quintales de 46 kilos) deberán remitirse a la AEMP como parte de la declaración jurada mencionando cantidades exactas y sin decimales.

II. Pago: El monto correspondiente a la liquidación mensual deberá ser depositado en la cuenta fiscal aperturada por la AEMP, hasta el día diez (10) de cada mes siguiente. En caso de que la fecha de cumplimiento sea día sábado, domingo o feriado, el sujeto regulado deberá cumplir con dicha obligación al día siguiente hábil. Realizado el pago y en el plazo máximo de hasta cinco (5) días hábiles posteriores, el sujeto regulado debe remitir obligatoriamente a la AEMP la declaración jurada adjuntando una fotocopia simple de la boleta de depósito bancario y el reporte de producción de azúcar.

III. Control: A efectos de ejercer el control al correcto pago de la retención, la AEMP realizará la fiscalización y el cruce de información con el ingenio respectivo, sector agrícola cañero, control técnico cañero y las instancias competentes. El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras de manera mensual, deberán remitir a la AEMP los reportes de la producción y existencias”.

“ARTÍCULO 25.- (LIQUIDACIÓN, PAGO Y CONTROL DE LA RETENCIÓN POR PRODUCCIÓN DIRECTA DE ALCOHOL RPDA).

I. Liquidación: El monto de la RPDA se determinará en función a la producción mensual directa de alcohol en litros como producto principal declarados a la AEMP. Los reportes de producción (en litros) deberán remitirse a la AEMP como parte de la declaración jurada mencionando cantidades exactas y sin decimales.

II. Pago: El monto correspondiente a la liquidación mensual, deberá ser depositado en la cuenta fiscal aperturada por la AEMP, hasta el día diez (10) de cada mes siguiente. En caso de que la fecha de cumplimiento sea día sábado, domingo o feriado, el sujeto regulado deberá cumplir con dicha obligación al día siguiente hábil. Realizado el pago y en el plazo máximo de hasta cinco (5) días hábiles posteriores, el sujeto regulado debe remitir obligatoriamente a la AEMP la declaración jurada adjuntando una fotocopia simple de la boleta de depósito bancario y el reporte de producción directa de alcohol.

III. Control: A efectos de ejercer el control al correcto pago de la retención, la AEMP realizará la



fiscalización y el cruce de información con el ingenio respectivo, sector agrícola cañero, control técnico cañero y las instancias competentes. El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y el Ministerio de Desarrollo y Tierras de manera mensual, deberán remitir a la AEMP los reportes de la producción y existencias”.

“ARTÍCULO 26.- (ABASTECIMIENTO INTERNO).

(...)

II. El sector agrícola cañero y agroindustrial cañero, en proporción a su derecho propietario, dispondrán y garantizarán un inventario de seguridad obligatorio de azúcar equivalente al consumo nacional de azúcar de dos (2) meses que estará almacenado en depósitos declarados e identificados por ambos sectores”.

“ARTÍCULO 27.- (SALDO EXPORTABLE).

(...)

II. En caso de que se determine la existencia de excedentes exportables, el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural emitirá licencias de exportación, conforme al derecho propietario del sector agrícola cañero y agroindustrial cañero”.

“ARTÍCULO 28.- (LICENCIA DE EXPORTACIÓN).

I. Se crea la Licencia de Exportación de caña de azúcar, sus productos principales y subproductos de la caña de azúcar como un documento soporte de la Declaración Única de Exportación.

II. Toda persona natural o jurídica, bajo cualquiera de las formas de organización económica, que desee realizar exportaciones de caña de azúcar, sus productos principales y/o subproductos, deberá solicitar la Licencia de Exportación, de acuerdo a Resolución Ministerial a ser emitida en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, la cual incorporará las subpartidas arancelarias de los citados productos”.

“ARTÍCULO 29.- (INFRACCIONES). En el marco de lo establecido por el Parágrafo I del Artículo 21 de la Ley N° 307, son infracciones las siguientes:

a) La falta de pago o pago incorrecto de la RPA y la RPDA en los plazos establecidos por el presente Decreto Supremo;

b) La no presentación o presentación de declaraciones juradas de la RPA y la RPDA con datos inexactos o incompletos o fuera de plazo”.

“ARTÍCULO 30.- (SANCIONES). El incumplimiento de las disposiciones señaladas en el Artículo precedente del presente Decreto Supremo, tendrán las siguientes sanciones:

a) Amonestación:

Apercibimiento escrito al sujeto regulado, en la no presentación o presentación fuera de plazo de la declaración jurada y/o la boleta de pago de RPA y RPDA, habiendo realizado el pago exacto dentro del plazo.

b) Sanción Pecuniaria:

1. Es la multa determinada en Unidad de Fomento de la Vivienda - UFV, por las infracciones previstas en el inciso a) del Artículo precedente, la sanción pecuniaria se aplicará de acuerdo a la siguiente escala:

i. Cinco por ciento (5%) del importe de retención no pagado, hasta diez (10) días posteriores al plazo establecido para el pago;

ii. Vencido el plazo señalado en el punto anterior, diez por ciento (10%) del importe de retención no pagado, hasta el último día del mes correspondiente.

2. En caso de reincidencia en la no presentación o presentación fuera de plazo de la declaración jurada y/o la boleta de pago de RPA y RPDA, las sanciones corresponderán al cinco por ciento (5%) del importe de retención;

3. El pago de la multa no exime al infractor del pago de la retención correspondiente.

c) Suspensión Temporal de la Matrícula de Comercio: La suspensión temporal de la matrícula de comercio posterior a la emisión de la resolución administrativa sancionatoria emitida por la AEMP, conllevará la prohibición de ejercer cualquier acto de comercio durante el tiempo que dure dicha sanción”.

“ARTÍCULO 32.- (INFRACCIONES). En el marco de lo establecido por el Parágrafo II y III del Artículo 21 de la Ley N° 307, son infracciones las siguientes:

a) Cuando exista incumplimiento de los Artículos 26 y 27 del presente Decreto Supremo;

b) Cuando el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social o la autoridad judicial competente determine el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa vigente, referidas al pago de sueldos y salarios, respecto a los derechos laborales y sindicales, pago de beneficios sociales y aportes a la seguridad social. Dicho incumplimiento deberá ser notificado al Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural”.

“ARTÍCULO 33.- (SANCIÓN). La sanción aplicable por el incumplimiento de las infracciones señaladas en el Artículo precedente será la suspensión temporal de la Licencia de Exportación”.

“ARTÍCULO 34.- (PROCEDIMIENTO PARA EFECTIVIZAR LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LA LICENCIA DE EXPORTACIÓN).

I. El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural emitirá la suspensión de la Licencia de Exportación, que deberá ser notificado al exportador y a la Aduana Nacional en un plazo no mayor a veinticuatro horas.

II. Una vez recibida la notificación, la Aduana Nacional en un plazo no mayor a setenta y dos horas, efectivizará dicha suspensión”.

“ARTÍCULO 35.- (OTRAS SANCIONES). Otras sanciones referidas al aprovisionamiento, proceso de transformación, registro, control y monitoreo, serán reguladas en función a la determinación de la definición de infracciones en grado grave, medio y leve, cuyas características, identificación y la instancia a cargo de la sanción serán reglamentadas mediante Resolución Ministerial o Biministerial cuando corresponda”.

“DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA.- Los convenios de coparticipación y los contratos suscritos, deberán adecuarse a la Ley N° 307 y al presente Decreto Supremo, hasta el 30 de abril de 2013”.

“DISPOSICIÓN TRANSITORIA SÉPTIMA.- Para la zafra 2013 los productores agrícolas cañeros que no pertenezcan a una institución cañera reconocida, podrán suscribir convenios de cooperación o contratos de compra venta de caña de azúcar con el ingenio respectivo”.

II.1.3. Reglamento del Procedimiento de Homologación del Plan de Zafra y los instrumentos que conforman el Sistema de Trazabilidad del Complejo Productivo de la Caña de Azúcar, aprobado mediante Resolución Ministerial 080/2013 de 21 de mayo

## “CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. (Objeto).- El presente, tiene por objeto reglamentar el procedimiento de homologación del plan de zafra y los instrumentos que conforman el sistema de trazabilidad establecido en la Ley N° 307 del 10 de noviembre de 2012 del Complejo Productivo de la Caña de Azúcar y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 1554 del 10 de abril de 2013.

Artículo 2. (Ámbito de Aplicación).- Están sujetas al cumplimiento del presente Reglamento, todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras que forman parte del Complejo Productivo de la Caña de Azúcar en el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia.

Artículo 3. (Declaración Jurada).- Toda información individual proporcionada por los actores tendrá calidad de declaración jurada.

Artículo 4. (Confidencialidad).- Toda información individual proporcionada por los actores será tratada bajo el principio de confidencialidad por parte del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

Artículo 5. (Definiciones).- Para efectos de aplicación del presente Reglamento se establecen las siguientes definiciones:

Código de Ingenio. Combinación numérica utilizada para identificar a los Ingenios del Sector Agroindustrial Cañero, establecida por el Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala.

Homologación. Verificación de características técnicas y documentales enmarcadas en la normativa vigente, a cargo de autoridad competente.

Periodo Interzafra. Periodo comprendido entre la conclusión de la industrialización de la caña de azúcar por un Ingenio en un año calendario y el inicio de la industrialización de la caña de azúcar en el siguiente año calendario.

## CAPITULO II HOMOLOGACION DEL PLAN DE ZAFRA

Artículo 6. (Procedimiento de Homologación).- El procedimiento a ser aplicado para la homologación de los planes de zafra, es el siguiente:

a) El Plan de Zafra deberá ser remitido en medio físico y digital (Microsoft Excel) al Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala, adjuntando copias simples de los contratos de compra directa de caña de azúcar y/o convenios de cooperación suscritos conforme lo establecido en el Decreto Supremo N° 1554.

b) Una vez recibido el Plan de Zafra coordinado entre el Ingenio y el sector agrícola cañero correspondiente, la Dirección General de Desarrollo Industrial a Mediana y Gran Escala verificará si el documento recibido cumple con los requisitos establecidos, en un plazo no mayor a cinco (5) días calendario.

c) En caso de que el pronunciamiento de la verificación administrativa sea adverso, las observaciones se darán a conocer por escrito al interesado.

d) Los Planes de Zafra que hubiesen cumplido la verificación administrativa, serán sujetos a una verificación técnica a cargo de la Dirección General de Desarrollo Industrial a Mediana y Gran Escala, debiendo emitir un pronunciamiento escrito favorable o adverso en un plazo no mayor a quince (15) días calendario.

e) En caso de que el pronunciamiento de la verificación administrativa o técnica sea adverso, las observaciones se darán a conocer por escrito al interesado, mismo que deberá subsanarlas en un plazo no mayor a diez (10) días calendario. El plazo de verificación a partir del reingreso se contabilizará como solicitud nueva.

f) En caso de que la verificación técnica sea favorable, la Dirección General de Desarrollo Industrial a Mediana y Gran Escala emitirá una Resolución Administrativa, homologando el Plan de Zafra.

### CAPITULO III

#### SECTOR AGROINDUSTRIAL CAÑERO

#### SECCION I

#### REGISTRO DE INGENIOS

Artículo 7. (Procedimiento de Registro de Ingenios).- El procedimiento para el registro de Ingenios y su actualización en el caso que corresponda, es el siguiente:

a) El representante legal del Ingenio deberá remitir obligatoriamente el formulario de Registro de Ingenio debidamente llenado y respaldado en medio físico y digital (Microsoft Excel), de acuerdo al Anexo 1, al Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala, conforme lo establecido en el Decreto Supremo N° 1554.

b) La Dirección General de Desarrollo Industrial a Mediana y Gran Escala revisará el formulario de Registro de Ingenio, en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles posteriores a su recepción, de existir conformidad emitirá un Certificado de Registro con la asignación correspondiente del Código de Ingenio. En caso de existir observaciones, notificará al Ingenio correspondiente.

c) El Ingenio notificado deberá subsanar las observaciones recibidas y remitir el formulario de Registro de Ingenio corregido al Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala, en un plazo no mayor a cinco (5) días calendario.

## SECCION II REPORTES DE INFORMACIÓN DE INGENIOS

Artículo 8. (Procedimiento de Reporte de Información de Ingenios).- El procedimiento a ser aplicado para la remisión y análisis de los reportes de información es el siguiente:

- a) El representante legal del Ingenio deberá remitir obligatoriamente reportes de información quincenales debidamente llenados en medio físico y digital (Microsoft Excel) al Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala, de acuerdo al Anexo 2, sobre caña molida, producción, ventas, entrega a cañeros y existencias de productos principales y subproductos, en un plazo no mayor a cinco (5) días calendario posteriores a la quincena correspondiente.
- b) La Dirección General de Desarrollo Industrial a Mediana y Gran Escala analizará los reportes de información de los Ingenios, en un plazo no mayor a cinco (5) días calendario posteriores a la recepción de los reportes de información.
- c) En caso de existir observaciones, éstas serán notificadas al Ingenio correspondiente a objeto de que sean subsanadas en un plazo no mayor a cinco (5) días calendario.

## CAPITULO IV SECTOR AGRÍCOLA CAÑERO

Artículo 9. (Código Único Cañero).- El Código Único Cañero (CUC) generado y actualizado por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, se constituye en parte fundamental para la implementación y funcionamiento del Sistema de Trazabilidad del Complejo Productivo de la Caña de Azúcar.

## CAPITULO V CONTROL TECNICO CAÑERO

### SECCION I REPORTES DE INFORMACION DEL CONTROL TECNICO CAÑERO

Artículo 10. (Procedimiento de remisión de Reporte de Información del Control Técnico Cañero).- El procedimiento a ser aplicado para la remisión y análisis de los reportes de información del Control Técnico Cañero es el siguiente:

- a) El Control Técnico Cañero deberá remitir obligatoriamente reportes quincenales de información debidamente llenados en medio físico y digital (Microsoft Excel) al Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala, de acuerdo al formato del Anexo 3, sobre recepción total de caña de azúcar y producción de productos y subproductos según derecho propietario, hasta cinco (5) días calendario posteriores al vencimiento de la quincena respectiva.
- b) La Dirección General de Desarrollo Industrial a Mediana y Gran Escala analizará los reportes de información del Control Técnico Cañero, en un plazo no mayor a cinco (5) días calendario posteriores a la recepción de los reportes de información.
- c) En caso de existir observaciones, éstas serán notificadas al Control Técnico Cañero correspondiente, a objeto de que sean subsanadas en un plazo no mayor a cinco (5) días calendario.

