



Corte
Nacional
Electoral
República de Bolivia

PARA ENTENDER LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Comentario introductorio

H. C. F. Mansilla



cuaderno
de **diálogo** y **6**
deliberación

**PARA ENTENDER
LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DEL ESTADO**

PARA ENTENDER LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Comentario introductorio

H. C. F. Mansilla



Corte
Nacional
Electoral
República de Bolivia

Primera edición, marzo de 2005
Depósito legal: 4-1-79-05 P.O.

© **Corte Nacional Electoral**

Av. Sánchez Lima N° 2482 y 2440 Sopocachi
Teléfono: (591-2) 241-0330, Fax: (591-2) 242-5133
educiudadana@cne.org.bo
www.cne.org.bo
La Paz, Bolivia

Editado por:

**Unidad de Análisis e Investigación
del Área de Educación Ciudadana de la CNE**

Cuidado de edición: Unidad de Información Pública
Diseño gráfico: Ernesto Azcuy Domínguez
Diagramación: Percy Mendoza
Impresión: Imprenta Weinberg

Impreso en Bolivia
Tiraje de 2.000 ejemplares
Distribución gratuita. Prohibida su venta

Las opiniones expresadas en este *Cuaderno de Diálogo y Deliberación* son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen la autonomía, independencia e imparcialidad de la Corte Nacional Electoral.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
A MANERA DE INTRODUCCIÓN	9
Aspectos generales e históricos de las constituciones.....	10
La evolución de las constituciones bolivianas	16
Estructura y lógica de la actual Constitución boliviana	21
DISPOSICIONES GENERALES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.....	27
LA PERSONA COMO MIEMBRO DEL ESTADO.....	37
Derechos y deberes fundamentales	37
Garantías de la persona	48
Nacionalidad y ciudadanía	52
ESTRUCTURA DEL ESTADO BOLIVIANO.....	55
El Poder Legislativo	56
El Poder Ejecutivo.....	67
El Poder Judicial	76

REGÍMENES ESPECIALES	83
Régimen económico y financiero	83
Régimen social	86
Régimen agrario y campesino	87
Régimen cultural	88
Régimen familiar	89
Régimen municipal	89
Régimen de las Fuerzas Armadas	92
Régimen de la Policía Nacional	93
ELECCIONES Y ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA	95
Sistema electoral y órganos electorales.....	95
Los órganos de representación política	98
PRIMACÍA Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN	101
SOBRE EL AUTOR	105

PRESENTACIÓN

Es la Ley Fundamental de la República. Establece qué tipo de Estado es el boliviano, qué forma de gobierno tiene y reconoce que su composición social es diversa en gente y culturas. Determina cuáles son los derechos de los bolivianos y bolivianas y las garantías para protegerlos y velar por su cumplimiento, pero también cuáles son sus obligaciones. Divide el ejercicio del poder en tres instancias —legislativa, ejecutiva y judicial— distintas pero complementarias, para que entre ellas se controlen y equilibren mutuamente. Y establece las competencias de estos poderes y las normas de su funcionamiento. Dice cómo se eligen los representantes y las autoridades y qué tipo de organizaciones representan políticamente a la población. Y cuáles son los principios que deben orientar las políticas públicas en diversos campos, como la economía, los asuntos sociales y la educación. Todo esto dice y es la Constitución Política del Estado. Pero, ¿cuánto realmente sabemos de ella?

Bolivia vive una compleja etapa de transición. Un momento en el que la sociedad se ha volcado con mucha intensidad a reflexionar, cuestionar —a veces con virulencia— pero también a valorar el camino recorrido hasta ahora por la democracia y sus instituciones. Estas preocupaciones han encontrado un horizonte de esperanza en la realización de una Asamblea Constituyente. Se trata de poner en práctica un mecanismo democrático de participación, deliberación y toma de decisiones, establecido por la propia Constitución, para reformar totalmente el texto constitucional, es decir, para establecer nuevas normas de convivencia pacífica más cercanas a la realidad, las necesidades y las expectativas de todos los bolivianos y las bolivianas.

Sin embargo, para encarar este proceso resulta imprescindible el conocimiento de aquello que se pretende y desea cambiar: la Constitución Política

del Estado boliviana. Bajo esa premisa, por encargo del Organismo Electoral, H. C. F. Mansilla, reconocido investigador y pensador boliviano, ha emprendido la tarea de analizar el contenido de la Carta Magna. Parte por parte, con un criterio didáctico, expone el texto constitucional; explica, recurriendo a la historia y la doctrina, el origen y la tradición de las normas; establece, cuando resulta pertinente, comparaciones con constituciones de otros países; muestra, con ecuanimidad y con sentido crítico, sus alcances pero también sus limitaciones. En suma, propone al lector un mapa y una guía, como dice el título del trabajo: *Para entender la Constitución Política del Estado*.

Este documento ha sido escrito pensando no en un lector especializado sino en toda persona —pero especialmente en los jóvenes— interesada en un tema determinante para el presente y el futuro del país: el *proceso de la Asamblea Constituyente*. Ha sido escrito para que el lector conozca de cerca el contenido de la Carta Magna y, a partir de ese conocimiento, construya sus propios elementos de juicio que orienten su participación responsable y motivada en este desafío que tenemos como Nación diversa.

Con este nuevo texto, que se publica como sexto número de nuestra serie editorial *Cuadernos de Diálogo y Deliberación*, la Corte Nacional Electoral, a través de su Unidad de Análisis e Investigación, ratifica su compromiso con el pensamiento crítico, el diálogo plural y la deliberación informada como componentes imprescindibles en la construcción de una cultura democrática en el país. Y es que sólo así podremos avanzar, más allá de la ritualidad del voto, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas en Bolivia.

Lic. Roxana Ybarnegaray P.
Vocal de Educación Ciudadana
Corte Nacional Electoral

Dr. José Luis Exeni R.
Director Nacional de Educación
Ciudadana, Análisis e Información
Corte Nacional Electoral

A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Tanto en las grandes naciones industrializadas del Norte como en América Latina se publican extensos comentarios de las constituciones correspondientes, obras que tienen un carácter especializado en el campo jurídico. Muchos de estos textos eruditos poseen además una naturaleza histórico-crítica, que permite al estudioso conocer el desarrollo histórico de las instituciones y las leyes, comprender el sentido profundo de la estructura lógica y del articulado del texto constitucional y comparar una constitución con otras de diferentes países.

Este breve libro persigue un objetivo mucho más modesto. No trata de ser un amplio comentario crítico dentro del derecho constitucional, sino una breve introducción muy general a la Constitución boliviana vigente. Se dirige al público en general y a la juventud en especial¹. No es un texto jurídico propiamente dicho, sino un análisis de ciencias políticas y sociología aplicado a nuestra Carta Magna. Es probable que en 2005/2006 se reúna una Asamblea Constituyente que discuta y apruebe una nueva Constitución Política del Estado². El texto actualmente vigente servirá parcialmente de base e inspiración para el debate de la nueva Constitución. Para poder seguir adecuadamente el desarrollo de la Asamblea Constituyente es aconsejable que la población conozca el texto actual con sus lados positivos, pero también sus debilidades y anacronismos. Así los interesados podrán comparar también

1 Un antecedente importante e interesante es la obra: *Manual de educación para la democracia*, La Paz: Corte Departamental Electoral de La Paz 2003, que mediante un lenguaje sencillo, un glosario de términos especializados, numerosas ilustraciones y mapas y muchos datos históricos representa también una introducción al conocimiento de la Constitución vigente.

2 Sobre la Asamblea Constituyente y sus dilemas, cf. PULSO (La Paz), vol. 5, N° 284 (11 de febrero de 2005).

el resultado de la Constituyente con lo que existía antes, y sacar sus propias conclusiones en torno a la originalidad y utilidad de ambas Cartas Magnas.

La mala situación económica, la permanencia de la pobreza y las desigualdades sociales, la descomposición del sistema tradicional de partidos, las carencias de representatividad del Parlamento, el renacimiento del indigenismo, los fortalecidos movimientos sociales y las tendencias regionalistas han sumido la política boliviana en una situación de crisis generalizada. La democracia misma aparece como amenazada³. Pero, al mismo tiempo, hay serios intentos para dotar al país de un nuevo fundamento para la convivencia pacífica de los bolivianos, y uno de esos factores es la convocatoria a una Asamblea Constituyente y la elaboración de una nueva Carta Magna. Por más avanzado que sea este texto constitucional no resolverá los problemas estructurales del país, pero puede contribuir a consolidar la paz social y a modernizar estructuras y normas asociadas directamente con el aparato estatal (por ejemplo en el campo de las autonomías regionales). Estos esfuerzos en pro de mayor democracia, justicia social y modernidad se enfrentarán con determinadas tradiciones culturales favorables a las más diversas formas de autoritarismo⁴. Pese a su persistencia y resistencia, estas últimas no representan ninguna esencia inmutable de la nación boliviana, y pueden ser desplazadas por modelos más racionales y democráticos de convivencia social. Para ello se requiere de una obra educativa de gran aliento y envergadura; este breve libro sólo quiere ser un modesto aporte a ese notable esfuerzo pedagógico, al que contribuye eficazmente, entre otras instituciones, la Corte Nacional Electoral.

Aspectos generales e históricos de las constituciones

Toda sociedad humana necesita un código conformado por reglas congruentes entre sí para desenvolver sus múltiples actividades dentro de una atmósfera de paz social, seguridad y previsibilidad. Estas normas deben

3 Roberto Laserna, *La democracia en el ch'enko*, La Paz: Milenio 2004.

4 Jorge Lazarte, "Entre dos mundos: La cultura democrática en Bolivia", en: Carlos Toranzo Roca et al., *Democracia y cultura política en Bolivia*, La Paz: Corte Nacional Electoral 2001, pp. 27-153; Jorge Lazarte, "Propuesta para el fortalecimiento de una cultura democrática", en: Carlos Toranzo Roca (comp.), *Bolivia: visiones de futuro*, La Paz: FES / ILDIS 2002, pp. 111-143.

gozar de una aceptación mayoritaria, aunque los ciudadanos no las conozcan en detalle. Ésta es la principal justificación para la existencia de las constituciones. Sin un ordenamiento de este tipo las sociedades pueden caer en una atmósfera generalizada de desorden y caos, lo que en la experiencia histórica ha resultado ser altamente contraproducente para el desarrollo de una nación. En efecto: conflictos internos más o menos permanentes o el estallido de una guerra civil a causa de desacuerdos sobre las leyes básicas han sido factores que consumen recursos de toda clase (que podrían haber sido utilizados en favor de metas mucho más razonables), inmovilizan energías productivas y generan odios y rencores difícilmente superables. Una constitución que cuenta con el consenso general de la sociedad respectiva representa un claro elemento de progreso social porque evita malgastar recursos y energías en pugnas fratricidas. Para ello la constitución debe ser considerada como fuente de legitimidad por la mayoría de la población. Es decir: la ley fundamental de la nación debe reflejar los valores superiores y los principios prevalecientes en el conjunto de la sociedad y no ser contraria a sus creencias predominantes.

La Constitución Política del Estado es la ley fundamental que regula los aspectos más importantes de la vida pública de una comunidad. En la mayoría de los casos se trata de un estatuto jurídico escrito que determina la estructura básica y la organización política de una sociedad, establece las competencias de los distintos poderes y órganos del Estado, fija los vínculos entre las regiones integrantes del país y su administración central y garantiza los derechos de los ciudadanos. Este último punto ha adquirido en las últimas décadas una relevancia decisiva a nivel mundial⁵.

Uno de los rasgos más notables de las constituciones actuales es su creciente complejidad. En esto las Cartas Magnas siguen de cerca el desarrollo histórico de las sociedades, que en todo el planeta tienden a convertirse en organismos cada vez más complicados y diferenciados. La enorme importan-

5 Cf. la obra básica de Rodrigo Borja, *Derecho político y constitucional*, México: Fondo de Cultura Económica 2001; es también importante: Domingo García Belaúnde, "La interpretación constitucional como problema", en: ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO (Medellín), vol. 1996, pp. 47-83.

cia que han adquirido la ciencia y la tecnología en el mundo del presente se refleja claramente en el aumento exponencial de leyes, decretos y regulaciones que tienen que ver directamente con el despliegue de la técnica aplicada a innumerables actividades humanas. Los esfuerzos por reformar y mejorar constituciones y leyes tienen que ver probablemente con una tendencia general a “civilizar la política”, que, con muchos retrocesos y obstáculos, se ha dado a partir de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). No hay duda, por ejemplo, de que las constituciones y las leyes han ganado paulatinamente en racionalidad procedimental. El monopolio del uso de la fuerza física por el Estado y la introducción de la previsibilidad basada en un derecho racional fueron los primeros de estos logros. El autodisciplinamiento de los ciudadanos mediante una mejor comprensión de la sociedad es una de las metas actuales. Todo esto implica, por supuesto, inmensos esfuerzos educativos, pero también nuevos derechos y la necesidad de protegerlos e implementarlos en la práctica. Esta evolución se aprecia de inmediato en las constituciones, que crean órganos regulatorios para numerosos campos socio-económicos, instauran tribunales especializados para tratar casos cada vez más complicados y establecen mecanismos para proteger los derechos de los ciudadanos. Este incremento de la complejidad tiene lugar paralelamente

- a** a la multiplicación de situaciones de riesgo, sobre todo de aquellas causadas por la actividad humana y que son, por lo tanto, evitables, por lo menos en un buen número de casos⁶; y
- b** a la conciencia cada vez mayor de la población de que uno de los objetivos primordiales del Estado es limitar las posibilidades de peligro, riesgo y contingencia a las que están sometidos los individuos. Se anhela, en el fondo, una reducción de la complejidad para que sea aceptable en la vida cotidiana.

La creciente complejidad de las sociedades, reflejada en las transformaciones de los textos constitucionales, muestra también aspectos problemáticos

6 Sobre la temática de la creciente inseguridad ciudadana y sus múltiples aspectos, conectadas a veces de manera indirecta entre sí, cf. el brillante volumen colectivo: Susana Rotker (comp.), *Ciudadanías del miedo*, Caracas: Nueva Sociedad 2000.

cos. Las demandas de autonomía de las diversas regiones de un Estado se contraponen a la formación de mercados supranacionales, en los cuales predominan normas de naturaleza uniforme, tanto en el plano técnico como en el jurídico. El anhelo de diferenciarse culturalmente (que acompaña a las corrientes autonomistas), aunque sea profundamente sentido, se ve relativizado por las pautas universales y homogéneas que irradia el mundo altamente tecnificado del actual proceso de globalización. La evolución de los textos constitucionales muestra en numerosos países una clara inclinación a conceder autonomías provinciales y municipales más o menos amplias en el plano jurídico e institucional, pero el desarrollo uniformador en los terrenos de la cultura, la técnica y hasta de la vida cotidiana devalúa parcialmente la vigencia real de las autonomías regionales. Esto puede suceder en el caso boliviano.

Por otra parte, el énfasis en cuestiones sociales y educativas ha transformado el aparato estatal contemporáneo, convirtiéndolo en un organismo de múltiples funciones, entre ellas algunas de carácter preceptivo. Es decir: el Estado debe establecer o, por lo menos, proponer valores normativos de orientación e implementar políticas públicas acordes con estos valores. Hoy en día, por ejemplo, prevalecen tendencias claramente favorables a un *ordenamiento democrático-progresista* en el marco del llamado *Estado Social de Derecho*. En la actualidad la ciudadanía espera, por lo tanto, que su Estado respectivo despliegue esfuerzos sistemáticos

- 1 para reducir el riesgo que conlleva toda vida colectiva;
- 2 para elevar de forma permanente y metódica el nivel de la educación, la salud y otros elementos esenciales de un desarrollo bien logrado; y
- 3 para que este mejoramiento constante del nivel de vida tenga lugar en el marco de un desarrollo sostenido acorde con la protección de la naturaleza y el medio ambiente.