## CAPITULO VI INSTITUCIONES CAÑERAS CON DERECHO PROPIETARIO

## SECCION I REPORTES DE INFORMACION

Artículo 11. (Procedimiento de remisión de Reporte de Información).- El procedimiento a ser aplicado para la remisión y análisis de los reportes de información, es el siguiente:

a) El representante legal de cada Institución Cañera con derecho propietario, deberá remitir obligatoriamente reportes quincenales de información debidamente llenados en medio físico y digital (Microsoft Excel) al Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala, de acuerdo al Anexo 4 sobre la cantidad de productos principales y subproductos recibidos según derecho propietario, ventas y existencias de azúcar en un plazo no mayor a cinco (5) días calendario posteriores a la quincena correspondiente.

b) La Dirección General de Desarrollo Industrial a Mediana y Gran Escala analizará los reportes de información de las Instituciones Cañeras, en un plazo no mayor a cinco (5) días calendario posteriores a la recepción de los reportes de información.

c) En caso de existir observaciones, éstas serán notificadas a la Institución Cañera correspondiente, a objeto de que sean subsanadas en un plazo no mayor a cinco (5) días calendario.

Artículo 12. (Registro de Depósitos).- Las instituciones cañeras que tengan derecho propietario en azúcar, deberán remitir obligatoriamente un registro de identificación de depósitos propios y/o alquilados para el almacenamiento de productos principales y subproductos, el mismo deberá ser llenado y presentado en medio físico y digital (Microsoft Excel), de acuerdo al Anexo 5. Cuando corresponda, el citado reporte deberá ser actualizado.

## CAPITULO VII MONITOREO DEL COMPLEJO PRODUCTIVO

### SECCION I MONITOREO Y VERIFICACION

Artículo 13. (Monitoreo).- El monitoreo del Complejo Productivo de la Caña de Azúcar estará a cargo del Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala y se realizará en función de la información remitida conforme al presente reglamento, como herramienta del Sistema de Trazabilidad.

Artículo 14. (Procesamiento y Sistematización).- La Dirección General de Desarrollo Industrial a Mediana y Gran Escala deberá sistematizar, analizar y procesar la información concerniente a los actores del Complejo y deberá presentar informes quincenales, en un plazo no mayor a diez (10) días calendario posteriores a la quincena correspondiente.

Artículo 15. (Inspección).- I. El Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones en función a los reportes de existencias que emita el Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala, realizará inspecciones físicas de existencias de azúcar en los depósitos registrados por los Ingenios e Instituciones Cañeras con derecho propietario.

II. Las inspecciones físicas se realizarán, al menos, una al inicio de zafra, dos durante el

procesamiento de la caña de azúcar y una en el periodo interzafra.

III. El Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones deberá remitir un informe de la inspección realizada al Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala en un plazo no mayor a cinco (5) días calendario posteriores de realizada la inspección física.

Artículo 16. (Evaluación).- La Dirección General de Desarrollo Industrial a Mediana y Gran Escala deberá elaborar un documento de evaluación de la zafra a la conclusión de la misma”.

II.1.4. Reglamento de Abastecimiento Interno y Exportación del Complejo Productivo de la Caña de Azúcar, aprobado mediante Resolución Ministerial 081/2013 de 22 de mayo

## “CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- (Objeto). El presente, tiene por objeto reglamentar el abastecimiento interno y la exportación establecidos en la Ley N° 307 del 10 de noviembre de 2012 del Complejo Productivo de la Caña de Azúcar y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 1554 del 10 de abril de 2013.

Artículo 2.- (Ámbito de Aplicación). Están sujetas al cumplimiento del presente Reglamento todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras que forman parte del Complejo Productivo de la Caña de Azúcar en el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia.

Artículo 3.- (Declaración Jurada). Toda información individual proporcionada por los actores tendrá calidad de declaración jurada.

Artículo 4.- (Confidencialidad). Toda información individual proporcionada por los actores será tratada por parte del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural bajo el principio de confidencialidad.

Artículo 5.- (Definiciones). Para efectos de aplicación del presente Reglamento se establece la siguiente definición:

Uso parcial de la Licencia de Exportador: Se define como uso parcial de la Licencia de Exportación, a aquella que haya sido utilizada en menos del 51% del volumen autorizado.

## CAPITULO II DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL Y EL ABASTECIMIENTO INTERNO

Artículo 6.- (Estimación de la Producción Nacional). El Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala:

I. Estimaré el volumen de producción de azúcar para la zafra correspondiente, utilizando como insumo los planes de zafra homologados de todos los ingenios, el registro de ingenios y los informes de evaluación de las dos últimas zafras.

II. Remitirá la estimación del volumen de producción de azúcar para la zafra correspondiente al Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones, hasta el 30 de abril de cada año.

Artículo 7.- (Estimación del Consumo Interno). El Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones

estimaré el volumen de consumo interno de azúcar para la zafra correspondiente considerando el informe de evaluación de la zafra realizado por el Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala, datos históricos de importaciones, consumo final de hogares e intermedio de industrias de bienes y servicios, exportaciones y otra información que considere pertinente.

Artículo 8.- (Proyección de Ventas). El representante legal de cada Ingenio y cada Institución Cañera con derecho propietario deberá remitir obligatoriamente al Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones hasta el 30 de abril de cada año, el formulario de proyección de ventas mensuales al mercado interno debidamente llenado en medio físico y digital (Microsoft Excel), de acuerdo al formato establecido en el Anexo 1, correspondiente a la producción de la zafra venidera que comprende ventas desde el mes de mayo del año en curso hasta el mes de abril del siguiente año.

Artículo 9.- (Estimación del Saldo Exportable). El Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones:

I. En cumplimiento al artículo 15 de la Resolución Ministerial N° 080.2013 de 22 de mayo de 2013, determinará el inventario inicial de azúcar a nivel nacional, hasta el 5 de mayo de cada año.

II. Asimismo, determinará el saldo exportable de azúcar y su distribución conforme derecho propietario hasta el 10 de mayo de cada año, en base a un balance que considera el inventario inicial, la estimación de la producción nacional, el consumo nacional, un inventario de seguridad obligatorio y las proyecciones de ventas internas declaradas por el sector agrícola cañero y agroindustrial cañero.

### CAPITULO III DE LA EXPORTACIÓN

#### SECCION I PRODUCTOS Y SUBPARTIDAS ARANCELARIAS

Artículo 10.- (Productos). La posición arancelaria y la descripción correspondiente a la caña de azúcar, productos principales y subproductos resultantes de la transformación de la misma, sujetos a la solicitud de la Licencia de Exportación, es la siguiente:

a) Caña de azúcar:

#### COD. NANDINA DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO

1212 Algarrobas, algas, remolacha azucarera y caña de azúcar, frescas, refrigeradas, congeladas o secas, incluso pulverizadas; huesos (carozos) y almendras de frutos y demás

1212.93.00.00 Caña de Azúcar

b) Productos principales

#### COD. NANDINA DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO

1701 Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, en estado sólido.

1701.14.00.00 Los demás azúcares de caña

1701.99.90.00 Los demás



2207 Alcohol etílico sin desnaturalizar con grado alcohólico volumétrico superior o igual al 80% vol; alcohol etílico y aguardiente desnaturalizados, de cualquier graduación.

2207.10.00.00 Alcohol etílico sin desnaturalizar con grado alcohólico volumétrico superior o igual a 80% vol.

2207.20.00.00 Alcohol etílico y aguardiente desnaturalizados de cualquier graduación.

c) Subproductos

COD. NANDINA DESCRIPCION DEL PRODUCTO

1703 Melaza procedente de la extracción o del refinado del azúcar.

1703.10.00.00 Melaza de caña

2303 Residuos de la industria del almidón y residuos similares, pulpa de remolacha, bagazo de caña de azúcar y demás desperdicios de la industria azucarera, heces y desperdicios

2303.20.00.00 Pulpa de remolacha, bagazo de caña de azúcar y demás desperdicios de la industria azucarera

2306 Tortas y demás residuos sólidos de la extracción de grasas o aceites vegetales, incluso molidos o en «pellets», excepto los de las partidas 23.04 ó 23.05.

2306.90.00.00 Los demás

SECCION II

DE LAS LICENCIAS DE EXPORTACIÓN

Artículo 11.- (Requisitos).

I. Los requisitos para la emisión de Licencias de Exportación son los siguientes:

a) Carta de solicitud de emisión de Licencia de Exportación dirigida al Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones, identificando:

i. Al exportador y al representante legal.

ii. Posición arancelaria: Consignar la posición arancelaria (sub partida arancelaria) que corresponde al ítem de acuerdo al arancel aduanero de importaciones vigente.

iii. Descripción arancelaria: Consignar la descripción de la mercancía correspondiente a la posición arancelaria respectiva, que se declara en el ítem, de acuerdo con la nomenclatura vigente.

iv. Volumen: Consignar el volumen solicitado para exportación, en la unidad física de medida establecida para la sub partida en el arancel aduanero vigente. En el caso específico del azúcar, el volumen solicitado debe considerar la distribución del saldo exportable establecida en el artículo 9 de la presente Resolución.

v. Nombre y carnet de identidad de la persona autorizada para recoger la Licencia de Exportación.

b) Fotocopia simple del Número de Identificación Tributaria - NIT, si es la, primera vez que solicita la emisión de la Licencia de Exportación.

II. El cumplimiento de los requisitos antes señalados no exime de otros requisitos que la norma vigente establece.

Artículo 12.- (Procedimiento para solicitar la Licencia de Exportación de Caña de Azúcar). El procedimiento y los plazos para cada actividad son los siguientes:

- 1) El beneficiario debe presentar la solicitud de emisión de la Licencia de Exportación de caña de azúcar en la ventanilla única del Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 11.
- 2) El Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones, solicitará al Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario un Informe Técnico que contenga información relativa a las proyecciones de superficie cultivada, producción y rendimiento de caña de azúcar en campo por zona, en cada uno de los departamentos productores de caña de azúcar.
- 3) El Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones determinará la pertinencia de la solicitud presentada en base al Informe Técnico que considere la información remitida por el Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala en cumplimiento al artículo 6 de la presente Resolución y la información remitida por el Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario, en un plazo no mayor a quince (15) días calendario a ser computados a partir de la recepción de la solicitud.

Artículo 13.- (Procedimiento para solicitar la Licencia de Exportación de productos principales y subproductos). El procedimiento y los plazos para cada actividad son los siguientes:

- 1) El beneficiario debe presentar la solicitud de emisión de la Licencia de Exportación para productos principales y/o subproductos en la ventanilla única del Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 11, hasta el 15 de mayo de cada año.
- 2) El Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones determinará la pertinencia de la solicitud en base a la distribución del saldo exportable del azúcar previamente establecido y al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 11, en un plazo no mayor a cinco (5) días calendario a ser computados a partir de la recepción de la solicitud.

Artículo 14.- (Emisión de la Licencia de Exportación). El Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones emitirá la Licencia en tres ejemplares, estableciendo en la misma el (los) producto(s), posición(es) y descripción(es) arancelaria(s) que corresponda, volumen(es) y fecha límite, siendo ésta el 30 de abril próximo a su fecha de emisión.

Artículo 15.- (Habilitación y Distribución de los Ejemplares de la Licencia Emitida).

- a. Una vez emitida la Licencia de Exportación el Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones registrará la misma en el Sistema Informático de la Aduana Nacional.
- b. Un ejemplar de la Licencia de Exportación quedará a disposición del beneficiario en ventanilla única para que sea retirada del Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones por la persona autorizada previa presentación de su carnet de identidad y firma en el libro de entregas dispuesto para el efecto.
- c. El segundo ejemplar de la Licencia de Exportación será remitida a la Aduana Nacional para su ejecución.

d. El tercer ejemplar de la Licencia de Exportación, más los informes técnicos de respaldo, serán archivados por el Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones para su supervisión.

e. Fotocopias simples de la Licencia de Exportación serán remitidas tanto al Despacho del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, como a los Viceministerios de Desarrollo Rural y Agropecuario y Producción Industrial a Mediana y Gran Escala para su conocimiento.

### SECCION III

#### VOLUMENES NO EXPORTADOS Y SUS REASIGNACIONES

Artículo 16.- (Volúmenes no exportados).

Todo beneficiario de una Licencia de Exportación que determine la no utilización de manera parcial o total de la Licencia de Exportación otorgada, deberá comunicar por escrito al Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones indicando el volumen, descripción de producto y posición arancelaria del saldo exportado cuando corresponda, además de los siguientes requisitos adicionales:

- a. Declaraciones Únicas de Exportación - DUEs consignadas y/o amparadas en la Licencia anterior.
- b. Balances de Exportación.
- c. Certificados de Salida que respalden el saldo y/o volumen exportado.

Una vez verificada dicha información con el sistema informático de la Aduana Nacional, el Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones procederá a suspender la Licencia de Exportación otorgada, notificando a la Aduana Nacional y al beneficiario en un plazo no mayor a veinticuatro (24) horas.

Artículo 17.- (Estimación de volumen adicional para la exportación).

I. El Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones ajustará el saldo exportable de azúcar y su distribución conforme derecho propietario hasta finales del mes de noviembre de cada año, en base a una evaluación de la producción nacional, el consumo nacional, existencias y las exportaciones realizadas.

II. El Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones comunicará oficialmente a los actores, los resultados de la estimación del volumen adicional exportable.

Artículo 18.- (Procedimiento para solicitar la asignación de un volumen adicional).

I. Todo beneficiario que desee solicitar un volumen adicional al autorizado inicialmente, conforme a lo establecido en el artículo 17, deberá cumplir con lo requerido en el artículo 11 del presente Reglamento y los siguientes requisitos adicionales:

- a) Declaraciones Únicas de Exportación DUEs consignadas y/o amparadas en la Licencia anterior.
- b) Balances de Exportación.
- c) Certificados de Salida que respalden el saldo y/o volumen exportado.

II. Una vez verificada dicha información con el sistema informático de la Aduana Nacional, el Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones determinará la pertinencia de la solicitud en un plazo no mayor a cinco (5) días calendario a ser computados a partir de la recepción de la solicitud.

III. En caso que determine la pertinencia de dicha solicitud, el Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones emitirá una nueva Licencia de Exportación por el volumen adicional.

#### CAPITULO IV REGIMEN SANCIONATORIO

Artículo 19.- (Infracciones). Los beneficiarios de Licencias de Exportación otorgadas por parte del Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones, serán sancionados cuando:

1. Incumplan la disposición de mantener el inventario de seguridad obligatorio de azúcar, determinado por el Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones conforme al derecho propietario, almacenado en depósitos previamente declarados e identificados.
2. Se evidencie un porcentaje mayor al 5% de discrepancias en los datos generados a partir de inspecciones físicas de existencias con relación a la información remitida en los reportes quincenales establecidos en la Resolución Ministerial N° 080.2013.
3. Incumplan con la remisión de los reportes de información quincenal reglamentada mediante la Resolución Ministerial N° 080.2013, superando el plazo de cinco (5) días calendario, adicional al plazo establecido en la citada Resolución.
4. Exista riesgo de desabastecimiento interno, determinado técnicamente por los Viceministerios de Comercio Interno y Exportaciones y de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala, en base a inspecciones de existencias, evolución de la producción y tendencias de ventas internas y externas en el marco de lo establecido en la Resolución Ministerial N° 080.2013.
5. La determinación de incumplimiento de obligaciones establecidas en la normativa vigente, referidas al pago de sueldos y salarios, respecto a los derechos laborales y sindicales, pago de beneficios sociales y aportes a la seguridad social, que sea notificada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social o autoridad judicial competente al Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones.