El mencionado incremento de la complejidad social se traduce entonces en varios aspectos de los textos constitucionales del presente: éstos abarcan más espacio que en épocas pasadas y su lenguaje es más técnico y especializado que antes. Numerosas funciones, que anteriormente no se consideraban como pertenecientes a la esfera del Estado, emergen ahora en las Cartas

Magnas. Esta evolución global de la sociedad se refleja en nuevas tareas incorporadas a los roles estatales (como los mecanismos relativamente nuevos para garantizar derechos humanos cada vez más amplios). Se han creado instituciones adicionales (por ejemplo en el seno del Poder Judicial) para poder lidiar con nuevas clases de conflictos derivados de esa complejidad creciente. Las modificaciones que ha sufrido la Carta Magna boliviana en 1994 y 2004 reflejan claramente esta constelación⁷. Las reformas constitucionales tratan de satisfacer las aspiraciones de nuevas autonomías municipales y regionales (departamentales en el caso boliviano). Esto es comprensible porque todas las sociedades modernas tienden a un cierto policentrismo, a causa precisamente de anhelos y demandas que no pueden ser satisfechas adecuadamente por un gobierno central percibido como lejano.

Las constituciones contemporáneas tienen en común algunos principios político-filosóficos que inspiran el contenido de estos textos, como ser

- la soberanía popular,
- la separación de los poderes del Estado (en conjunción con la cooperación e interacción de los mismos),
- el Estado de Derecho,
- el carácter privilegiado de los derechos humanos y
- la configuración democrática de la actividad política.

A partir de las experiencias totalitarias durante el siglo XX, que significaron vivencias muy duras para dilatados grupos sociales, las constituciones actuales garantizan especialmente la vigencia inmediata y permanente de los derechos humanos y del Estado de Derecho. Este último significa que todas las actuaciones de la administración y de los funcionarios públicos deben regirse estrictamente por la Constitución y las leyes, prohibiendo y condenando todo acto de arbitrariedad. El artículo 31° de la Constitución boliviana determina que son nulos los actos de funcionarios que usurpen funciones o que ejerzan una potestad que no emane de la ley.

7 José Antonio Rivera Santiviáñez, “Reforma constitucional en democracia”, en: Stefan Jost et al., *La Constitución Política del Estado. Comentario crítico*, La Paz: Fundación Konrad Adenauer 2003, pp. 463-502.

En su calidad de estatutos regulatorios de la actividad política de una comunidad, que generalmente están codificados en un texto único, las constituciones del presente tienen una larga historia. Su precedente más lejano son las constituciones de las ciudades-Estado de la Grecia clásica, donde a partir del siglo VII a. C. se originaron los cimientos del derecho constitucional⁸. Los grandes imperios de la Antigüedad (Egipto, Babilonia, Persia), del Oriente (China, Japón, India), del mundo islámico (el Imperio Otomano y otros menores) y del ámbito precolombino en el Nuevo Mundo (imperios Azteca, Maya e Inca) no conocieron constituciones en el sentido actual del término.

El desarrollo de las Cartas Magnas contemporáneas ha sido influido por la historia política de Inglaterra. En este país se estableció el primer parlamento permanente, surgido de elecciones que se llevaban a cabo según un ritmo temporal respetado por las autoridades. Durante siglos el asentimiento de la población para pagar impuestos, tributos y contribuciones para mantener el aparato estatal (y fijar su monto) fue la prerrogativa más importante del Parlamento inglés; esta función representó la manera más efectiva de delimitar paulatinamente el poder de la Corona y del gobierno. Poco a poco el Parlamento fue adquiriendo otras atribuciones, entre ellas las estrictamente legislativas: el establecer leyes y normas válidas para toda la población. Al mismo tiempo, la ampliación lenta pero segura del derecho electoral en favor de estratos sociales cada vez más dilatados dio pie a la democracia moderna y a la declinación del poder absoluto de la Corona. Allí nació asimismo el primer estatuto de los derechos ciudadanos (el *Bill of Rights* del siglo XVII), se afianzó el Estado de Derecho y se originó el sistema parlamentario de gobierno. (Un gobierno, para entrar y permanecer en funciones, requiere de un voto de confianza de una mayoría parlamentaria.) Curiosamente Gran Bretaña no dispone hasta hoy de una constitución escrita; varios estatutos jurídicos de muy diferente fecha y algunas prácticas políticas forman, sin embargo, un conjunto de normas al que se le atribuye carácter constitucional, que es respetado por toda la población. Todavía hoy existen algunos estados (como

8 Aurelia Ruiz Solá, *Las constituciones griegas*, Barcelona: Akal 1987.

Arabia Saudita) que no poseen una constitución o algún sustituto similar⁹. Diversas naciones en Asia y África nunca han experimentado un proceso de elecciones libres con partidos y programas en competencia, aunque algunas de ellas muestren un desempeño económico notablemente exitoso. El caso más conocido es la República Popular China.

La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, que establece el sistema presidencialista y la estricta separación de poderes, es la primera Carta Magna democrática de la era moderna. Aunque ha sufrido muchas enmiendas y ampliaciones, sigue en vigencia hasta hoy y ha tenido una influencia considerable sobre las tradiciones constitucionalistas de América Latina, sobre todo en lo relativo a (1) las funciones del Presidente de la República, (2) a la conformación bicameralista del Congreso Nacional, y (3) a la estructuración del Poder Judicial y las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia.

La Revolución Francesa de 1789, su *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* y las constituciones de 1791 y 1793 contribuyeron poderosamente a establecer algunos principios determinantes de las actuales Cartas Magnas (como las ideas matrices de libertad e igualdad de los ciudadanos), el sistema parlamentario de gobierno y la concepción de la soberanía popular¹⁰. La herencia liberal de aquella revolución se refleja en el principio codificado por el artículo 32° de la Constitución boliviana, que preserva uno de los principios fundamentales de la Ilustración francesa: nadie podrá ser obligado a hacer lo que la Constitución y las leyes no manden expresamente, “ni privarse de lo que ellas no prohíban”.

La evolución de las constituciones bolivianas

En el *Congreso General Constituyente de la República*, de 1825/1826, que tuvo carácter fundacional, se percibieron tres grandes influencias doctrinales

9 Cf. entre otros: José Luis Cascajo et al., *Constituciones extranjeras contemporáneas*, Madrid: Tecnos 1988; Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid: Espasa-Calpe 1993.

10 Cf. la obra clásica: Karl Löwenstein, *Teoría de la constitución*, Barcelona: Ariel 1979.

- a la Constitución de los Estados Unidos (de 1787),
- b la Carta Magna española de 1812, la llamada *Constitución de Cádiz*, y
- c las doctrinas jurídicas francesas.

La primera Carta Magna boliviana fue la adoptada por el Congreso General Constituyente de la República en 1826. Fue redactada por el Libertador Simón Bolívar y no llegó a entrar en vigencia plena. Esta *Constitución Bolivariana* preveía una presidencia vitalicia y el derecho del presidente a designar a su sucesor; el Poder Legislativo poseía tres cámaras, y a los tres poderes clásicos se añadía un cuarto, el Poder Electoral. Durante la presidencia del Mariscal Andrés de Santa Cruz se promulgó la Constitución de 1831. Esta Carta Magna fue de gran importancia, pues los textos constitucionales del siglo XIX representan, en el fondo, variaciones y complementaciones a este fundamento. Los cuerpos deliberantes que elaboraron las Cartas Magnas tuvieron denominaciones muy diversas, como Congreso Nacional Constituyente de la República, Asamblea Constituyente, Asamblea Nacional Constituyente, Congreso General Constituyente, Soberana Asamblea Nacional, Convención Nacional y Honorable Congreso Nacional Extraordinario¹¹. Muchas de estas asambleas fueron convocadas para legitimar como constitucional a un gobernante que había tomado el poder mediante un golpe militar. No es entonces de extrañar que casi todas las Cartas Magnas resultaran modificaciones no muy importantes de la inmediatamente precedente. Pero aun considerando este aspecto imitativo, no hay duda de que con el tiempo hubo un cierto progreso en la incorporación de normas e instituciones que se iban creando internacionalmente en el derecho constitucional.