Artículo 20.- (Sanción). La sanción aplicable a las infracciones detalladas en el artículo precedente será la suspensión temporal de la Licencia de Exportación otorgada.

El Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones notificará la suspensión a la Aduana Nacional y al infractor en un plazo no mayor a veinticuatro (24) horas.

Artículo 21.- (Nueva Licencia de Exportación). Ante la suspensión temporal de la Licencia de Exportación, una vez superada definitivamente la infracción por la cual fue penalizado el infractor, el interesado podrá solicitarla emisión de una nueva Licencia de Exportación conforme a lo establecido en los artículos 13 y 17 de la presente Resolución, previo informe de verificación por parte del Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones”.

II.2. Como normas constitucionales supuestamente infringidas se invocan los arts. 14.I, II y III; 15.II; 16; 47.I; 56.I y II; 103.I; 308; 311.II.5; 316.2; 318.I y V; y, 323.I de la CPE, que disponen:

“Artículo 14

I. Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica con arreglo a las leyes y goza de los derechos reconocidos por esta Constitución, sin distinción alguna.

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, u 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.

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 15

(...)

II. Todas las personas, en particular las mujeres, tienen derecho a no sufrir violencia física, sexual o psicológica, tanto en la familia como en la sociedad”.

“Artículo 16

I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación.

II. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población”.

“Artículo 47

I. Toda persona tiene derecho a dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad económica lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo”.

“Artículo 56

I. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social.

II. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo”.

“Artículo 103

I. El Estado garantizará el desarrollo de la ciencia y la investigación científica, técnica y tecnológica en beneficio del interés general. Se destinarán los recursos necesarios y se creará el sistema estatal de ciencia y tecnología”.

“Artículo 308

I. El Estado reconoce, respeta y protege la iniciativa privada, para que contribuya al desarrollo económico, social y fortalezca la independencia económica del país.

II. Se garantiza la libertad de empresa y el pleno ejercicio de las actividades empresariales, que serán reguladas por la ley”.

“Artículo 311

(...)

II. La economía plural comprende los siguientes aspectos

(...)

5. El respeto a la iniciativa empresarial y la seguridad jurídica”.

“Artículo 316. La función del Estado en la economía consiste en:

(...)

2. Dirigir la economía y regular, conforme con los principios establecidos en esta Constitución, los procesos de producción, distribución, y comercialización de bienes y servicios”.

“Artículo 318.

I. El Estado determinará una política productiva industrial y comercial que garantice una oferta de bienes y servicios suficientes para cubrir de forma adecuada las necesidades básicas internas, y para fortalecer la capacidad exportadora.

(...)

V. El Estado promoverá y apoyará la exportación de bienes con valor agregado y los servicios”.

“Artículo 323.

I. La política fiscal se basa en los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria”.

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

Los accionantes alegan la inconstitucionalidad de los arts. 1; 5; 6; 7; 10.IV; 12; 15.II; 17; 19.1; 20; y, 21.I.1 y 2 y, II; y, la Disposición Transitoria Única de la Ley 307; 4.I, II y III; 5; 10.I inc. c) y III inc. b); 11.I incs. a) y b) y, II; 19; 23.I, II, III y IV; 24.I, II y “II”; 25.I, II y III; 26.II; 27.II; 28.I y II; 29 incs. a) y b); 30 incs. a), b) y c); 32 incs. a) y b); 33; 34.I y II; 35; y, Disposiciones Transitorias Tercera y Séptima del DS 1554, que reglamenta la Ley 307; todos los artículos de los reglamentos aprobados por las Resoluciones Ministeriales 080/2013 y 081/2013, por la supuesta vulneración de los arts. 14.I, II y III; 15.II; 16; 47.I; 56.I y II; 103.I; 308; 311.II.5; 316.2; 318.I y V; y, 323.I de la CPE; sosteniendo que: a) Los preceptos impugnados constituyen una clara injerencia a un ámbito de relaciones privadas como son los productores e industriales cañeros, en detrimento de la iniciativa privada y el derecho a la libertad de empresa, al pretender regular internamente aspectos reservados exclusivamente para los particulares, sin necesidad de una intervención Estatal; b) Pretende imponer al sector privado modelos de contrato forzoso (convenios de cooperación y contratos de compra directa), fecha para su celebración y porcentajes de coparticipación, con el condicionante de homologación del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, en detrimento de la libertad de contratación; c) El hecho de haberse establecido un porcentaje en la pérdida fabril sin ningún estudio técnico,

constituye una discriminación para uno de los sujetos intervinientes de la relación jurídica, ya que el menoscabo de la producción debió ser compartido entre las partes contratantes; d) Exigir una autorización para la creación y/o ampliación de las capacidades de producción de la agroindustria cañera, por parte del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, constituye un desincentivo para el sector agroindustrial y una desmedida intervención Estatal; e) Por mandato constitucional, el desarrollo de la ciencia, la investigación científica, técnica y tecnológica es responsabilidad Estatal; sin embargo, la creación de retenciones económicas para dichos propósitos, contravienen a la Ley Fundamental y provocan doble tributación para el sector privado, no obstante de estar sujeto a diferentes tributos legalmente establecidos, en detrimento de los principios de capacidad económica, igualdad progresividad, proporcionalidad, universalidad y no confiscatoriedad; asimismo, las multas y sanciones emergentes del incumplimiento de las retenciones, afectan valores constitucionales como la personalidad y la capacidad jurídica de las sociedades comerciales, en franca vulneración del derecho a dedicarse al comercio, a la industria, o cualquier actividad económica lícita, la iniciativa privada, libertad de empresa, el ejercicio de la actividad empresarial, la seguridad jurídica y la regulación de la economía sustentado en los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad; f) Las medidas obligatorias de inventariación de seguridad de azúcar, equivalente al consumo nacional de dos meses, el almacenamiento en depósitos declarados e identificados, evaluación y balances periódicos, estimaciones previas a la zafra, reportes quincenales a la autoridad competente, sobre la producción, ventas internas y externas del azúcar, son medidas basadas en el desabastecimiento del mercado interno, panorama que no ocurre en la realidad nacional; por lo tanto, la exportación del azúcar no debió tener ninguna restricción, ya que a mayor abastecimiento interno y menor exportación con valor agregado, provoca un riesgo en los mercados internacionales; y, g) El incumplimiento de las obligaciones laborales y sociales según las normas impugnadas conllevan a la sanción de suspensión de la licencia de exportación del azúcar, sus productos principales y subproductos, sin considerar que el régimen de las normas laborales ya establecen sanciones administrativas en contra de los empleadores; por lo tanto, las normas impugnadas determinan una doble sanción por un mismo hecho.

En consecuencia, corresponde determinar si los extremos denunciados son evidentes a los efectos de ejercer el control de constitucionalidad que le encomienda al Tribunal Constitucional Plurinacional el art. 202.1 de la CPE.

### III.1. Alcances de la acción de inconstitucionalidad abstracta

La Constitución Política del Estado en los arts. 132 y 133, consagra a la acción de inconstitucionalidad como una acción de defensa, que se configura como un derecho de toda persona individual y colectiva, afectada por una norma jurídica incluida en una ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial contraria a la Norma Suprema, a presentar una acción de inconstitucionalidad sujeta a un procedimiento previsto por ley. En este sentido, el art. 73 del CPCo, establece dos tipos de acciones de inconstitucionalidad, la abstracta y la concreta.

En ese orden, la acción de inconstitucionalidad abstracta tiene por finalidad el control objetivo de las normas y disposiciones legales ordinarias, para establecer si las mismas son o no compatibles con los valores, principios, derechos fundamentales y normas orgánicas, previstas por la Constitución Política del Estado, con el propósito de depurar el ordenamiento jurídico de la Norma Suprema.

La acción de inconstitucionalidad, tal y como lo señala José Antonio Rivera Santibañez, en su obra: "Jurisdicción Constitucional", Tercera Edición, se articula dentro del sistema de control correctivo de las disposiciones legales, constituyéndose en una acción directa porque la persona o autoridad legitimada (como sucede en la acción abstracta), efectúa la impugnación de la disposición legal de manera directa, sin que la supuesta incompatibilidad esté vinculada a la solución de un conflicto de

intereses, aspecto que se infiere del art. 73.1 del CPCo, cuando previene que: “Acción de Inconstitucionalidad de carácter abstracto contra leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos, ordenanzas y todo género de resoluciones no judiciales”.

La acción de inconstitucionalidad abstracta prevista por el Código Procesal Constitucional, no prevé la caducidad de la misma o un plazo máximo como límite para formular la referida acción; por lo que, el simple transcurso del tiempo no extingue el derecho de someter a control de constitucionalidad aquellas disposiciones infra constitucionales que contradicen o infringen los valores supremos, principios fundamentales y los derechos y garantías constitucionales y las normas orgánicas previstas en el texto constitucional.

En cuanto a la legitimación activa dentro la acción de inconstitucionalidad abstracta, se tiene que sólo están legitimadas para interponerla determinadas autoridades, según el art. 74 del CPCo, estas son:

- 1) La Presidenta o el Presidente del Estado Plurinacional.
- 2) Cualquier miembro de la Asamblea Legislativa Plurinacional o de los Órganos Legislativos de las Entidades Territoriales Autónomas.
- 3) Las máximas autoridades ejecutivas de las entidades territoriales autónomas; y,
- 4) La Defensora o el Defensor del Pueblo.

En relación a los efectos de la sentencia, ésta puede declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, manteniéndola en el primer caso y abrogando o derogando en el segundo, dependiendo si la constitucionalidad es parcial o total, con el objeto de evitar la subsistencia de normas que vulneren el texto constitucional.

De lo expuesto precedentemente, se concluye que el control de constitucionalidad que efectúa el Tribunal Constitucional Plurinacional, tiene la finalidad de proteger los derechos fundamentales y garantías constitucionales de las personas, contra las determinaciones del legislador en el ámbito normativo, al ser contrarias a las normas constitucionales y de esta forma, garantiza que todas las disposiciones legales que rigen el ordenamiento jurídico del Estado estén sometidas a los valores supremos, principios, preceptos y normas orgánicas establecidas en la Constitución Política del Estado.

En este contexto, se tiene claramente establecido que mediante el control correctivo de constitucionalidad, se procede a sanear el ordenamiento jurídico vigente en el país, determinando que alguna disposición legal o cualquiera de sus normas es contraria a la Ley Fundamental, depurándose así del ordenamiento jurídico; consiguientemente y bajo una interpretación lógica, se debe tomar en cuenta que para impugnar una norma presuntamente inconstitucional, el contenido de la misma, no tiene que estar supeditada directa o indirectamente a los efectos y alcances de otra norma jurídica emitida posteriormente y la cual refleje un grado de condición al sentido teleológico de la primera norma, pues no tendría sentido ni pertinencia jurídica, pronunciarse sobre una disposición legal o norma, cuya materialización de sus efectos jurídicos en el ordenamiento, se encuentre subordinada a una nueva ley, imposibilitando así al Tribunal Constitucional Plurinacional, realizar el control correctivo de constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma -sometida- en su efectividad y plenos efectos a otra, que por su naturaleza previamente debe dilucidarse en su alcance jurídico.



### III.2. El modelo económico en el proceso de construcción del Estado Plurinacional Comunitario

Con la promulgación de la Constitución Política del Estado, en Bolivia se refunda un nuevo modelo de Estado, basado en el respeto e igualdad entre todos, dentro los alcances de los principios de complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien, con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de sus habitantes. En este contexto, la organización económica del Estado está determinada en la Ley Fundamental en los siguientes parámetros:

“Artículo 306.

I. El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos.

II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa.

III. La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo.

(...)

Artículo 311.

(...)

II. La economía plural comprende los siguientes aspectos:

1. El Estado ejercerá la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación.

(...)

4. El Estado podrá intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos, buscando garantizar su abastecimiento para preservar la calidad de vida de todas las bolivianas y todos los bolivianos.

(...)

Artículo 312.

I. Toda actividad económica debe contribuir al fortalecimiento de la soberanía económica del país. No se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la soberanía económica del Estado.

II. Todas las formas de organización económica tienen la obligación de generar trabajo digno y contribuir a la reducción de las desigualdades y a la erradicación de la pobreza.

(...)

Artículo 313. Para eliminar la pobreza y la exclusión social y económica, para el logro del vivir bien en sus múltiples dimensiones, la organización económica boliviana establece los siguientes propósitos:  
(...)

2. La producción, distribución y redistribución justa de la riqueza y de los excedentes económicos.

3. La reducción de las desigualdades de acceso a los recursos productivos.

(...)

Artículo 314. Se prohíbe el monopolio y el oligopolio privado, así como cualquier otra forma de asociación o acuerdo de personas naturales o jurídicas privadas, bolivianas o extranjeras, que pretendan el control y la exclusividad en la producción y comercialización de bienes y servicios”.

Respecto a las funciones del Estado en la economía, prescribe:

“Artículo 316

(...)

2. Dirigir la economía y regular, conforme con los principios establecidos en esta Constitución, los procesos de producción, distribución, y comercialización de bienes y servicios.

3. Ejercer la dirección y el control de los sectores estratégicos de la economía.

4. Participar directamente en la economía mediante el incentivo y la producción de bienes y servicios económicos y sociales para promover la equidad económica y social, e impulsar el desarrollo, evitando el control oligopólico de la economía.

(...)

7. Promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país, con el objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones”.

En relación a las Políticas económicas

“Artículo 318.

I. El Estado determinará una política productiva industrial y comercial que garantice una oferta de bienes y servicios suficientes para cubrir de forma adecuada las necesidades básicas internas, y para fortalecer la capacidad exportadora.

Respecto de la Política Fiscal

“Artículo 323.

I. La política fiscal se basa en los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria”.

En cuanto a la Política Sectorial

“Artículo 334. En el marco de las políticas sectoriales, el Estado protegerá y fomentará:

1. Las organizaciones económicas campesinas, y las asociaciones u organizaciones de pequeños productores urbanos, artesanos, como alternativas solidarias y recíprocas. La política económica facilitará el acceso a la capacitación técnica y a la tecnología, a los créditos, a la apertura de mercados y al mejoramiento de procesos productivos.

(...)

Artículo 349.

(...)

III. La agricultura, la ganadería, así como las actividades de caza y pesca que no involucren especies animales protegidas, son actividades que se rigen por lo establecido en la cuarta parte de esta Constitución referida a la estructura y organización económica del Estado”.

En relación al desarrollo rural integral sustentable

“Artículo 405. El desarrollo rural integral sustentable es parte fundamental de las políticas económicas del Estado, que priorizará sus acciones para el fomento de todos los emprendimientos económicos comunitarios y del conjunto de los actores rurales, con énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria, a través de:

1. El incremento sostenido y sustentable de la productividad agrícola, pecuaria, manufacturera, agroindustrial y turística, así como su capacidad de competencia comercial.
2. La articulación y complementariedad interna de las estructuras de producción agropecuarias y agroindustriales.
3. El logro de mejores condiciones de intercambio económico del sector productivo rural en relación con el resto de la economía boliviana.