Desde la Carta Magna boliviana de 1831 se perciben las siguientes influencias básicas. La Constitución norteamericana aporta la concepción central de un sistema presidencialista, opuesto al parlamentario, que es habitual en Europa, y la separación relativamente rígida entre los tres poderes del

11 Sobre el número de los textos constitucionales y las denominaciones exactas de las Asambleas Constituyentes, cf. Juan Cristóbal Urioste, *Constitución Política del Estado. Historia y reformas*, La Paz: Fundación Milenio 2003, pp. LVII-LVIII.

Estado (véase más abajo una exposición más detallada de las diferencias entre presidencialismo y parlamentarismo). Se debe a la Constitución de Cádiz la estructuración general del texto constitucional, la terminología y el estilo, su tendencia moderadamente liberal y el reconocimiento de la religión católica como la fe oficial del Estado. Y finalmente las doctrinas jurídicas francesas contribuyeron desde un comienzo a introducir los derechos humanos y ciudadanos, la conformación unitaria de la estructura estatal (incluyendo el régimen departamental-prefectural) y las ideas básicas que animan también los códigos civil y penal.

Puesto que muchas constituciones son reelaboraciones de las anteriores Cartas Magnas, parece conveniente hablar de *textos constitucionales* en lugar de *constituciones* propiamente dichas al referirse a las Cartas Magnas bolivianas. Pero en el acto de la promulgación respectiva y en su titulación interna todos estos textos se llaman a sí mismos constituciones. Para evitar un debate meramente terminológico se usa aquí el concepto tradicional de constitución. En este sentido y con muchas reservas puede afirmarse que desde la fundación de la República, Bolivia ha conocido 17 constituciones que han sido promulgadas específicamente como tales, aunque en su mayoría han sido modificaciones de un mismo texto básico. Entre ellas sobresalen las Cartas Magnas de 1880 y 1938: la primera de ellas, muy bien estructurada y redactada, poseía un fuerte contenido liberal-representativo (estuvo más de 50 años en vigencia), y la última incluyó por primera vez los llamados derechos sociales¹².

La actual Constitución vigente data del 2 de febrero de 1967, modificada y ampliada varias veces, sobre todo en 1994 y 2004. Nunca ha sido hasta este momento formalmente derogada y reemplazada por otra constitución. Ha adquirido, junto con todos los mecanismos de la democracia, su importancia actual a partir de la restauración de la democracia en octubre de 1982. Su vigencia bajo las dictaduras militares era muy restringida. Ahora bien: precisamente esta última Constitución ha sufrido reformas profundas y serias

12 Cf. la obra clásica: Ciro Félix Trigo, *Derecho constitucional boliviano*, La Paz: Editorial Cruz del Sur 1951; y los textos más actuales: Marcelo Galindo de Ugarte, *Constituciones bolivianas comparadas (1826-1967)*, La Paz 1991; Alcides Alvarado, *La constitución y sus reformas*, La Paz 1994.

en 1994 y en 2004, reformas que van mucho más allá de “constituciones” promulgadas en su momento como creaciones originales. Tomando en cuenta este elemento de reforma profunda, se puede afirmar, con las salvedades mencionadas, que hasta el momento Bolivia ha conocido 19 constituciones.

Todas las constituciones bolivianas han tenido un marcado carácter presidencialista, centralista y unitario. En los últimos años han surgido corrientes de opinión pública, sustentadas por partidos políticos, movimientos cívicos y regionalistas, sectores de la sociedad civil y conocidas personalidades, que consideran que una parte de los problemas de la Nación tienen que ver con una Constitución que ha quedado obsoleta frente a los desafíos del presente¹³. El centralismo ha sido uno de los aspectos más criticados. Por ello es probable que en el curso de 2005/2006 sea convocada y se reúna una Asamblea Constituyente, encargada de debatir y elaborar una nueva Constitución Política del Estado que se halle acorde a las nuevas demandas de la población, a los cambios socio-políticos que han tenido lugar en el país durante los últimos años, a las exigencias de autonomías regionales y, en general, a las transformaciones producidas por los procesos de urbanización, modernización y globalización¹⁴.

Además de explicar en palabras sencillas los lineamientos básicos del texto constitucional vigente, este trabajo intenta mostrar las deficiencias y los anacronismos del mismo, así como algunas incongruencias que contiene nuestra Carta Magna. Como se acaba de mencionar, el nuevo texto constitucional debería ser congruente (1) con el desarrollo moderno y (2) con las demandas crecientes de la población. La consciencia colectiva de estas carencias representa el impulso básico que alienta el pedido tan extendido de llamar a una Constituyente y elaborar una nueva Carta Magna.

Desde las reformas de 1994 se habla de la necesidad de una Constitución realmente nueva e innovadora, que sólo podría ser debatida y elaborada en una Asamblea Constituyente. La *Confederación de Pueblos Indígenas de*

13 Sobre el tema de la sociedad civil cf. el brillante compendio de Fernando Mayorga, *Avatares. Ensayos sobre política y sociedad en Bolivia*, Cochabamba: UMSS / CESU 2003, pp. 69-117.

14 Hugo San Martín Arzabe, *Proceso de reforma constitucional y la posibilidad de la Asamblea Constituyente*, La Paz: Fundación Konrad Adenauer 2004.

Bolivia (CIDOB), que representa a las etnias de las tierras bajas tropicales, se atribuye el primer llamado público a una “Asamblea Nacional Constituyente”¹⁵ en 2000, idea que luego fue recogida sobre todo por los movimientos étnico-culturales del país¹⁶.

Para comprender por qué dilatados sectores sociales piden una nueva Constitución Política del Estado, es conveniente echar un somero vistazo a las demandas de la CIDOB. Algunas de éstas han sido incorporadas a la Carta Magna mediante las reformas de febrero de 2004. Otra parte de estas exigencias conforma, en realidad, un paquete de políticas públicas en el campo socio-económico, que es expresado por el pedido de “*equidad social, desarrollo productivo y equilibrio ambiental*”. Se trata de una demanda programática, que, por más justificada que sea, adquiriría un carácter marcadamente declarativo en un texto constitucional. Pero aun así, el conjunto de demandas constitucionales deja vislumbrar claramente una especie de catálogo de objetivos en muchos ámbitos de la vida social. Porciones extensas de la sociedad boliviana no están satisfechas con los resultados alcanzados por el desarrollo contemporáneo, sobre todo en el campo socio-económico y político-cultural, y ahora *trasladan ese descontento del plano real a la esfera jurídico-constitucional*, creyendo que mediante este procedimiento se acercarán sustancialmente a alcanzar las metas anheladas.

Lo que pide la CIDOB se resumiría así

- sistema unicameral en el Poder Legislativo;
- terminación del monopolio de los partidos sobre la representación de la voluntad política de la nación;
- nueva división político-administrativa del país, considerando las “entidades territoriales indígenas”;

15 Juan Carlos Ramiro Quiroga, *Constitución e indígenas*, La Paz: PULSO 2005, p. 11 (Cuadernos de PULSO N° 2). También a partir de 2000 el *Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyu* (CONAMAQ), que agrupa a las etnias aymara y quechua, propuso una “Asamblea Constituyente Soberana y Participativa” y una nueva constitución basada en los llamados “principios del ayllu”. Cf. *ibid.*, pp. 33-44.

16 La insistencia en esta demanda puede mostrar una nueva “línea de ruptura étnica” en el desarrollo boliviano. Cf. Jorge A. Kafka Zúñiga, “¿Sobrevivieron los partidos políticos a la elección municipal?”, en: OPINIONES Y ANÁLISIS (La Paz), N° 72, enero de 2005, p. 22.

- servicio militar voluntario para grupos indígenas;
- mayor reconocimiento y fomento de las culturas y lenguas aborígenes;
- educación plurilingüe y establecimiento de un “Servicio de Salud Indígena”;
- ampliación del rol económico del Estado;
- política activa de protección a los ecosistemas naturales;
- defensa de los recursos naturales por un auténtico Estado nacional; y
- fortalecimiento de la independencia nacional¹⁷.