(...)

Artículo 408. El Estado determinará estímulos en beneficio de los pequeños y medianos productores con el objetivo de compensar las desventajas del intercambio inequitativo entre los productos agrícolas y pecuarios con el resto de la economía”.

Por su parte la Ley de la Revolución Productiva, Comunitaria Agropecuaria, establece:

“Artículo 26. (GARANTÍA DE PROVISIÓN DE ALIMENTOS). Se declara al sector agropecuario como sector estratégico para la producción de alimentos. A fin de garantizar su producción y abastecimiento a precio justo, el Estado tomará las medidas necesarias para garantizar la oferta oportuna y adecuada de alimentos estratégicos suficientes que permitan satisfacer las necesidades de alimentación del pueblo boliviano”.

De la normativa antes descrita; se tiene que el modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida, el vivir bien de todas las bolivianas y bolivianos, y estando constituido por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social

cooperativa. Plantea sus bases fundamentales en la nacionalización y el control de los recursos naturales, considerando que son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo.

A diferencia del antiguo modelo económico, en el que la economía se centralizaba en la iniciativa privada, este nuevo modelo contempla la economía plural donde el crecimiento no sólo depende de la demanda externa sino también de la demanda interna; por ello, establece que el Estado determinará una política productiva industrial y comercial que garantice una oferta de bienes y servicios suficientes para cubrir de forma adecuada las necesidades básicas internas, para fortalecer la capacidad exportadora (art. 318 de la CPE).

Para cumplir con la seguridad y soberanía alimentaria, el Estado plantea que el desarrollo rural integral sustentable es fundamental en la implementación de políticas económicas que prioricen emprendimientos económicos mediante el incremento sostenido y sustentable de la productividad agrícola, pecuaria, manufacturera, agroindustrial y turística; así como, su capacidad de competencia comercial; y el logro de mejores condiciones de intercambio económico del sector productivo rural en relación con el resto de la economía boliviana (art. 405 de la CPE).

En ese orden, el art. 316 de la CPE, establece que el Estado debe dirigir la economía y regular, conforme con los principios establecidos en la Norma Suprema, los procesos de producción, distribución, y comercialización de bienes y servicios; y ejercer la dirección y el control de los sectores estratégicos de la economía; sin embargo, la producción insuficiente de alimentos a nivel mundial generó la crisis alimentaria lo cual indujo a que el gobierno extienda las políticas dirigidas al sector estratégico hacia el sector de alimentos, a fin de garantizar la seguridad alimentaria a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población boliviana (art. 16 de la CPE).

### III.3. Sobre la garantía constitucional a la libertad de empresa

La libertad de empresa es una garantía constitucional, que tiene por objeto avalar que los individuos y las empresas tengan la posibilidad de constituirse como factores de producción de bienes y servicios, para luego ofrecerlos en el mercado en condiciones de igualdad de acceso y participación. Estas facultades, en cualquier caso, deben acompañarse con la protección de bienes constitucionalmente valiosos, en tanto se relacionan con el interés general. Es por ello, que la Ley Fundamental reconoce al Estado la potestad de intervenir en el mercado con el fin de adelantar distintas tareas de control, promoción y prevención, dirigidas a la consecución del goce efectivo de los derechos que el mercado interfiere y que la misma Constitución Política del Estado ha definido tanto en su sección dogmática como orgánica.

En este marco, la SCP 1050/2013 de 28 de junio precisó lo siguiente: “La Constitución Política del Estado ha establecido en su art. 306.I, que: ‘El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos; II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa’ por lo que dentro del modelo económico establecido por el Estado, también existe un pleno reconocimiento y garantía del derecho a la libertad de empresa, en este entendido el art. 308.II, de la Norma Suprema establece: ‘Se garantiza la libertad de empresa y el pleno ejercicio de las actividades empresariales, que serán reguladas por ley’, de igual forma el art. 47.I de la norma citada, señala que: ‘Toda persona tiene derecho a dedicarse al comercio, la industria o cualquier actividad económica lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien común colectivo’.

En este entendido, las actividades empresariales, así como el comercio, la industria o cualquier actividad económica, siempre que fueran lícitas, están garantizadas, por la Constitución Política del

Estado, por ende constituye un derecho fundamental de acceso a un ámbito, como el comercio, la industria o cualquier actividad, lícita”.

De lo expuesto se tiene, que la libertad de empresa ha sido instituida como una garantía constitucional por el art. 308.II de la CPE, que permite a todas las personas ejercer libremente actividades empresariales dentro de los límites del bien común y que contribuyan al desarrollo económico social; sin embargo, la parte in fine del citado precepto constitucional limita el ejercicio pleno, al señalar que la libertad de empresa será regulada por ley; es decir que, esta garantía no es absoluta, sino que una ley puede limitar su alcance cuando así lo exija el interés colectivo, limitación que debe ser comprendida en el marco de la protección del interés social bajo el principio del vivir bien.

En ese sentido, la Constitución Política del Estado, contiene preceptos expresos que limitan el ejercicio de la libertad de empresa frente al interés general y la responsabilidad social, lo cual justifica la intervención del Estado para ejercer labores de regulación, vigilancia y control a través de los Órganos Legislativo y Ejecutivo, que están facultados para expedir normas que controlen y limiten los abusos y las deficiencias de aquellas organizaciones económicas constituidas en empresas en el mercado; es decir, que la intervención del Estado en el nuevo modelo económico tiende a corregir las desigualdades e inequidades, y sobre todo enfocado a prevenir los abusos del poder monopólico, priorizando la satisfacción de los consumidores para mejorar la calidad de vida de toda la población.

#### III.4. El valor principio del derecho a la igualdad y no discriminación

Tal como señala la doctrina, el derecho a la igualdad no es un derecho impositivo de una equivalencia abstracta de obligaciones, sino más bien de la búsqueda de equilibrio para aminorar las diferencias, y así existan verdaderas posibilidades de realización personal para todos y cada uno de los habitantes de nuestra sociedad; en ese contexto, es admisible la discriminación que busque el equilibrio de situaciones diferentes, colocando a todos en un plano de igualdad material.

Puntualizando los alcances de este derecho, la SCP 0614/2014 de 25 de marzo, expreso que: “La Constitución Política del Estado, en su art. 8.II sustenta al principio de igualdad como a uno de los valores del Estado cuando señala lo siguiente: ‘El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienestar social, para vivir bien’.

El art 9.2 de la Norma Suprema, establece que uno de los fines esenciales del Estado es la igualdad cuando señala lo siguiente: ‘Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe’.

Finalmente la misma Constitución Política del Estado en su art. 14 señala, como derecho fundamental de las personas a la igualdad, cuando establece:

I. Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica con arreglo a las leyes y gozan de los derechos reconocidos por esta Constitución, sin distinción alguna.

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, u 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’.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 en su art. 26 ha establecido: ‘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, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualesquier otra condición social’.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su art. 7 manifiesta que: ‘Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación’.

Conforme a lo señalado, todas las personas tienen igual protección de la ley y, en mérito a ello, se prohíbe toda forma de discriminación, la cual, de acuerdo a la definición dada por la Ley Contra el Racismo y toda Forma de Discriminación (LCRFD), que en su art. 5 inc. a), es entendida como “...toda forma de distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual e identidad de géneros, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica, social o de salud, profesión, ocupación u oficio, grado de instrucción, capacidades diferentes y/o discapacidad física, intelectual y sensorial, estado de embarazo, procedencia, apariencia física, vestimenta, apellido u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Estado y el derecho internacional. No se consideran discriminación a las medidas de acción afirmativa’.

Por su parte el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Ossorio, 35ª edición actualizada corregida y aumentada, Editorial Heliasta S.R.L. 2007, en su página 334 señala, que la discriminación implica: ‘Acción y efecto de discriminar, de separar, distinguir una cosa de otra. Desde el punto de vista social, significa dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos u otros’.

Conforme a las definiciones citadas, discriminación implica cualquier trato de distinción, exclusión, restricción, preferencia, inferioridad brindada a una persona o colectividad, fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual e identidad de géneros, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica, social o de salud, profesión, ocupación u oficio, grado de instrucción, capacidades diferentes y/o discapacidad física, intelectual y sensorial, estado de embarazo, procedencia, apariencia física, vestimenta, apellido u otras que tengan por objetivo o resultado anular o perjudicar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Estado y el Derecho Internacional, aclarándose que actualmente, las acciones afirmativas (antes denominada discriminación positiva) es decir, aquellas destinadas a favorecer a grupos o sectores vulnerables, para que ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones, no se constituyen en medidas discriminatorias.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional también se ha referido a la igualdad, así la SC 083/2000 de 24 de noviembre, sobre la igualdad ha señalado lo siguiente: ‘En primer lugar, debe tomarse en

cuenta que la igualdad, en su genuino sentido, no consiste en la ausencia de toda distinción respecto de situaciones diferentes, sino precisamente en el adecuado trato a los fenómenos que surgen en el seno de la sociedad, diferenciando las hipótesis que exigen una misma respuesta de la ley y de la autoridad, pues respecto de estas, la norma razonable no debe responder al igualitarismo ciego -lo que quebrantaría la igualdad- sino primordialmente al equilibrio que impone un trato diferente para circunstancias no coincidentes, lo que significa que la igualdad no consiste en la identidad absoluta, sino en la proporcionalidad equivalente entre dos o más entes, es decir, en dar a cada cual lo adecuado según las circunstancias de tiempo, modo y lugar. En segundo término porque precisamente, sobre esa base de interpretación del principio de igualdad es que se justifica una atención especial y prioritaria en el sorteo y resolución de los expedientes de aquellos procesos penales con procesados privados de su libertad’.

Conforme a ello, y de acuerdo a la SC 0049/2003 de 21 de mayo, la inicial premisa de la igualdad no significa: ‘...que el legislador ha de colocar a todos en las mismas posiciones jurídicas ni que tenga que procurar que todos presenten las mismas propiedades naturales ni que todos se encuentren en las mismas situaciones fácticas. El principio general de igualdad dirigido al legislador no puede exigir que todos deban ser tratados exactamente de la misma manera y tampoco que todos deban ser iguales en todos los aspectos. Entonces, el medio idóneo para que el legislador cumpla con el mandato de este principio es aplicando la máxima o fórmula clásica: «se debe tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual». En eso consiste la verdadera igualdad. A quienes presentan similares condiciones, situaciones, coyunturas, circunstancias, etc., se les puede tratar igualmente; pero, cuando existen diferencias profundas y objetivas que no pueden dejarse de lado, se debe tratar en forma desigual, porque solamente de esa manera podrá establecerse un equilibrio entre ambas partes. La Ley es la que tiene que establecer los casos, formas y alcances de los tratamientos desiguales.

En consecuencia, no toda desigualdad constituye necesariamente, una discriminación, la igualdad sólo se viola si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse según la finalidad y los efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida’.

Entendimiento que ha sido reiterado, entre otras, por la SCP 1250/2012 de 20 de septiembre.

Con similar razonamiento, en el ámbito del derecho internacional y la jurisprudencia de los mecanismos de protección de los derechos humanos, se ha establecido que no toda diferencia de trato es discriminatoria. Así, el Comité de Derechos Humanos, en el comentario general sobre la no discriminación, señaló que el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia, formulando, en ese ámbito, criterios para determinar en qué casos las distinciones se encuentran justificadas, al señalar que la diferencia de trato no constituye discriminación si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y se persigue lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva de 19 de enero de 1984, estableció que: ‘...no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre las diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana’.

Conforme a los criterios jurisprudenciales, el valor-principio-derecho a la igualdad y no discriminación, no resulta lesionado cuando, partiendo de hechos sustancialmente diferentes, la distinción se encuentra objetiva y razonablemente justificada y existe proporcionalidad entre las medidas adoptadas y los fines perseguidos, los cuales, deben ser compatibles con los principios y valores de nuestra Constitución Política del Estado” (las negrillas son nuestras).

### III.5. Sobre la potestad sancionadora del Estado en el ámbito administrativo

La SCP 0100/2014 de 10 de enero, señaló que: “En virtud a nuestro modelo de Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías, la potestad sancionadora del Estado se encuentra limitada por los principios valores, derechos y garantías previstos en la Constitución Política del Estado y en los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos.

Efectivamente, debe considerarse que nuestro modelo de Estado tiene, además de características propias como la plurinacionalidad, la interculturalidad y la descolonización, elementos que lo inscriben dentro del marco de los Estados Constitucionales actuales, en los que se apuesta por Constituciones plurales, garantizadas y normativas, con un amplio catálogo de principios, valores, derechos y garantías fundamentales, que se encuentran dotadas de garantías específicas de interpretación, que hacen que la parte axiológica y dogmática de la Constitución Política del Estado tenga un peso decisivo, no sólo en cuanto a su aplicación directa, sino también porque se constituyen en fundamento y límites de las diferentes funciones del poder público.

Así, respecto a la facultad sancionadora del Estado, constituida no solo por el derecho penal, sino también por el derecho administrativo sancionador, es evidente que, en virtud al principio de supremacía constitucional (art. 410 de la CPE), las normas sustantivas y procesales que se crean para el efecto, deben estar enmarcadas en las normas constitucionales, donde tiene un rol fundamental la parte dogmática de la Constitución Política del Estado, pero también en las normas que forman parte del bloque de constitucionalidad.

Entonces, el legislador y las autoridades administrativas, en la Reglamentación, no poseen una discrecionalidad absoluta al momento de legislar y de definir qué conductas serán consideradas delitos, infracciones o contravenciones, definir las sanciones y el procedimiento para el efecto, sino que deben respetar el sustento axiológico y dogmático de la Constitución Política del Estado, en especial los derechos y garantías de las personas que se constituyen en el fundamento y límite del poder sancionador del Estado y, de no hacerlo, se abre la vía del control normativo de constitucionalidad, ya que, en el marco de nuestro Estado Plurinacional y Comunitario, que recoge los postulados del Estado Constitucional, el carácter normativo de la Constitución Política del Estado se encuentra garantizado a través del Tribunal Constitucional Plurinacional’.

En ese sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional contenida en la SCP 0142/2012 de 14 de mayo, estableció que, en virtud a nuestro modelo de Estado, tanto el razonamiento de las juezas y los jueces, como de las servidoras y los servidores públicos del Estado del nivel central y de las entidades territoriales autónomas, cuando ejerzan potestades administrativas, entre ellas, las potestades sancionadoras de la administración pública del nivel central y de las entidades territoriales autónomas, ‘...debe partir de la Constitución, de sus normas constitucionales-principios atendiendo las características del nuevo modelo de Estado que los sustentan’; normas constitucionales-principios que, de acuerdo a la SCP 0112/2012 de 27 de abril ‘son la pluralidad de valores, principios, derechos fundamentales no sólo individuales (liberales y sociales) sino un amplio catálogo de derechos y garantías, principios y valores plurales y colectivos



que la constitución representa como un pacto de postulados distintos y hasta veces contradictorios, pero que al final deben coexistir’.