Estructura y lógica de la actual Constitución boliviana

La estructura general de la actual Carta Magna boliviana es similar a la mayoría de las constituciones latinoamericanas y reproduce un modelo constitucional que, en sus rasgos básicos, aparece por primera vez en la Constitución de Cádiz, la primera que tuvo España y que irradió una fuerte influencia sobre el pensamiento constitucional latinoamericano del siglo XIX. Estos principios fundamentales han sido

- 1 empezar con los elementos generales y proseguir paulatinamente con los aspectos particulares;
- 2 atribuir un gran espacio en el texto a las instituciones del Estado, su funcionamiento y sus interrelaciones;
- 3 centrar los derechos humanos en torno a la defensa del individuo, siguiendo la tradición liberal-democrática; y
- 4 colocar hacia el final del texto las medidas transitorias, circunstanciales y todas aquellas que debían tener sólo una vigencia limitada.

Con el curso del tiempo los textos constitucionales, cada vez más complejos y más largos, han otorgado mayor importancia a dos campos: los aspectos socio-económicos y los derechos humanos. La Constitución boliviana es un ejemplo de ello. Numerosas disposiciones de rango constitucional, que afectan específicamente las actividades económicas y las relaciones de propiedad, han sido elaboradas durante la vigencia del llamado Nacionalismo

17 J. C. R. Quiroga, op. cit. (nota 15), pp. 18-31.

Revolucionario instaurado por la Revolución Nacional de abril de 1952 (contenidas en la parte de la Constitución denominada *Regímenes Especiales*). Algunas normativas e instituciones relativamente nuevas fueron creadas para ampliar y consolidar los derechos humanos, especialmente aquellos de segunda generación.

La lógica del ordenamiento de la Carta Magna actual puede ser comprendida examinando su estructura interna. Desde lo amplio a lo relativamente más específico, está conformada por *Partes, Títulos, Capítulos y Artículos*. Algunas de estas subdivisiones son innecesarias, sobre todo los llamados títulos y capítulos. Hay largos títulos que no comprenden la subdivisión de capítulos, sobre todo en la primera parte del texto constitucional. La Constitución alemana actual comprende únicamente el articulado y un sistema de ordenamiento muy sencillo. La Constitución boliviana actual posee un *Título Preliminar* y cuatro grandes divisiones, llamadas *Partes*, y dentro de ellas existen 20 títulos, 26 capítulos y 234 artículos.

El Título Preliminar contiene las *Disposiciones Generales*, que incluyen la definición del Estado boliviano, la determinación de la soberanía popular, los mecanismos de deliberación y la relación entre el Estado y los cultos religiosos (artículos 1° al 4°).

- 1 La Parte Primera, titulada *La Persona como Miembro del Estado*, abarca los derechos y deberes fundamentales de la persona, las garantías de la misma, las definiciones de nacionalidad y ciudadanía y algunas disposiciones básicas sobre los funcionarios públicos (artículos 5° al 45°).
- 2 La Parte Segunda —la más amplia de la Carta Magna— está consagrada al *Estado Boliviano*. Establece y describe detalladamente los tres poderes del Estado, abarcando la configuración de los mismos, la elección o designación de sus miembros y las interrelaciones entre los Poderes. Esta Segunda Parte empieza por el *Poder Legislativo* (primer poder del Estado), prosigue con el *Poder Ejecutivo* (gobierno, administración pública, régimen interior y conservación del orden público) y el *Poder Judicial* y termina con la *Defensa de la Sociedad* (Ministerio Público y Defensor del Pueblo) (artículos 46° al 131°).

- 3 La Parte Tercera comprende los *Regímenes Especiales*. El primero y más importante es el *Régimen Económico y Financiero*, que abarca algunas determinaciones sobre la política económica del Estado, define los bienes nacionales, regula las rentas y los presupuestos y establece el control de este conjunto mediante la Contraloría General de la República. Los otros regímenes especiales engloban una gran variedad de asuntos, desde el ordenamiento agrario y campesino, pasando por el régimen cultural y educativo, el familiar, el municipal, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, para terminar en el *Régimen Electoral*, que incluye por un lado las determinaciones centrales sobre el sufragio universal y los órganos electorales, y por otro las disposiciones fundamentales sobre los órganos de representación popular (Partidos Políticos, Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas) (artículos 132° al 227°).
- 4 La Parte Cuarta —la más breve— establece la *Primacía de la Constitución* como ley suprema de la Nación y contiene los procedimientos para *reformular* (y ampliar) el texto constitucional (artículos 228° al 234°).

Las numerosas modificaciones que ha sufrido la Constitución boliviana y sus aditamentos han producido una cierta confusión en la estructuración lógica: algunos aspectos que atañen a las instituciones del Estado están comprendidos en el capítulo sobre las garantías de la persona y en la parte referida a los regímenes especiales (por ejemplo los artículos 154° y 155° que determinan la Contraloría General de la República, y los artículos 219° a 227°, que regulan el sufragio, los órganos electorales y los de representación política). Los derechos humanos de primera y segunda generación se encuentran apiñados en un solo artículo, el 7°.

Una breve referencia de carácter comparativo ayuda a “situar” mejor nuestra Carta Magna en el contexto latinoamericano. En líneas muy generales puede decirse que la inmensa mayoría de las constituciones latinoamericanas, incluida la boliviana, comparten algunos aspectos centrales. Todas prescriben un régimen republicano, democrático y presidencialista (opuesto

al parlamentarismo europeo, aun en los dos casos donde hay nominalmente un primer ministro: Cuba y Perú). Todas contienen la misma configuración de los tres poderes del Estado, todas poseen una definición similar de la soberanía popular, todas propugnan la primacía del texto constitucional sobre toda otra disposición legal y casi todas incluyen procedimientos relativamente complicados (y dilatorios) para reformar la Carta Magna. Con la excepción de Cuba, todas las constituciones pueden ser encuadradas dentro de la tradición liberal-democrática.

Las diferencias más notables se hallan en la estructuración, redacción y longitud de las Cartas Magnas. Muchas constituciones colocan los aspectos consagrados a la primacía y reforma de la Carta Magna dentro de los capítulos que determinan las instituciones del Estado. Numerosas Cartas Magnas del Nuevo Mundo reconocen solamente la democracia representativa y no prevén mecanismos de democracia directa (y cuando estos mecanismos existen constitucionalmente, han sido utilizados en raras ocasiones)¹⁸. La Constitución colombiana de 1991 (reformada en 2001)¹⁹ es considerada como una de las que contiene más mecanismos de participación ciudadana directa, aunque los resultados prácticos de las consultas populares (referéndum) hayan sido muy modestos²⁰.

La constitución latinoamericana más antigua aún en vigencia es la argentina de 1853 (reformada en 1994), con una longitud de texto relativamente breve y un estilo muy sobrio de redacción. Los textos constitucionales más largos son los de Brasil (1988, reformado en 2001) y el ya mencionado de Colombia (1991). Esta última Constitución engloba 380 artículos definitivos y 60 transitorios, y es mencionada de modo especial porque ha servido de

18 Daniel Zovatto, “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado 1978-2004”, en: Daniel Zovatto et al., *Democracia directa y referéndum en América Latina*, La Paz: Corte Nacional Electoral 2004, p. 21 (cuadro 2: Mecanismos de democracia directa en normativa constitucional).

19 Jorge Ortega Torres (comp.), *Constitución Política de Colombia*, Santafé de Bogotá: Temis 1991.

20 Juan Carlos Urenda Díaz, *A contrapelo*, Santa Cruz de la Sierra: El País 2003, p. 79; Francisco Gutiérrez Sanín (comp.), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Santafé de Bogotá: Editorial Norma 2002.

inspiración (o de ayuda) para las reformas constitucionales posteriores en varias naciones de América Latina. La longitud de la Constitución boliviana (234 artículos definitivos, sin transitorios) está en el campo intermedio. (La Constitución alemana vigente, que data de 1949, tiene casi 150 artículos, la mayoría de ellos muy breves.) Cuanto más larga es una Carta Magna, tiende a regular más espacios de la vida social. Actualmente se considera que un texto moderno y efectivo debe contener sólo los principios generales que determinan (a) las instituciones del Estado, su conformación y sus interrelaciones, y (b) los derechos y garantías de la persona.