Conforme a ello, respecto al valor normativo de la Constitución, la jerarquía de las normas constitucionales y su obligatoriedad, precisó que: ‘...las normas constitucionales-principios, establecidos en el texto constitucional tienen validez normativa, prelación jerárquica y son obligatorias respecto a las normas constitucionales-reglas y con mayor con relación respecto a las normas legales-reglas (contenidas en las leyes en sentido general sustantivas o procesales) por el sólo hecho de estar inscritas en la Constitución, una Constitución ideada dentro del modelo de Estado Constitucional, con todo lo que ello implica’.

A partir de dichos razonamientos las Sentencias Constitucionales Plurinacionales 0140/2012 y 0142/2012 hicieron referencia a los límites del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, que ‘...encuentran una barra de contención en el respeto de garantías mínimas, siendo una de ellas, el debido proceso’ que de acuerdo a las mismas sentencias, ‘...controla y limita el campo de acción de la potestad sancionadora del Estado, a efectos de evitar una actividad arbitraria de la administración pública que se torne en ilícita. Ello en aras de la búsqueda de la materialización de los valores, en los que se sustenta el Estado Constitucional de Derecho Plurinacional Comunitario e Intercultural (art. 8.II de la CPE), que en lo conducente, al ámbito sancionador disciplinario, principalmente son el de justicia y armonía’” (las negrillas fueron añadidas).

III.6. Sobre el principio de non bis in ídem como elemento esencial del debido proceso en el ámbito de la potestad administrativa sancionatoria

En el nuevo orden constitucional, el principio non bis in ídem es consagrado de forma autónoma como una garantía jurisdiccional; en ese sentido, el art. 117.II de la CPE, determina que: “Nadie será procesado ni condenado más de una vez por el mismo hecho”.

Este principio se encuentra establecido como un derecho humano que forma parte del derecho al debido proceso; así la Convención Americana Sobre Derechos Humanos lo consagra en su art. 8.4, expresando que: “El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a un nuevo juicio por los mismos hechos”. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en su art. 14.7, lo consagra en los siguientes términos: “Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual hubiese sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país”.

En otras palabras, el non bis in ídem, garantiza a toda persona que no sea juzgado nuevamente por el mismo delito o infracción, a pesar de que en el juicio primigenio fue absuelto o condenado por los hechos que se pretenden analizar por segunda ocasión.

Al respecto, la SCP 0003/2013 de 3 de enero, refiriéndose a este principio relacionado con la potestad administrativa sancionatoria del Estado, estableció el siguiente precedente constitucional: “En una interpretación a la luz del principio de unidad del bloque de constitucionalidad y en armonía con el contenido del bloque de convencionalidad, debe señalarse en principio que en el marco del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, el art. 14.7 del PIDCP, en su tenor literal establece: ‘Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país’. Este reconocimiento convencional, plasma lo que en teoría constitucional se denomina la garantía del non bis in ídem, vinculada a la prohibición de doble procesamiento por un mismo delito; por su parte, el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, en un reconocimiento en su tenor literal mucho más extensivo, a través del art. 8.4 de la CADH, establece que el inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos,

aspecto que implica el reconocimiento expreso de la garantía del ne bis in ídem, es decir, la prohibición de un enjuiciamiento múltiple por los mismos hechos, concepto, que en el ámbito punitivo penal, no se limita solamente a la identidad de delitos, sino a un elemento material vinculado expresamente a la calificación jurídica de conductas antijurídicas, razón por la cual, se utiliza la concepción de 'identidad de hechos', concepto, por supuesto más progresivo que el elemento 'identidad de delitos'.

En base a lo señalado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante sentencia de fondo de 17 de septiembre de 1997, en el caso Loayza Tamayo contra Perú, en base a una interpretación extensiva del art. 8.4 de la CADH, en el párrafo 66, desarrolla jurisprudencialmente la garantía del ne bis in ídem, en mérito de la cual, se consagra la prohibición de doble juzgamiento por hechos idénticos.

Además en un análisis de derecho comparado, en el marco del sistema europeo de protección de derechos humanos, el non bis in ídem, se encuentra reconocida en el protocolo 7, suscrito en Estrasburgo el 22 de noviembre de 1984, cuyo art. 4 establece que en su párrafo 1. Nadie podrá ser enjuiciada o castigada nuevamente en un proceso penal bajo la jurisdicción del mismo Estado, por una ofensa por la cual ya ha sido absuelto o condenado de conformidad con la ley y el procedimiento penal de ese Estado, y en el párrafo '2. Lo dispuesto en el párrafo anterior no impedirá la reapertura del proceso...', de acuerdo con la ley y el procedimiento penal del Estado interesado, si existe prueba de nuevos hechos o de hechos recientemente conocidos o si ha habido defectos fundamentales en el procedimiento anterior, que pudieran haber afectado el resultado del caso.

También en el ámbito europeo, este principio ha sido plasmado en otros tratados multilaterales como el Convenio Europeo Sobre Transmisión de Procedimiento en Materia Penal, de 1972, principio expresamente reconocido en el art. 35. Es imperante señalar también que la Corte Europea de Derechos Humanos, aplicó dicho principio en el caso Gradinger vs. Austria, mediante sentencia de 23 de octubre de 1995.

Asimismo, de manera taxativa, el art. 117.II de la CPE, establece que: 'Nadie será procesado ni condenado más de una vez por el mismo hecho...', reconocimiento constitucional que acorde con los postulados del sistema interamericano de protección de derechos humanos, plasma expresamente la garantía del ne bis in ídem.

En el marco de lo señalado, se colige que el bloque de constitucionalidad del Estado Plurinacional de Bolivia, reconoce taxativamente la prohibición de juzgamiento múltiple por idénticos hechos, en armonía plena con el alcance interpretativo desarrollado en el sistema interamericano de protección de derechos humanos.

Ahora bien, a partir del reconocimiento en el bloque de constitucionalidad, de la prohibición de juzgamiento múltiple por identidad de hechos, corresponde precisar que el alcance de dicha previsión tiene una dimensión tripartita, es decir que a la luz de teoría constitucional, su reconocimiento alcanzará la faceta de derecho fundamental, garantía sustantiva y principio rector del orden jurídico imperante.

En efecto, la prohibición de juzgamiento múltiple por identidad de hechos, se configura en el Estado Plurinacional de Bolivia como un derecho fundamental, en ese orden, debe señalarse que constituye una prerrogativa, expresamente disciplinada en el orden constitucional imperante, inherente a toda persona, consustancial a los postulados propios del Estado Constitucional de Derecho.

Además, la prohibición de juzgamiento múltiple por identidad de hechos, se configura en el orden constitucional imperante como una verdadera garantía constitucional de naturaleza sustantiva, en el entendido que toda garantía de esta naturaleza, en un Estado Constitucional de Derecho, como es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, como postulado de rango constitucional, es directamente justiciable y oponible tanto horizontal como verticalmente.

De la misma forma, la prohibición de juzgamiento múltiple por identidad de hechos, se configura como un verdadero principio rector de la vida social en el Estado Plurinacional de Bolivia, en mérito del cual, inequívocamente debe operar el fenómeno de constitucionalización del ordenamiento jurídico para su real irradiación de contenido en todos los actos jurídicos de la vida social.

En el marco de lo señalado, a efecto de realizar una coherente argumentación jurídica, infra, se desarrollará el 'contenido esencial' de la prohibición de juzgamiento múltiple por identidad de hechos, a partir de su dimensión principista.

#### III.4. El principio del ne bis in ídem y la determinación de su 'contenido esencial'

En teoría constitucional, los principios de rango constitucional, son postulados directrices que hacen posible su aplicación en todos los ámbitos de la vida jurídica, configurándose por tanto como elementos guías de interpretación, con la misión de fundamentar el orden jurídico, supliendo así los vacíos existentes en el sistema jurídico.

Lo precedentemente expuesto, hace evidente la triple faceta que configura a los principios, los cuales tienen tres funciones específicas: a) Una interpretativa; b) Una fundamentadora del orden social; y, c) Una supletoria.

En efecto, los principios tienen una función interpretativa por tener una aptitud suficiente de dirección y orientación para su aplicación específica de las normas. Así, los principios generales del derecho tienen aptitud suficiente para interpretar todos los actos de la vida social, '...porque hacen posible que el intérprete seleccione entre todos los sentidos posibles que pueda tener un acto jurídico (normativo o no), aquel que sea más acorde con los principios generales del Derecho; obligación que, si no es cumplida, podrá ser exigida jurídicamente por quien se vea afectado por el acto incorrectamente interpretado...'. En ese orden, se debe establecer que los principios determinan las fronteras de lo jurídico, así como también sus fuentes, su rango respectivo y los requerimientos que las normas deben cumplir para respetarlos; su método de interpretación, y la manera de complementarlas.

Además, los principios en su función fundamentadora o informadora del orden jurídico, operativizan la consecución del fenómeno de constitucionalización, para informar de contenido los actos de la vida social, siendo por tanto en el Estado Plurinacional de Bolivia, herramientas idóneas para la materialización de la Constitución axiomática desarrollada en el Fundamento Jurídico III.1 de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional. En este marco, García de Enterría señala que los principios son los únicos instrumentos disponibles para dar sentido a las instituciones y para articular el sistema general del ordenamiento.

Los principios tienen también una función supletoria, ya que por su naturaleza directriz e informadora del orden jurídico, a través de la labor hermenéutica, servirán para cubrir vacíos o indeterminaciones normativas, brindando un alcance acorde con el orden constitucional imperante.

Por lo señalado, debe colegirse que el principio del ne bis in ídem o de prohibición de juzgamiento múltiple por el mismo hecho, cumplirá en el Estado Plurinacional de Bolivia, una función interpretativa, fundamentadora del orden social y supletoria.

En el orden de ideas señalado, para que este principio cumpla las funciones antes mencionadas, es imperante establecer su alcance dogmático para delimitar luego los elementos constitutivos de su 'núcleo duro'; por tanto, corresponde indicar que este aforismo latino que significa 'no dos veces de lo mismo', en un Estado Constitucional de Derecho, encuentra fundamento en el ejercicio del ius puniendi, que se plasma en un poder punitivo, cuya génesis es el ius imperium como presupuesto esencial de toda sociedad jurídica y políticamente organizada, en ese orden, debe precisarse que el ius puniendi en los estados contemporáneos y en particular en el Estado Plurinacional de Bolivia, es único y se manifiesta tanto en el ámbito penal como en el de la potestad administrativa sancionatoria, cuyo ejercicio entre otros, se sustenta, en los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad y del ne bis in ídem.

En este orden, el ejercicio del ius puniendi tanto en el ámbito penal como para el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria, en el Estado Constitucional de Derecho, encuentra límites específicos en los principios antes señalados, siendo uno de ellos inequívocamente el principio ne bis in ídem ya que éste por su naturaleza jurídica es informador del orden social, configurándose por esta razón como una barrera de contención para el ejercicio del poder estatal, en ese orden, debe establecerse que el ejercicio de los dos ámbitos antes señalados, no puede afectar el 'núcleo esencial' de la prohibición de doble juzgamiento por el mismo hecho, por lo que en este estado de cosas, corresponde precisar que los elementos componentes de esta esfera rígida de la prohibición antes señalada, está conformada por dos aspectos esenciales:

1) El componente material, garantiza el derecho a no ser sancionado dos o más veces por la infracción del mismo bien jurídico.

2) El componente procesal, en mérito del cual, nadie puede ser sometido a doble juzgamiento dos o más veces por un mismo hecho, por tanto, en base a este elemento, se garantiza la prohibición de juzgamiento ex novo bajo una calificación jurídica diferente de los mismo hechos.

En efecto, los aspectos antes señalados, al configurarse como elementos constitutivos del principio ne bis in ídem, por el carácter informador que cumplen en el régimen constitucional los principios tal como se señaló precedentemente, inequívocamente deben ser materializados en el ejercicio del ius puniendi tanto en el ámbito penal, cuanto en la potestad administrativa sancionatoria, por tanto, dicha prohibición al ser también una garantía constitucional sustantiva, genera su directa justiciabilidad, en situaciones en las cuales, se pretenda afectar cualquiera de los componentes antes descritos en concurrencia del 'factor identitario'.

En efecto, la garantía constitucional sustantiva del ne bis in ídem, que a su vez se configura, tal como se dijo como derecho fundamental y principio constitucional, será oponible frente al ejercicio del ius puniendi, cuando concurra dicho factor identitario, es decir, en circunstancias en las cuales, se pretenda aplicar una doble sanción o un doble juzgamiento cuando exista identidad de persona, identidad de hecho e identidad de fundamentos.

En el marco de lo señalado, debe precisarse que la identidad personal, se configura como una verdadera garantía individual, en virtud de la cual, en relación a la persona natural o jurídica contra la cual se ejercicio el ius puniendi en el ámbito penal o en la potestad administrativa sancionatoria, no puede ser objeto de una paralela o posterior persecución penal o administrativa.

La identidad de hecho, responde a una igual circunstancia fáctica y no así a una identidad de calificación jurídica, por esta razón y siguiendo la visión del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos que tiene una perspectiva más extensiva de aquella plasmada en el PIDCP, se ha

superado el criterio del non bis in ídem por el del ne bis in ídem,...

Además, la identidad de fundamento, se refiere a la lesión de un mismo bien jurídico o un mismo interés protegido.

### III.5. El contenido esencial del principio ne bis in ídem en su componente material

(...), el componente material del principio ne bis in ídem, garantiza el derecho a no ser sancionado dos o más veces por la infracción del mismo bien jurídico.

En este orden, en coherencia con el objeto y causa de la presente acción de inconstitucionalidad concreta, se circunscribirá el análisis del contenido esencial del elemento antes indicado, al ámbito de la potestad administrativa sancionatoria, por cuanto, para la irradiación de contenido del principio ne bis in ídem en esta materia, es imperante prima facie, desarrollar los alcances de la sanción administrativa.

En el marco de lo señalado, cabe precisar que García de Enterría, ha definido a las sanciones como 'un mal infligido por la administración al administrado como consecuencia de una conducta ilegal'.

También, Bermejo Vera, define a la sanción administrativa como 'una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita -incluso elimina- algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos'.

En el marco de las precisiones indicadas y a efectos de establecer la irradiación del principio ne bis in ídem en la potestad administrativa sancionatoria, es imperante diferenciar la sanción administrativa de las multas coercitivas, las medidas de policía y las revocaciones de autorizaciones, licencias y caducidad de autorizaciones y concesiones administrativas.

En efecto, las multas coercitivas, no tienen una naturaleza sancionatoria, sino por el contrario, cumplen la finalidad de constreñir al cumplimiento de actos o resoluciones administrativas, en otras palabras, la teleología de las multas coercitivas, es la autotutela ejecutiva de la administración, fin diferente al perseguido por la potestad administrativa sancionatoria a través de las denominadas sanciones administrativas.

En ese orden y en un análisis de derecho comparado, se tiene que el Tribunal Constitucional Español (TCE), mediante STC 239/1988 de 14 de diciembre, ha desarrollado el concepto de multas coercitivas, estableciendo que constituyen 'una medida de constreñimiento económico, adoptada previo al oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa'.

Por lo señalado, se concluye que a diferencia de las sanciones que tienen un carácter represivo, las multas coercitivas buscan forzar al individuo a que cumplan con cierta obligación.

Asimismo, debe precisarse que las medidas de policía tienen la finalidad de resguardar y asegurar bienes jurídicos de interés general, para cumplir así con los fines constitucionalmente encomendados al Estado, por tanto, el deber de resguardo y tutela destinada al fin antes señalado, no tiene como génesis la potestad administrativa sancionatoria, por cuanto, no pueden equipararse las sanciones administrativas con dichas medidas.

Para Carretero Pérez, esta figura tiene por finalidad la consecución del buen orden en el uso de los bienes públicos, así como velar por el cumplimiento estricto de las leyes y disposiciones complementarias.

Al respecto, el TCE, en la STC 7204/2007 de 2 de octubre, indicó en cuanto a este tema: 'La diversidad en el objeto de cada una de estas figuras jurídicas permite que en sede de una misma persona sean perfectamente acumulables una sanción administrativa y una policiva'.

Por lo mencionado, se evidencia y concluye que las sanciones administrativas tienen una función punitiva, mientras que las medidas de policía buscan la prevención de un daño en los bienes de interés general y servicios públicos.

De la misma forma, es pertinente precisar que la revocación de autorizaciones, licencias y caducidad de concesiones administrativas, tampoco implican el ejercicio del poder sancionador, por cuanto, tienen una naturaleza jurídica distinta a las sanciones administrativas.

En mérito a todo lo mencionado, es menester precisar que las multas coercitivas, las medidas de policía y la revocación de autorizaciones, licencias y caducidad de concesiones administrativas, tienen una génesis diferente a las sanciones administrativas, por tanto, pueden ser acumulables entre sí, sin que ello implique afectación del principio ne bis in ídem.

El razonamiento antes señalado, responde a postulados de teoría administrativa y constitucional y en un análisis de derecho comparado, no constituye un razonamiento aislado, así el TCE, llegó a idéntico resultado en la SCT 8759/1992 de 24 de octubre.

### III. 6. La irradiación del contenido esencial del principio ne bis in ídem en su faceta material al ejercicio de la función legislativa

Con el objeto de desarrollar una coherente argumentación jurídica, es imperante señalar que el modelo de Estado diseñado para el Estado Plurinacional de Bolivia, sustenta y legitima el ejercicio del poder, a través de la asunción de la teoría contemporánea de la 'fractura del poder', en virtud de la cual, la Norma Suprema en su parte orgánica -que en sus bases ontológicas responde a la parte dogmática de la Constitución-, distribuye competencias específicas para el ejercicio del poder entre los cuatro órganos reconocidos por la Constitución, postulado a partir de la cual, la Asamblea Legislativa Plurinacional, ejerce roles legislativos; el Órgano Ejecutivo, ejerce roles reglamentarios, de administración y ejecución; el Órgano Judicial ejerce roles jurisdiccionales propios de administración de justicia y el Órgano Electoral, ejerce atribuciones de índole electoral propias del sistema democrático imperante.

En el marco de esta división orgánica de funciones, de acuerdo con el objeto y causa de la presente acción, corresponde precisar los alcances de la función legislativa para la disciplina de sanciones administrativas, tarea que será desarrollada a la luz del contenido esencial de la garantía del non bis in ídem.

En el marco de lo mencionado, considerando que el principio del ne bis in ídem, (...) tiene una función fundadora del orden infra-constitucional, se colige por tanto que en mérito al contenido esencial de dicho principio en su ámbito material, la función legislativa encomendada a la Asamblea Legislativa Plurinacional, debe garantizar el derecho a no ser sancionado dos o más veces por la infracción del mismo bien jurídico, en ese orden, debe establecerse también que las multas coercitivas, las medidas de policía y la revocación de autorizaciones, licencias y caducidad de concesiones administrativas, tienen una génesis diferente a las sanciones administrativas, por tanto,

en el ejercicio de la función legislativa pueden ser acumulables entre sí, sin que ello implique afectación del principio ne bis in ídem en su cauce material” ( las negrillas nos corresponden).

### III.7. Test de constitucionalidad en el presente caso

En el caso presente, los accionantes centran sus argumentos de inconstitucionalidad de las normas impugnadas, en la injerencia del Estado a un ámbito de relaciones privadas entre los productores e industriales cañeros, en detrimento de la iniciativa privada y el derecho a la libertad de empresa y discriminación por condición económica y social. En este sentido, a objeto de un adecuado análisis de constitucionalidad, se efectuará el test de constitucionalidad de las normas impugnadas previstas en la Ley 307, su Reglamento establecido en el DS 1554 y las Resoluciones Ministeriales 080/2013 y 081/2013.

#### III.7.1. Análisis de constitucionalidad del art. 1 de la Ley 307

El art. 1 de la Ley 307, establece:

“(OBJETO). La presente Ley tiene por objeto regular las actividades y relaciones productivas, de transformación y comerciales del sector agrícola cañero y agroindustrial cañero, y la comercialización de productos principales y subproductos derivados de la caña de azúcar”.

Sobre este precepto, los accionantes alegan que constituye una clara injerencia a un ámbito de relaciones privadas (productores cañeros e industriales cañeros), en detrimento de la iniciativa privada y el derecho a la libertad de empresa, al pretender regular internamente aspectos reservados exclusivamente para los particulares sin necesidad de una intervención Estatal.

Al respecto, conforme se tiene expuesto en el Fundamento Jurídico III.2 de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, el nuevo modelo económico que rige en el país, está catalogado como un modelo plural orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y bolivianos; en base a esta concepción, es función del Estado el regular los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios de acuerdo a los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia, en correspondencia con el art. 308 de la CPE, que reconoce, respeta y protege la iniciativa privada y garantiza la libertad de empresa pero a la vez, prevé su regulación mediante ley; en este orden, a su vez el art. 311 de dicha norma constitucional, establece que el Estado ejerce la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación, a este efecto se encuentra facultado para intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos del cual forma parte también el sector agroindustrial como productor de alimentos de primera necesidad de acuerdo a la previsión contenida en el art. 26 de la Ley de la Revolución Productiva Agropecuaria.

En el marco antes descrito, el art. 1 de la Ley 307, que define su objeto; de modo alguno, debe ser interpretado como injerencia del Estado en las relaciones privadas entre el productor y agroindustrial cañero, como pretenden entender los ahora accionantes; por cuanto, el Estado en función al nuevo modelo económico comunitario y productivo basado en el principio del vivir bien, interviene en la regulación de dicha actividad comercial y en ningún momento establece prohibición o restricción a la iniciativa privada y libertad de empresa, los que se encuentran garantizados por mandato constitucional para todas las personas que quieran ejercer actividad empresarial, lógicamente dentro de los límites del bien colectivo. De ese modo, la norma impugnada se limita a regular las actividades y relaciones entre el sector agrícola y el agroindustrial cañero; de ahí que los derechos alegados como vulnerados al trabajo, a dedicarse al comercio, a la industria o a cualquier

actividad económica, no resultan infringidos como erróneamente refieren los accionantes, por cuanto no se está prohibiendo el ejercicio del derecho al trabajo, entendido como la potestad, capacidad o facultad que tiene toda persona para desarrollar cualquier actividad física o intelectual tendiente a generar su sustento diario como el de su familia, derecho que no se advierte vulnerado, ya que en el presente caso, no existe una regulación directa sobre las relaciones de dependencia laboral que pudieran existir entre los sujetos que son parte del proceso de industrialización de la caña de azúcar así como tampoco se vulnera su derecho al ejercicio libre de su actividad económica; de igual forma, no se les está negando la titularidad del derecho propietario del que gozan como productores y agroindustriales cañeros; por ello, tampoco resulta infringido el derecho a la propiedad, por cuanto la norma impugnada en ningún momento dispone o regula alguna medida que implique un acto de disposición.

Por lo expuesto, se concluye que el argumento para demandar la inconstitucionalidad de las normas antes descritas, carece de sustento jurídico-constitucional, porque a partir del nuevo modelo económico que rige en Bolivia, se advierte la existencia de mandatos constitucionales imperativos que facultan al Estado ejercer la dirección y el control de los sectores estratégicos de la economía; máxime, si tenemos presente que el art. 26 de la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, declaró al sector agropecuario como sector estratégico para la producción de alimentos, constituyendo facultad del Estado tomar las medidas necesarias para garantizar la oferta oportuna de alimentos estratégicos que permitan satisfacer las necesidades de alimentación del pueblo boliviano; en ese sentido, es que el Estado por mandato constitucional y en virtud a los principios del modelo económico plural, regula la actividad económica en general y la de los sectores estratégicos en particular; razón por la cual, el precepto en análisis no resulta contrario al contenido de los arts. 308.I y II de la CPE, que reconoce la iniciativa privada y garantiza la libertad de empresa, no obstante, la misma por expresa disposición constitucional no es absoluta sino que tiene límites que han sido establecidos con la finalidad de conciliar los intereses de la actividad económica libre en función del interés social y la seguridad alimentaria que demanda el pueblo boliviano, limitación que fue regulada en la Ley que se cuestiona de inconstitucional.

Lo mismo acontece con el contenido de los 311.I y II.5 de la CPE, ya que el Estado garantiza la iniciativa empresarial y la seguridad jurídica; por ello, se concluye que la Constitución Política del Estado, garantiza y respeta la libre actividad económica y la iniciativa privada; es decir, son libres pero dentro de los límites del interés colectivo, por cuanto la empresa como base del desarrollo de la economía de un país, cumple una función social, para alcanzar una justicia social, que constituye un valor sobre el que se sustenta la construcción del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que implica la edificación de una sociedad cimentada en la equidad con justicia, que se resume, en el “vivir bien” con dignidad y solidaridad.

III.7.2. Test de constitucionalidad de los arts. 5, 12 y 15.II de la Ley 307; y, 4.I, II y III; 5; y, 11.I incs. a) y b) del DS 1554

En concepto de los accionantes, los preceptos señalados son inconstitucionales porque establecen una imposición al sector privado de modelos de contrato forzoso por medio de convenios de cooperación y contratos de compra directa, fecha para su celebración, así como porcentajes de coparticipación, con el condicionante de homologación del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, en detrimento de la libertad de contratación.

El art. 5 de la Ley 307, a objeto del aprovisionamiento de materia prima del sector agrícola cañero al sector agroindustrial cañero, estipula dos modalidades de contratos vía convenios de cooperación en los procesos de producción y transformación de la caña de azúcar y la contratación directa; del contenido de este precepto, no se advierte que la contratación sea de carácter forzoso como



afirman los accionantes.

El art. 12 de la Ley 307, dispone que el sector agroindustrial cañero a nivel nacional tiene la obligación de recibir y recepcionar la caña de azúcar del sector agrícola cañero sin discriminación alguna, de acuerdo al plan de zafra; exceptuando esta medida cuando la oferta de la materia prima sea superior a la capacidad diaria de producción del ingenio, o no se cumpla con los requisitos técnicos mínimos para su procesamiento.

Del análisis de este precepto, tampoco se advierte que se establezca de manera alguna una contratación forzosa; ya que sólo previene las dos circunstancias posibles en las que el sector agroindustrial no podrá recepcionar y recibir la caña de azúcar, circunstancias netamente relacionadas con factores económicos y de producción. De esta manera, la Ley 307 asegura que la negación o aceptación de la caña de azúcar no se deba a otras circunstancias fuera de lo económico o técnico, evitando así algún tipo de discriminación, en cumplimiento con el mandato establecido en la Constitución Política del Estado.

El art. 15 de la Ley 307, establece un control normativo que ayuda a verificar que los contratos suscritos entre las partes cumplan con las exigencias mínimas de ley, resguardando así que no se cometan irregularidades que perjudiquen o pongan en desventaja jurídica a ninguna de las partes en relación a la otra.

Consiguientemente, en el marco mencionado, las razones por las cuales se ha dispuesto un control del plan de zafra que debe ser remitido al Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, para su homologación, no implica el desconocimiento del libre y eficaz ejercicio de sus derechos, tal como previene el art. 14.III de la CPE, sino esta medida simple y llanamente efectiviza la facultad del Estado de intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos, como es el Complejo Productivo de la Caña de Azúcar; en tal antecedente, los cargos de inconstitucionalidad alegados por los accionantes no tiene justificativo alguno, puesto que no existe una limitación al ejercicio de sus derechos, dado que la referida norma jurídica únicamente ejerce un control en las relaciones entre productores y agroindustriales cañeros, sin desconocer los derechos que les asisten; en consecuencia, no existe contradicción con los arts. 14.III, 308.II, 311.II.5, 316.2 de la CPE, conforme el test de constitucionalidad efectuado precedentemente.

### III.7.3. Test de constitucionalidad del art. 10. (Pérdida Fabril) de la Ley 307

El art. 10 de la Ley 307, determina que:

“IV. En caso que la pérdida fabril exceda el porcentaje establecido, esta pérdida adicional deberá ser asumida por el ingenio correspondiente”.

Los accionantes impugnan este precepto, sosteniendo que al haberse establecido un porcentaje en la pérdida fabril sin ningún estudio técnico, constituye una discriminación para uno de los sujetos intervinientes de la relación jurídica, ya que el menoscabo de la producción debió ser compartido entre las partes contratantes.

Sobre el tema de la norma jurídica en análisis; se advierte que, se ha previsto en el sector agrícola y agroindustrial cañero relaciones proporcionadas de corresponsabilidad respecto al porcentaje de la pérdida fabril, con un advertido de que cuando exceda el porcentaje establecido, éste será asumido por el ingenio; esta medida se encuentra justificada en la naturaleza de las funciones que éstos realizan; por ende, el trato que se establece a través de la norma impugnada de inconstitucional no implica desde ningún punto de vista una afectación del principio de igualdad, por cuanto el

empresario privado propietario del ingenio, tiene un marcado interés económico y el productor cañero se constituye en un eslabón importante en la cadena productiva como proveedor de materia prima; en ese marco, la corresponsabilidad en la pérdida fabril, obedece a una razón específica por el trabajo que realizan.