Varias constituciones —como la argentina— contienen acápite muy breves y de carácter más bien formal con respecto a lo que la Constitución boliviana llama los regímenes especiales. Los textos más modernos contienen muy pocas disposiciones normativas sobre el régimen socio-económico, entendiendo que esto es una función dependiente de las políticas públicas implementadas por gobiernos cambiantes. Existen importantes corrientes en casi toda América Latina que son partidarias de reducir sustancialmente los regímenes especiales en la constitución, especialmente los referidos a cuestiones económicas y sociales, argumentando que leyes específicas —como manifestación de políticas públicas temporales, circunscritas y fácilmente modificables— serían el vehículo más adecuado para plasmar este terreno de la vida social.

La mayoría de las constituciones no disponen de menciones específicas acerca de los grupos y culturas indígenas, ni tampoco aluden a una cualidad multiétnica y pluricultural como la boliviana actual.

DISPOSICIONES GENERALES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Los cuatro primeros artículos, contenidos en el llamado *Título Preliminar*, definen los rasgos fundamentales del Estado boliviano. Estas disposiciones tienen una importancia suprema al configurar, en lo esencial, la estructura del Estado y del gobierno y, simultáneamente, al conferir una dirección determinada al resto del texto constitucional.

El primer artículo establece que Bolivia es una *república*, es decir un sistema estatal cuya máxima autoridad es elegida por la población para un cierto período de tiempo, al contrario de la monarquía, donde tal dignidad es hereditaria y vitalicia. Este artículo proclama que Bolivia es libre, lo que significa que la Nación no está supeditada por ningún vínculo a otro Estado o restringida en su libertad de acción por alguna convención o tratado internacional. Seguidamente este artículo asevera que Bolivia es independiente, o sea que no es una colonia o un protectorado de otra potencia. (Hay que recordar que hasta 1825 el Alto Perú era parte del imperio colonial español y no gozaba, por lo tanto, de independencia estatal.) En el mismo lugar el texto constitucional proclama a Bolivia como país soberano, lo que implica la afirmación de la independencia en la comunidad internacional y la potestad de definir y resolver sus problemas sin la intromisión de otros estados. Es útil señalar en este marco que el concepto de soberanía estatal ha sufrido serias alteraciones en las últimas décadas. Por un lado, los límites nacionales, una de las expresiones más evidentes de la soberanía, son horadados por los mecanismos económico-financieros del proceso de globalización; por otro lado, las tendencias

socio-culturales de alcance mundial amenazan con borrar los rasgos distintivos de las diferentes sociedades²¹.

El artículo primero determina también que Bolivia es una república *unitaria*. La estructura y la administración internas del país adquieren un carácter centralizado, y las partes integrantes de la Nación, las unidades mayores (los departamentos) no poseen autonomía legislativa ni pueden elegir libremente a sus gobernantes. La facultad de hacer normas (leyes) y estatutos regulatorios, las decisiones sobre la mayor parte del gasto público y las políticas de desarrollo son prerrogativas de los poderes centrales: Gobierno y Parlamento. El ordenamiento legal es uno solo, el establecido por el Poder Legislativo nacional. El gobierno central posee el derecho de nombrar a los titulares de las administraciones departamentales. Éstos no disponen de autonomía decisoria; su función es hacer cumplir las leyes y las políticas públicas decididas desde el centro. Desde 1825 Bolivia ha seguido el modelo del unitarismo y centralismo derivado de la tradición constitucionalista francesa.

El sistema *federal*, en cambio, prevé que las unidades mayores que componen la nación —regiones, provincias o estados federados— tengan autonomía legislativa propia (con asambleas regionales libremente elegidas) y ejecutiva (con gobiernos surgidos de elecciones regionales, independientes de las elecciones nacionales), puedan decidir políticas públicas destinadas a la respectiva región y administrar de forma autónoma una parte importante de los fondos públicos. Ejemplos conocidos de sistemas federales son los Estados Unidos, Canadá, Alemania y Suiza, y en América Latina: Argentina, Brasil, México y Venezuela. En los dos últimos casos el federalismo realmente practicado es débil y la fuerza normativa y las finanzas del aparato estatal central siguen siendo decisivas para los asuntos internos de los estados federados.

En varios países las corrientes favorables a las autonomías poseen un carácter étnico-cultural, además del propiamente regionalista. Las etnias en cuestión anhelan un territorio propio y distinto de las otras etnias o de la

21 Sobre esta temática, sobre todo la vinculación entre globalización y gobernabilidad, cf. Claudio Maggi / Dirk Messner (comps.), *Gobernanza global. Una mirada desde América Latina. El rol de la región frente a la globalización y a los nuevos desafíos de la política global*, Caracas: Nueva Sociedad 2002.

nacionalidad prevaleciente en el Estado central. Estas demandas se vuelven explosivas si además se combinan con diferentes religiones y lenguas y si tienen una índole claramente separatista, pues ningún Estado renuncia fácil y dócilmente a una parte de su territorio y población. La cuestión se complica cuando en una misma región conviven diferentes etnias, de modo que una diferenciación y división espaciales se convierte en un asunto extremadamente difícil y complejo. La autodeterminación que exigen estos grupos (el derecho a decidir si permanecen en el Estado respectivo o cortan todo vínculo con este último) puede llevar a enfrentamientos armados de larga duración.

Desde el siglo XIX se ha discutido en Bolivia sobre la pertinencia o no de instaurar un sistema federal de gobierno²², por ejemplo en la Asamblea Constituyente de 1871. En Santa Cruz la rebelión de Andrés Ibáñez (1876/1877) tuvo un claro contenido autonomista y federalista. La llamada Revolución Federal de 1898/1899, inspirada por el Partido Liberal, propugnó igualmente la transformación del país en un sistema federal, aunque la Convención Nacional de 1900, dominada por este partido, mantuvo el sistema unitario. Mediante el referéndum nacional de enero de 1931, bajo la presidencia del General Carlos Blanco Galindo, la población decidió mayoritariamente la introducción de una avanzada autonomía regional: la instauración de gobiernos y asambleas elegidas libremente en los departamentos. La Guerra del Chaco y la tradición centralista-unitaria impidieron la realización de ese mandato popular. A partir de 1982 y especialmente de 1994 (dictación de la Ley de Descentralización Administrativa) ha aumentado considerablemente el debate acerca de las autonomías departamentales. En el Oriente boliviano y en Tarija se dan actualmente fuertes movimientos en pro de una amplia autonomía regional, aunque estos movimientos son dirigidos (y a menudo manipulados) por élites locales que pretenden, ante todo, ventajas económicas²³.

22 Cf. la obra bien documentada: Juan Carlos Urenda Díaz, *Autonomías departamentales*, Santa Cruz de la Sierra: El País 2003.

23 Cf. PULSO, vol. 5, N° 282 (28 de enero de 2005), dedicado a aspectos problemáticos de las autonomías regionales.

El artículo primero determina que la forma de gobierno es la *democracia representativa y participativa*. Hasta las reformas constitucionales de febrero de 2004 todas las constituciones bolivianas reconocían exclusivamente la democracia representativa. Según la doctrina clásica del derecho constitucional, la democracia representativa es la forma de gobierno por la cual el pueblo, como titular de la soberanía nacional, delega el ejercicio de la misma a sus mandatarios y representantes elegidos mediante elecciones libres y competitivas. De acuerdo a esta concepción, antes de las reformas de febrero de 2004, el artículo 4º, inciso I de la Constitución determinaba taxativamente: “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley”. Pero entretanto se ha impuesto —por lo menos parcial y temporalmente— la doctrina de que es posible combinar las formas representativas con las participativas, lo que redundará en un fortalecimiento de la soberanía popular. La nueva versión del artículo 4º, inciso I (desde febrero de 2004) dice a la letra: “El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por Ley”.