En ese sentido, si bien el art. 14.II de la CPE, establece 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, u 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”. Sin embargo, de acuerdo a los razonamientos glosados en el Fundamento Jurídico III.4 de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, este derecho debe ser interpretado dentro el siguiente parámetro: “...En primer lugar, debe tomarse en cuenta que la igualdad, en su genuino sentido, no consiste en la ausencia de toda distinción respecto de situaciones diferentes, sino precisamente en el adecuado trato a los fenómenos que surgen en el seno de la sociedad, diferenciando las hipótesis que exigen una misma respuesta de la ley y de la autoridad, pues respecto de estas, la norma razonable no debe responder al igualitarismo ciego -lo que quebrantaría la igualdad- sino primordialmente al equilibrio que impone un trato diferente para circunstancias no coincidentes, lo que significa que la igualdad no consiste en la identidad absoluta, sino en la proporcionalidad equivalente entre dos o más entes, es decir, en dar a cada cual lo adecuado según las circunstancias de tiempo, modo y lugar” (SC 0083/2000 de 24 de noviembre). En consecuencia, el derecho a la igualdad y no discriminación, no resulta lesionado cuando partiendo de hechos sustancialmente diferentes, la distinción se encuentra objetiva y razonablemente justificada y existe proporcionalidad entre las medidas adoptadas y los fines perseguidos, los cuales deben ser compatibles con los principios y valores de la Ley fundamental.

Bajo esa interpretación, el trato al que fueron sometidos los productores agrícolas y agroindustriales cañeros, en la norma cuestionada, obedece a una causa justificada, por cuanto los actores sometidos a juicio de igualdad (productores agrícolas y agroindustriales cañeros) no se encuentran en idénticas situaciones, se halla justificada la medida, desde la perspectiva de la corresponsabilidad, cuando el excedente, de esta pérdida es asumida por el propietario del ingenio, sólo cuando ésta exceda el 18% establecido en el parágrafo I del precepto en análisis; es decir, que esta norma busca el equilibrio social y económico entre las partes, sin que dicha definición en sí misma implique una afectación del principio de igualdad; en consecuencia, la medida adoptada en este precepto no vulnera el art. 14.III de la CPE.

#### III.7.4. Test de constitucionalidad de los arts. 17 de la Ley 307 y art. 19 del DS 1554

El art. 17 de la Ley 307 establece que:

“Con el objeto de garantizar la seguridad con soberanía alimentaria y el uso de las tierras agrícolas, el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, emitirán una autorización para la creación y/o ampliación de las capacidades de producción de la agroindustria cañera”.

El art. 19 del DS 1554 prevé que:

“I. Adicionalmente a la normativa vigente para la creación y funcionamiento de empresas, la agroindustria cañera debe contar con la autorización para la creación y/o ampliación de capacidades de producción.

II. La autorización para la creación de un nuevo ingenio y/o ampliación significativa de capacidades de producción de la agroindustria cañera deberá garantizar y precautelar la seguridad alimentaria con soberanía y uso adecuado de tierras agrícolas.

III. El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras establecerán el procedimiento mediante Resolución Biministerial”.

Los accionantes denuncian que a través de las normas citadas, se exige una autorización para la creación y/o ampliación de las capacidades de producción de la agroindustria cañera, por parte del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, lo que constituiría un desincentivo para el sector agroindustrial y desmedida intervención Estatal, por no considerar la capacidad productiva del sector.

Conforme se tiene desarrollado en el Fundamento Jurídico III.2 de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, es función del Estado normar los recursos naturales, entre ellos las tierras agrícolas para un uso adecuado y garantizar la seguridad alimentaria a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población, así lo establece el art. 16.II de la CPE, como un derecho fundamental; es en ejercicio de esa facultad reguladora que, mediante los Órganos Legislativo y Ejecutivo, el Estado procedió a determinar las reglas para la creación y/o ampliación de capacidades de producción de la agroindustria cañera, lo cual de ningún modo significa un condicionamiento la creación y ampliación de las capacidades de producción de la agroindustria cañera a las autorizaciones que pueda emitir el Órgano Ejecutivo como erróneamente ha sido interpretado por los ahora accionantes; sino que, estas reglas constituyen el ejercicio del control estatal en el proceso de producción de este sector encomendado por el constituyente al ser considerado un sector estratégico; asimismo, tampoco significa restricción a la iniciativa privada y libertad de empresa, que están constitucionalmente garantizados.

Por otra parte, cabe recordar que como efecto de la intervención del Estado en la economía, el art. 19 del DS 1554, Reglamenta la actividad empresarial a través de los Ministerios de Desarrollo Productivo y Economía Plural y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, entidades que precisamente para ejercer este control en el proceso productivo de la caña de azúcar, deben emitir las autorizaciones correspondientes como una forma de control del uso de la tierra, y así garantizar la seguridad alimentaria, cuya finalidad es proteger a la sociedad en su conjunto, reglas que no significan negación a su capacidad de ampliación; aspecto que, no implica vulneración a los arts. 308.I y II; 311.II.5; y, 316.2 de la CPE. En ese sentido, los arts. 17 de la Ley 307 y 19 del DS 1554, no resultan incompatibles con el orden constitucional denunciado, por cuanto la intervención del Estado en el nuevo modelo económico plural pretende regular y articular la iniciativa privada del sector agrícola y agroindustrial cañero.

III.7.5. Test de constitucionalidad de los arts. 19.1; 20; y, 21.I.1 y 2 de la Ley 307; y, 23; 24.I, II y “II”; 25.I, II y III; 29 incs. a) y b); y, 30 incs. a), b) y c) del DS 1554

“ARTÍCULO 19. (FUENTES DE FINANCIAMIENTO). El financiamiento para el funcionamiento del Centro Nacional de la Caña de Azúcar proviene de:

1. Retención por producción de azúcar y retención por producción directa de alcohol. El sector agrícola cañero y el sector agroindustrial cañero aportarán en la misma proporción, siendo el sector agroindustrial cañero el responsable de la retención correspondiente al sector agrícola cañero. La retención no representará un incremento en el precio de venta de azúcar y alcohol al consumidor”.

“ARTÍCULO 20. (RETENCIONES).

I. Se crea la retención por producción de azúcar y la retención por producción directa de alcohol de caña de azúcar, que se aplicará a toda persona natural o jurídica bajo cualquiera de las formas de organización económica reconocida por la normativa vigente, según el siguiente detalle:

Concepto	Cuota de Retención
Producción de azúcar.	0,20 Bs./quintal
Producción directa de alcohol como producto principal.	0,08 Bs./litro

II. Las cuotas de retención podrán ser modificadas a través de Decreto Supremo.

III. Las retenciones creadas por el presente Artículo se liquidarán y pagarán en la forma, plazos y lugares que establezca el Órgano Ejecutivo mediante Decreto Supremo reglamentario.

IV. Los recursos obtenidos por las retenciones serán destinados en la siguiente proporción:

1. Noventa y seis por ciento (96%) al Centro Nacional de la Caña de Azúcar.
2. Cuatro por ciento (4%) a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas, para el cumplimiento de actividades de recaudación, control y fiscalización del pago de las retenciones establecidas en el presente Artículo.

V. Se faculta a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas, a realizar la recaudación, control y fiscalización del correcto pago de las retenciones establecidas por la presente Ley”.

“ARTÍCULO 21. (SANCIONES).

I. El incumplimiento del pago de retenciones establecidas en el Artículo precedente, dentro de los plazos determinados mediante Reglamento, será sancionado de la siguiente manera:

1. Sanciones pecuniarias: Multa de hasta el diez por ciento (10%) del importe de la retención no cumplida.
2. Suspensión temporal de la matrícula de comercio”.

Por su parte, el DS 1554 determina que:

“ARTÍCULO 23.- (RETENCIONES).

I. Se faculta a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas - AEMP llevar a cabo la recaudación, control y fiscalización del correcto pago de las retenciones establecidas en el Parágrafo V del Artículo 20 de la Ley N° 307, siendo objeto de retención los siguientes:

- a. Retención por Producción de Azúcar - RPA;
- b. Retención por Producción Directa de Alcohol - RPDA.

II. Conforme lo señalado en el Parágrafo II del Artículo 20 de la Ley N° 307, las cuotas de retención se fijan en:

CONCEPTO	CUOTA DE RETENCIÓN
Producción de azúcar	0,20 Bs/quintal
Producción directa de alcohol como producto principal	0,007 Bs/litro

III. El sector agrícola cañero y el sector agroindustrial cañero aportarán a las retenciones de acuerdo al derecho propietario de la producción de azúcar y producción directa de alcohol en todos sus tipos y presentaciones, siendo el sector agroindustrial cañero el responsable de la retención correspondiente al sector agrícola cañero. La retención no representará un incremento en el precio de venta de azúcar y alcohol al consumidor.

IV. Se constituye en sujeto regulado el sector agroindustrial cañero que además es el responsable de la retención correspondiente al sector agrícola cañero”.

Respecto al art. 19 de la Ley 307, los accionantes sostienen que es contrario al texto constitucional, porque el legislador obliga a los productores cañeros e industriales azucareros a efectuar aportes por la producción de azúcar y alcohol para el funcionamiento del Centro Nacional de la Caña de Azúcar, creado por el art. 20 del Decreto Reglamentario; cuando por mandato constitucional, el desarrollo de la ciencia, la investigación científica, técnica y tecnológica, son de responsabilidad del Estado, y que la creación de retenciones económicas para dichos propósitos, contravienen la Ley Fundamental y provocan doble tributación para el sector privado, no obstante de estar sujeto a diferentes tributos legalmente establecidos, en detrimento de los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, universalidad y no confiscatoriedad; asimismo, las multas y sanciones emergentes del incumplimiento de las retenciones, afectan valores constitucionales como la personalidad y la capacidad jurídica de las sociedades comerciales, en franca vulneración del derecho a dedicarse al comercio, a la industria, o cualquier actividad económica lícita, la iniciativa privada, libertad de empresa, el ejercicio de la actividad empresarial, la seguridad jurídica y la regulación de la economía sustentada en los principios de necesidad, razonabilidad, proporcionalidad y la propiedad privada.

Sostienen también que, la referida medida vulnera el art. 14.III de la CPE, que garantiza a todas las personas y colectividades entre ellas a las personas jurídicas, sin discriminación alguna el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución Política del Estado, entre ellos el derecho a la igualdad de trato cuando prohíbe toda forma de discriminación.

En este punto, los accionantes incurren en error al pretender asimilar un tributo, con la retención por producción de azúcar y alcohol, prevista en las normas impugnadas para el sector agrícola cañero como para el agroindustrial, destinada a financiar el funcionamiento del Centro Nacional de la Caña de Azúcar, para concluir en una supuesta doble tributación. Al respecto, conviene recordar que por mandato constitucional la participación del Estado en la economía tiene como fin esencial consolidar el modelo económico plural, orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos; a este objeto, el art. 311.II.4 de la CPE, faculta al Estado a intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos en procura de garantizar su abastecimiento para preservar la calidad de vida de toda la población; para este fin, la propia Norma Suprema, determina las funciones que debe asumir el Estado en su nueva estructura y organización económica; en este marco constitucional, el art. 316.10 de la CPE, señala como una de las funciones del Estado el gestionar recursos económicos para la investigación, la asistencia técnica y la transferencia de tecnologías para promover actividades productivas y de industrialización, mandato constitucional que fue materializado a través de los arts. 19.1 y 20 de la Ley 307; y, 23 del DS 1554, al crear retenciones por producción de azúcar y retención por producción directa de alcohol estableciendo un porcentaje de Bs0,20.- por quintal de azúcar y Bs0,08.- por litro de alcohol para financiar el funcionamiento de entidades estatales, como el Centro Nacional de la Caña de Azúcar, institución cuyo fin principal es la de investigar, diseñar y proponer acciones para el mejoramiento genético de la caña de azúcar; así como, el de proporcionar servicios técnicos y tecnológicos para el mejoramiento de la producción de la caña de azúcar; fines que beneficiarían en principio al sector agrícola y agroindustrial y a toda la población boliviana al constituir el azúcar un producto

estratégico y de primera necesidad; además, permitiría garantizar la seguridad alimentaria sana, adecuada y suficiente para toda la población, cumpliendo con el mandato constitucional establecido en el art. 16.II de la CPE.

En mérito a lo expuesto, se concluye que por mandato constitucional es función del Estado intervenir en la dirección y control de los sectores estratégicos de la economía; por ello, es también responsabilidad del Estado gestionar recursos económicos para la creación de centros de investigación científica, técnica y tecnológica en beneficio del interés general; en consecuencia, al establecer los arts. 19.1 y 20 de la Ley 307; y, 23 del DS 1554, la retención por quintal de azúcar Bs0,20.- y por litro de alcohol Bs0,80.-, que se determinara en forma mensual y depositados a una cuenta fiscal aperturada por la AEMP, no se vulneró los arts. 14.III, 56.I, 103.I y 323.I de la CPE, como sostienen los accionantes; más al contrario, se advierte en esta medida la materialización de los valores de solidaridad, reciprocidad, equilibrio y bienestar común determinados en la Ley Fundamental como valores y fines del Estado; como tampoco ésta constituye un nuevo tributo para este sector, por cuanto la retención es una medida parafiscal o extra fiscal, asumida en cumplimiento de los mandatos establecidos en la misma Constitución Política del Estado, como se estableció precedentemente; por consiguiente, este aporte no se asemeja a un impuesto o tributo en los alcances previstos en el Código Tributario Boliviano.

Por otra parte, los accionantes sostienen que si las retenciones en su concepto son inconstitucionales, por consecuencia lógica también lo son las sanciones de multa y suspensión de matrícula de comercio previstos en la Ley 307 y el DS 1554, que al asumir una aplicación directa, vulneran los derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso consagrados en los arts. 115.II, 117.I y 119.I de la CPE.

Al respecto, si bien los preceptos en análisis establecen un régimen sancionador, éste tiene su fundamento en la potestad sancionatoria del Estado, cuyos alcances fueron desarrollados en el Fundamento Jurídico III.5 de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, determinando que la potestad sancionadora del Estado se encuentra limitada por los principios, valores, derechos y garantías previstos en la Constitución Política del Estado y en los pactos internacionales sobre Derechos Humanos. En este contexto, el citado régimen sancionador se encuentra regulado dentro de los principios de legalidad y tipicidad conforme se advierte del contenido del art. 21 de la Ley 307, que determina expresamente los tipos de sanción, las que fueron debidamente reglamentadas para su aplicabilidad por los arts. 29 y 30 del DS 1554; así como también, de acuerdo al art. 31 del citado reglamento, se advierte que este régimen sancionatorio cuenta con un procedimiento de impugnación a efectos de resguardar el debido proceso, cuando establece que contra el acto administrativo que determine la sanción, podrá interponerse los recursos que establece el procedimiento administrativo, en el marco del DS 27175 de 15 de septiembre de 2003; lo que permite concluir que, este régimen sancionatorio no vulnera ninguna de las garantías constitucionales denunciadas.

III.7.6. Test de constitucionalidad de los arts. 26, 27 y 28 del DS 1554 y todos los artículos del Reglamento aprobado por la Resolución Ministerial 081/2013

“ARTÍCULO 26.- (ABASTECIMIENTO INTERNO).

(..)

II. El sector agrícola cañero y agroindustrial cañero, en proporción a su derecho propietario, dispondrán y garantizarán un inventario de seguridad obligatorio de azúcar equivalente al consumo nacional de azúcar de dos (2) meses que estará almacenado en depósitos declarados e identificados

por ambos sectores”.

“ARTÍCULO 27.- (SALDO EXPORTABLE).