Diversos países de América Latina han emprendido reformas constitucionales similares. La crisis de representación política del sistema de partidos, el desprestigio creciente de parlamentos, partidos y políticos profesionales, los fenómenos cada vez más extendidos de corrupción y la insurgencia de movimientos populistas han relativizado el papel preponderante que tuvo la llamada democracia representativa, liberal y pluralista durante largo tiempo. En la opinión pública mayoritaria este sistema está asociado, además, con el modelo neoliberal (y su desempeño mediocre) en el plano económico. Las reformas constitucionales no intentan anular la democracia representativa, sino, paralelamente, expandir la base de participación, facilitar la formación de organismos dedicados a canalizar directamente los intereses de la población y, en general, acercar el sistema político a la sociedad (*ampliación y modernización del concepto de ciudadanía*). En este sentido, la última reforma de la Constitución boliviana ha establecido los nuevos organismos ya mencionados de democracia directa, como ser la Asamblea Constituyente, la

Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum (artículo 4º/I). En otros países se añade a estos instrumentos la revocatoria de mandato (por referéndum), que consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato de un titular de un cargo electivo mediante una consulta popular. Es interesante anotar que la Iniciativa Legislativa Ciudadana no ha sido empleada hasta hoy en ningún país del Nuevo Mundo, y el referéndum revocatorio de mandato ha sido utilizado una sola vez en todo el ámbito latinoamericano (en Venezuela, agosto de 2004)²⁴.

El artículo primero contiene una disposición que a primera vista parece tener sólo carácter declarativo: Bolivia es una república *multiétnica y pluricultural*, “fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos”. Sólo la mención a “la unión y la solidaridad” representa una invocación a un compromiso ciudadano, que no puede ser canalizado en un programa legislativo concreto²⁵. El desarrollo histórico y socio-cultural de la última década ha mostrado que esta norma constitucional es algo más que una declaración programática. En tres campos diferentes el Estado boliviano ha intentado acortar la distancia entre la normativa constitucional y la praxis real:

- Mediante la reforma educativa, que trata de brindar una enseñanza bilingüe a los miembros de las etnias originarias y una alfabetización en el idioma nativo.
- A través de la instauración de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), que en las zonas rurales y campesinas del país, son reconocidas por el Estado central, poseen territorio propio y pueden de forma relativamente autónoma disponer sobre fondos, inversiones y recursos.

24 Daniel Zovatto, op. cit. (nota 18), p. 19 (cuadro 1: Mecanismos de democracia directa en América Latina).

25 Según una publicación oficial, la “unión” se refiere al compromiso de todos los bolivianos de vivir bajo los principios de libertad, justicia, respeto a la dignidad humana, pluralismo político, solución pacífica de los problemas sociales y la defensa del territorio nacional. Y la “solidaridad” significa que la base de la organización boliviana es el respeto a la dignidad humana, a los derechos constitucionales, a la integración nacional, a la reciprocidad y a la equidad. Cf. Corte Departamental Electoral de La Paz, *Manual de educación para la democracia*, op. cit. (nota 1), p. 18. Se trata de ideales de la más alta calidad humana, pero que tienen carácter programático porque no pueden ser implementados por la sola dictación de normas legales y constitucionales.

- Por medio de la firma y ratificación de varios convenios internacionales (como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo [OIT]), que demandan del Estado signatario el respeto y el fomento de los pueblos aborígenes, su cultura, lengua y modelos de convivencia social.

El actual texto constitucional reconoce en pie de igualdad la existencia de diferentes grupos étnico-culturales, lenguas habladas y estructuras socio-culturales, sin conceder privilegios a ninguna de ellas. Mediante este artículo el Estado ha pretendido reparar una injusticia histórica (la exclusión socio-política de los pueblos originarios), y asentar el nuevo pacto social sobre el reconocimiento de la diversidad e igualdad jurídica de pueblos y culturas. En un comienzo se trataba de un elemento programático de la Constitución, pero lentamente se va traduciendo en leyes específicas²⁶.

En correspondencia con el pensamiento constitucionalista contemporáneo, el inciso II del artículo primero sostiene que Bolivia conforma un “Estado social y democrático de Derecho”, es decir un ordenamiento jurídico dentro del cual todas las instancias del Estado

- a** deben evitar actos arbitrarios (reñidos con las leyes²⁷), y
- b** adecuar toda su actuación al mejoramiento y desarrollo del conjunto de la sociedad.

Esta disposición posee también un carácter fundamentalmente programático, es decir orientador de políticas públicas futuras.

El artículo 2º de la Constitución consagra el principio tradicional de que la soberanía “reside en el pueblo”, es decir en el conjunto de la población boliviana, hombres y mujeres mayores de edad y con derechos ciudadanos²⁸.

26 Fernando Mayorga, “Los desafíos de la nación boliviana: Estado plurinacional y nación multicultural”, en: Carlos Toranzo Roca (comp.), *Bolivia: visiones de futuro*, FES / ILDIS 2002, pp. 35-65.

27 La opinión pública tiende últimamente a considerar los casos de corrupción como una vulneración del Estado de Derecho y como actos evidentes de arbitrariedad.

28 La definición de *pueblo* es altamente controvertida y permite diferentes lecturas. Cf. Stefan Jost et al., op. cit. (nota 7), pp. 6-7.

Este derecho es inalienable e imprescriptible, lo que significa que no puede ser transferido a una organización supranacional o a un Estado extranjero, y que perdura sin limitaciones temporales. Como ya se mencionó, esta concepción clásica de la soberanía nacional es puesta en cuestión hoy en día por los diversos procesos de globalización, que relativizan tanto la importancia de los límites nacionales como la efectiva facultad de los Estados de imponer leyes propias en un ámbito donde las normas están dictadas de manera creciente por el mercado mundial y el avance de la tecnología.

Este artículo determina que el ejercicio de la soberanía está delegado a los tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con lo cual

- 1 se subraya el carácter representativo de la democracia boliviana y
- 2 se adopta la división clásica de poderes.

El texto establece esta división de poderes según el modelo de la Constitución norteamericana de 1787, la llamada Constitución de Cádiz de 1812, el pensamiento constitucionalista francés y la ya larga tradición constitucionalista latinoamericana. La autonomía de los tres poderes está complementada, sin embargo, por el mandato de la interrelación y coordinación entre los mismos.

El artículo 3° garantiza la libertad y el ejercicio público de todos los cultos religiosos. Pero al mismo tiempo determina que “el Estado reconoce y sostiene la religión católica, apostólica y romana” y que las relaciones entre el Estado y esta religión serán reguladas mediante un concordato entre la Santa Sede y el Gobierno boliviano. En territorio altoperuano y boliviano han existido tradicionalmente lazos estrechos entre el Estado y la Iglesia Católica, ya que esta última tenía varias funciones además de las estrictamente religiosas (educación, registro civil, conformación de la cultura nacional, edificación de valores éticos), que paulatinamente se han secularizado (han abandonado su carácter originalmente vinculado con la religión) y han pasado a la jurisdicción del Estado. La modernización y secularización de toda la vida social han quitado a esta temática la virulencia y la relevancia que tenía hasta mediados del siglo XX. Las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado tienden a convertirse lentamente en los nexos habituales que tiene toda orga-

nización social con el Estado respectivo, es decir a perder la calidad de un vínculo especial y privilegiado.

Este artículo ha sido criticado por numerosos tratadistas, pues por una parte decreta la libertad total de cultos, y por otra atribuye a la religión católica la calidad de una religión oficial del Estado. Además este artículo determina que el Estado boliviano debe sostener —económicamente, se entiende— las actividades de la Iglesia Católica en Bolivia, sobre todo los sueldos de los sacerdotes y de la jerarquía eclesiástica. Este hecho tiene una explicación histórica. Hasta la Constitución de 1938 estaba prohibido el ejercicio público de cualquier otro culto diferente del católico. Durante mucho tiempo se creyó que la existencia de un solo culto religioso de carácter oficial fomentaba la unidad de la Nación y evitaba los antagonismos basados en creencias distintas, lo que tanto daño había hecho en la historia europea. Además: en una sociedad fuertemente conservadora y tradicionalista como la boliviana, la religión jugaba un rol eminente como fuente de la moral pública y privada y como creación cultural e ideológica de primer rango, que irradiaba impulsos normativos a las otras actividades humanas.