(...)

II. En caso de que se determine la existencia de excedentes exportables, el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural emitirá licencias de exportación, conforme al derecho propietario del sector agrícola cañero y agroindustrial cañero”.

“ARTÍCULO 28.- (LICENCIA DE EXPORTACIÓN).

I. Se crea la Licencia de Exportación de caña de azúcar, sus productos principales y subproductos de la caña de azúcar como un documento soporte de la Declaración Única de Exportación.

II. Toda persona natural o jurídica, bajo cualquiera de las formas de organización económica, que desee realizar exportaciones de caña de azúcar, sus productos principales y/o subproductos, deberá solicitar la Licencia de Exportación, de acuerdo a Resolución Ministerial a ser emitida en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, la cual incorporará las subpartidas arancelarias de los citados productos”.

Los accionantes sostienen que las medidas obligatorias de inventariación de seguridad de azúcar, equivalente al consumo nacional de dos meses, el almacenamiento en depósitos declarados e identificados, evaluación y balances periódicos, estimaciones previas a la zafra, reportes quincenales a la autoridad competente, sobre la producción, ventas internas y externas del azúcar, son medidas basadas en el desabastecimiento del mercado interno, panorama que no ocurre en la realidad nacional; por lo tanto, la exportación del azúcar no debió tener ninguna restricción, ya que a mayor abastecimiento interno y menor exportación con valor agregado, provoca un riesgo en los mercados internacionales.

También alegan que la Constitución Política del Estado protege dos bienes fundamentales: i) La soberanía alimentaria; y, ii) Las actividades productivas y comerciales para la exportación de productos con valor agregado; y que ninguno de estos bienes “debe ser sacrificado a costa del otro como lo hacen las normas inconstitucionales del DS 1554”, los cuales deben ser armonizados por el Estado de tal manera que ambos tengan plena y eficaz realización, medidas que en su criterio vulneran los arts. 16, 47.I, 308, 311.II.5, 316.2 y, 318.I y V de la CPE.

En el Fundamento Jurídico III.2 de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, se estableció el rol del Estado en el proceso de construcción de una economía plural; asimismo, conforme al art. 316 de la CPE, esta función consiste en conducir el proceso de planificación económica y social, dirigir la economía y regular conforme con los principios establecidos en esta Norma Suprema, los procesos de producción, distribución, y comercialización, así como también ejercer la dirección y el control de los sectores estratégicos de la economía entre muchas otras, con la finalidad de garantizar la soberanía alimentaria, para lo cual a través del art. 26 de la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, el gobierno ha declarado estratégico al sector agropecuario para la producción de alimentos y los productos derivados de la caña de azúcar de consumo público, y la regulación efectuada por el Órgano Ejecutivo, está dirigida a la provisión del producto en el mercado interno; políticas asumidas por el Estado a fin de cumplir con la obligación de garantizar la seguridad alimentaria a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población.

En este sentido, corresponde aclarar que no existe colisión de derechos como afirman los

accionantes entre la soberanía alimentaria y la exportación de los productos derivados de la caña de azúcar establecida como un derecho fundamental y un derecho humano en nuestra Ley Fundamental y no así la libertad de empresa, lo que provoca que esté por encima de cualquier interés económico.

Finalmente, es evidente que la medida asumida no resulta desproporcionada, por cuanto prever primeramente el abastecimiento interno y recabar autorizaciones para la exportación en caso de existir excedente, no significa, de ninguna manera, atentar contra los derechos del sector agrícola y agroindustrial cañero, quienes seguirán realizando su actividad empresarial bajo la garantía del Estado.

Con relación al art. 47.I. de la CPE, el cual en concepto de los accionantes resultaría afectado por las medidas adoptadas a través de los arts. 26.II; 27.II; y, 28.I y II del DS 1554, el Tribunal Constitucional Plurinacional con relación al derecho a dedicarse al comercio en la SC 0326/2010-R de 15 de junio, estableció lo siguiente: "En lo que respecta propiamente al derecho a dedicarse al comercio, como derecho social y económico, el art. 47.I de la Constitución Política del Estado vigente (CPE), señala que: 'Toda persona tiene derecho a dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad económica lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo'. Es decir, que el ejercicio del comercio es una manifestación del derecho al trabajo, actividad comercial a la que puede acceder toda persona sea natural o jurídica, dentro de los márgenes constitucionales y legales, teniendo siempre en cuenta el bienestar común, y el respeto a los valores y principios previstos por el art. 8.II con relación al 306.III de la CPE, que son la: 'reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia' para vivir bien y el bienestar de la colectividad, de tal manera que el individuo tenga la posibilidad de procurarse el sustento de su familia o entorno, como también desarrollar y proyectarse en el ámbito laboral-comercial en una actividad que forma parte de la organización económica del Estado Plurinacional, puesto conforme dispone el citado art. 306 de la CPE: 'I. El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y bolivianos. II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa'".

Bajo el razonamiento expuesto, corresponde afirmar que el derecho al comercio, no se encuentra vulnerado, por cuanto las normas demandadas de inconstitucionales de ninguna manera han impedido la actividad comercial de los empresarios cañeros, entidad privada que continúa con las actividades inherentes a su giro principal; por consiguiente, se concluye que los arts. 26.II; 27.II; y, 28.I y II del DS 1554, no lesionan los arts. 16; 47.I; 308.I y II; 311.II.5, 316.2; y, 318.I y V de la CPE. III.7.7. Test de constitucionalidad de los arts. 21.II de la Ley 307; y, 32 inc. b); 33; y, 34.I y II del DS 1554

En relación a los preceptos señalados, los accionantes sostienen que la infracción de las obligaciones laborales y sociales de acuerdo a lo normado por los preceptos cuestionados, conllevan a la suspensión temporal de la licencia de exportación del azúcar, sus productos principales y subproductos; sin considerar que, el régimen de las normas laborales ya establecen sanciones administrativas contra los empleadores; en consecuencia, las normas impugnadas determinan doble sanción por un mismo hecho, vulnerando el principio non bis in ídem.

El art. 21.II de la Ley 307, ahora impugnada establece:

"ARTÍCULO 21. (SANCIONES).

(...)



II. Toda persona natural o jurídica, bajo cualquiera de las formas de organización económica, que incumpla obligaciones establecidas en la normativa vigente referidas al pago de sueldos y salarios, respecto a los derechos laborales y sindicales, pago de beneficios sociales y aportes a la seguridad social, será sancionada con la suspensión temporal de la licencia de exportaciones de caña de azúcar, sus productos principales y subproductos. La aplicación del presente párrafo será reglamentada mediante Decreto Supremo”.

Los arts. 32 inc. b), 33 y 34 del DS 1554, determinan:

“ARTÍCULO 32.- (INFRACCIONES). En el marco de lo establecido por el Párrafo II y III del Artículo 21 de la Ley N° 307, son infracciones las siguientes:

b. Cuando el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social o la autoridad judicial competente determine el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa vigente, referidas al pago de sueldos y salarios, respecto a los derechos laborales y sindicales, pago de beneficios sociales y aportes a la seguridad social. Dicho incumplimiento deberá ser notificado al Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural”.

“ARTÍCULO 33.- (SANCIÓN). La sanción aplicable por el incumplimiento de las infracciones señaladas en el Artículo precedente será la suspensión temporal de la Licencia de Exportación”.

“ARTÍCULO 34.- (PROCEDIMIENTO PARA EFECTIVIZAR LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LA LICENCIA DE EXPORTACIÓN).

I. El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural emitirá la suspensión de la Licencia de Exportación, que deberá ser notificado al exportador y a la Aduana Nacional en un plazo no mayor a veinticuatro horas.

II. Una vez recibida la notificación, la Aduana Nacional en un plazo no mayor a setenta y dos horas, efectivizará dicha suspensión”.

Del análisis del contenido de las disposiciones cuestionadas mediante la presente acción de inconstitucionalidad abstracta, se infiere que dicha norma contempla un régimen sancionatorio, en cuyo mérito, expresamente determina la sanción de suspensión temporal de la licencia de exportaciones de caña de azúcar, sus productos principales y subproductos, a toda persona natural o jurídica que forma parte del Complejo Productivo de la Caña de Azúcar que incumpla obligaciones establecidas en la normativa vigente, referidas al pago de sueldos y salarios, derechos laborales y sindicales, pago de beneficios sociales y aportes a la seguridad social; medida que, se configura como una sanción administrativa tipificada por ley expresa.

Por otra parte, se tiene que la medida adoptada en dicha ley, fue reglamentada por los arts. 32 inc. b), 33 y 34 del DS 1554, que contempla el procedimiento para efectivizar la suspensión temporal de la licencia de exportación.

Ahora bien, en el precedente constitucional glosado en el Fundamento Jurídico III.6 de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, respecto de establecer la irradiación del principio ne bis in ídem en la potestad administrativa sancionatoria del Estado, se precisó la diferencia existente entre las multas coercitivas y las sanciones administrativas, concluyéndose que las primeras, no tienen una naturaleza sancionatoria propiamente dicha, sino por el contrario, cumplen la finalidad de constreñir al cumplimiento de actos o resoluciones administrativas; vale decir que, la teleología de las multas

coercitivas, radica en la autotutela ejecutiva de la administración pública, fin diferente al perseguido por la potestad administrativa sancionatoria a través de las denominadas sanciones administrativas; en otras palabras, las sanciones administrativas tienen un carácter represivo, en cambio las multas coercitivas buscan forzar al individuo a que cumplan con cierta obligación.

Bajo este razonamiento, la jurisprudencia constitucional antes señalada, en definitiva concluyó que las multas coercitivas, las medidas de policía y la revocación de autorizaciones, licencias y caducidad de concesiones administrativas, tienen una génesis diferente a las sanciones administrativas, por tanto, en el ejercicio de la función legislativa pueden ser acumulables entre sí, sin que ello implique afectación del principio *ne bis in ídem* en su cauce material.

En este contexto, cabe precisar que en el ámbito de la legislación laboral vigente, el incumplimiento de derechos laborales relativos al pago de salarios, beneficios sociales, derechos sindicales y aportes a la seguridad social, establecidos en la instancia judicial o administrativa, tienen como objeto principal el reconocimiento y la tutela de los derechos consignados en la ley substancial, así lo establece el art. 59 del Código Procesal del Trabajo (CPT); en este marco, en las citadas instancias de forma accesoria se imponen multas económicas coercitivas ante la vulneración de estos derechos conforme se tiene de la previsión contenida en el art. 9.II del DS 28699 de 1 de mayo de 2006, precepto que establece que en caso de que el empleador incumpla con la obligación del pago de beneficios sociales en el plazo de quince días de producido el retiro, pagará una multa en beneficio del trabajador, consistente en el 30% del monto total a cancelarse, incluyendo el mantenimiento de valor. Lo propio acontece en el tema de las denuncias por infracción a leyes sociales, tal cual prevé el art. 1 del DS 21615 de 29 de mayo de 1987, que establece que los jueces del trabajo y seguridad social, sancionarán las infracciones a leyes sociales, con multas de Bs1 000.- (mil bolivianos), a Bs10 000.- (diez mil bolivianos), según los casos individuales de infracción.

Precisado lo anterior, se tiene que el art. 117.II de la CPE, establece que nadie será procesado ni condenado más de una vez por el mismo hecho. Asimismo, en el marco del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, el art. 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en su tenor literal establece que: "Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país"; por su parte, el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, en un reconocimiento en su tenor literal mucho más extensivo, a través del art. 8.4 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, establece que el inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos, aspecto que implica el reconocimiento expreso del principio de *ne bis in ídem*. En este entendido, considerando que dicho principio, se encuentra expresamente reconocido en nuestra Norma Suprema; se establece que los preceptos impugnados en una interpretación de y conforme a la Constitución Política del Estado y al bloque de convencionalidad, no afecta el contenido esencial del principio del *ne bis in ídem*, pues en su contenido normativo determina una sanción administrativa de suspensión temporal, ante el incumplimiento de obligaciones laborales; en cambio, la normativa laboral como se estableció, impone multas de carácter coercitivo que tienen una génesis y un fin diferente a las sanciones administrativas; en consecuencia, a través del ejercicio de la función legislativa, pueden ser acumulables sin que ello signifique afectación al principio constitucional antes referido; en tal antecedente, no existe una doble sanción por un mismo hecho como denuncian los ahora accionantes.

III.8. Finalmente en cuanto al Test de constitucionalidad de las Resoluciones Ministeriales 080/2013 de Aprobación del Reglamento del Procedimiento de Homologación del Plan Zafra y los Instrumentos que conforma el Sistema de Trazabilidad del Complejo Productivo de la Caña de Azúcar, y 081/2013 de Aprobación del Reglamento de Abastecimiento Interno y Exportación del

Complejo Productivo de la Caña de Azúcar, los accionantes impugnaron de inconstitucionales dichas normas como consecuencia de impugnar el art. 1 de la Ley 307, alegando que al ser inconstitucional dicho precepto por consecuencia lógica también son inconstitucionales tales normas.

Al respecto, corresponde manifestar, que al haberse establecido la constitucionalidad de las normas impugnadas; se concluye que, las citadas Resoluciones Ministeriales, son también constitucionales por conexitud, al constituir normas reglamentarias emitidas en base a la Ley 307 de 10 de noviembre de 2012 y su Reglamento aprobado por DS 1554 de 10 de abril de 2013.

POR TANTO

La Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional, en virtud de la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y el art. 12.1 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, declarar:

1° La CONSTITUCIONALIDAD de los arts. 1; 5; 6; 7; 10.IV; 12; 15.II; 17; 19.1; 20; y, 21.I.1 y 2, y II; y, la Disposición Transitoria Única de la Ley 307 de 10 de noviembre de 2012.

2° La CONSTITUCIONALIDAD de los arts. 4.I, II y III; 5; 10.I inc. c) y III inc. b); 11.I. incs. a) y b), y II; 19; 23.I, II, III y IV; 24.I, II y "II"; 25.I, II y III; 26.II; 27.II; 28.I y II; 29 incs. a) y b); 30 incs. a), b) y c); 32 incs. a) y b); 33; 34.I y II; 35; y, Disposiciones Transitorias Tercera y Séptima del DS 1554 de 10 de abril de 2013, que reglamenta la Ley 307.

3° La CONSTITUCIONALIDAD de las Resoluciones Ministeriales 080/2013 de 21 de mayo y 081/2013 de 22 de mayo, por conexitud.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional.

No intervienen los Magistrados, Dra. Neldy Virginia Andrade Martínez y Dr. Ruddy José Flores Monterrey, por ser de voto disidente.

Fdo. Dr. Efren Choque Capuma  
PRESIDENTE

Fdo. Dra. Mirtha Camacho Quiroga  
MAGISTRADA

Fdo. Dr. Zenón Hugo Bacarreza Morales  
MAGISTRADO

Fdo. Dr. Macario Lahor Cortez Chávez  
MAGISTRADO

Fdo. Dr. Juan Oswaldo Valencia Alvarado  
MAGISTRADO