En la Asamblea Constituyente se debatirá con seguridad el tema de introducir un Estado totalmente laico, afín a los principios constitucionales de la modernidad actual. Ya hay varias voces que aconsejan eliminar el carácter oficial de la religión católica, anular las relaciones privilegiadas del Estado con ella e incluir la libertad de cultos dentro de la disposición general que garantiza la libertad de opinión en el marco de los derechos humanos²⁹, lo que convertiría la libertad de cultos en una mera variante de un derecho general: la libertad de opinión. Estas serían las implicaciones de la introducción de un Estado laico.

Otras disposiciones generales se hallan en la parte final del Título Segundo de la Parte Primera de la Constitución, consagrado principalmente a las garantías de la persona. Ahí se halla una serie de normas definitorias del más variado carácter. Entre ellas se encuentran las siguientes:

²⁹ *Ibid.*, pp. 24-26.

- Empresas y ciudadanos extranjeros se encuentran sometidos a las leyes bolivianas, sin privilegio alguno de extraterritorialidad.
- Dentro de los cincuenta kilómetros del área de fronteras los extranjeros no pueden adquirir bajo ningún título, ni privada ni corporativamente, suelo ni subsuelo.

Estas medidas tienen como objetivo reforzar la soberanía nacional en emprendimientos o territorios que pudieran estar en disputa internacional; es en el fondo una limitación constitucional al ejercicio de la propiedad privada por parte de extranjeros. Estos últimos no pueden apelar a reclamaciones diplomáticas. Se trata de una disposición comprensible por la trágica historia boliviana en su relación con las naciones vecinas.

El artículo 30° determina que los poderes públicos no podrán delegar a otras instituciones las facultades y atribuciones específicas que les confiere esta Constitución. Se hace hincapié en que el Poder Ejecutivo no puede ejercer otras facultades que aquellas que le están expresamente otorgadas por el texto constitucional. Esta medida tiene también una causa y una explicación históricas. En innumerables oportunidades desde los primeros años de la República los gobiernos militares (y también las dictaduras civiles) han promulgado decretos supremos con el valor y el carácter de leyes (*decretos-leyes*) y hasta de códigos legales completos, usurpando una función exclusiva del Poder Legislativo. Muchas de estas normas legales, algunas de ellas de carácter decisivo para el desarrollo del país, siguen en vigencia.

Y desde la era colonial se conoce que las autoridades del Poder Ejecutivo han influido sobre el Poder Judicial y en numerosos casos han proyectado las sentencias y los fallos que son función privativa de los tribunales. Por todo ello, este artículo 30° intenta delimitar claramente las atribuciones de los tres poderes y sobre todo poner un freno a la tendencia expansiva que poseen los aparatos gubernamentales en todo el mundo.

El artículo 33° decreta que todas las leyes y los decretos reglamentarios tienen vigencia a partir de su promulgación y no producen efecto retroactivo, es decir no pueden causar efecto para el tiempo anterior a su dictación (salvo en materia social-laboral).

Finalmente el artículo 35° proclama que los derechos humanos y las garantías de la persona contenidos en el texto constitucional no deben ser interpretados como negación de garantías y derechos no enunciados. Esto quiere decir que la legislación posterior puede crear nuevos derechos y garantías de acuerdo a las necesidades históricas, lo que refleja la evolución expansiva de las constituciones en las últimas décadas.

LA PERSONA COMO MIEMBRO DEL ESTADO

Derechos y deberes fundamentales

Siguiendo una corriente moderna, la Constitución boliviana coloca los derechos y las garantías de las personas en un lugar privilegiado dentro del texto constitucional: en el Título Primero de la Parte Primera, inmediatamente después de los cuatro artículos de las Disposiciones Generales. Los derechos humanos tienen una larga tradición que se extiende desde el siglo XVIII hasta hoy. Entre los documentos más importantes hay que mencionar la Constitución Norteamericana (1787), la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa (1789) y diversas convenciones propiciadas por las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA), la más importante la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948. Actualmente se habla de diferentes generaciones de los derechos humanos.

La primera generación incluye los llamados derechos “clásicos”, los individuales, que protegen sobre todo la vida y la libertad del ser humano y que originalmente estaban dirigidos contra las tendencias autoritarias del Estado absolutista. *La segunda generación* está compuesta por los derechos sociales, económicos, educativos y familiares, que requieren más bien del fomento y de la intervención de instancias estatales para convertirse en realidad³⁰. *La tercera generación* está conformada por los derechos colectivos, referidos, por ejemplo, a reivindicaciones de nacionalidades y grupos étnico-culturales que se creen oprimidos por un gobierno central y por prácticas

30 Marcelo Varnoux Garay, “El Estado que necesitamos, el Estado que queremos: una evaluación del papel del Estado en el marco de las reformas de segunda generación”, en: Carlos Toranzo Roca (comp.), op. cit. (nota 26). pp. 69-109.

gubernamentales que son percibidas como ajenas y discriminatorias³¹. Algunas corrientes de opinión pública conciben una *cuarta generación*, que comprendería

- 1 los derechos políticos, sociales, económicos y territoriales de pueblos y etnias, sobre todo el derecho o, cuando menos, el usufructo sobre los recursos naturales en el territorio en cuestión;
- 2 las reivindicaciones culturales y lingüísticas en el sentido más amplio (incluyendo el derecho de una educación primaria, secundaria y universitaria en la lengua aborigen de la comunidad respectiva); y
- 3 el derecho a un medio ambiente sano y a la protección contra peligros ecológicos y amenazas militares.

Cuantas más generaciones de derechos se ponen en circulación, tanto más difusa es su denominación, fundamentación y explicitación. Los derechos de cuarta generación podrían, por ejemplo, ser incluidos sin más en la tercera generación. Desde el sentido común histórico, se percibe que los llamados derechos de tercera y cuarta generación corresponden, en realidad, a intereses colectivos, designios políticos, anhelos sociales y pretensiones grupales. Es decir: no se trata de una sana e inevitable “expansión democrática” de derechos humanos, válidos para todos los hombres y las mujeres de un ámbito estatal claramente definido, sino de una *verdadera inflación de intereses*, que, por más legítimos que sean, tienen carácter histórico y deben ser satisfechos —*si no interfieren en derechos de terceros, que es lo más probable*— mediante políticas públicas correspondientes a programas de partidos y agrupaciones ciudadanas, y por lo tanto, no deberían tener lugar en un texto constitucional serio. Lo mismo puede decirse de los “derechos de grupos mayoritarios de la población” como mujeres, indígenas y jóvenes, que pueden contraponerse a grupos como varones, niños, ancianos, mestizos y blancos, que tomados conjuntamente configuran también una clara “mayoría ciudadana”.

31 Sobre esta temática cf. Roberto Laserna (comp.), *Derechos humanos en Bolivia. Proceso y desafíos*, La Paz: Defensor del Pueblo 2003.

La Constitución boliviana actual reconoce todos los derechos de primera y muchos de los de segunda generación, *mientras que los de tercera y cuarta se hallan ausentes del texto constitucional*. La estructuración lógica de la Carta Magna con respecto a los derechos no es la más acertada. Existe una confusa aglomeración de derechos de todo tipo en torno a pocos artículos, sobre todo en el largo texto del artículo 7°.

El Título Primero de la Parte Primera se inicia con el artículo 5°, que tiene una importancia secundaria: prohíbe todo tipo de servidumbre y de prestación de trabajos personales sin el consentimiento explícito del involucrado y sin justa retribución. El antecedente de este artículo es la abolición de la esclavitud, decretada ya en 1826. Formas afines de trabajo no remunerado se mantuvieron en regiones rurales hasta la Revolución Nacional de 1952.

De fundamental importancia es el artículo 6° de nuestra Carta Magna. Establece, por un lado, la igualdad de todas las personas ante la ley, “sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social”, como reza a la letra el texto constitucional. En efecto: los derechos fundamentales pueden ser ejercidos en la realidad sólo si todas las personas están libres de discriminación y son consideradas como iguales en derecho por todas las instituciones oficiales. Por otra parte, este artículo, siguiendo la tradición liberal occidental, fundamenta la dignidad y libertad de la persona como los bienes supremos del ordenamiento jurídico, como algo que se halla antes y por encima del Estado, el cual es convocado a respetar y proteger la dignidad y libertad individuales como su “deber primordial”.

En el artículo 7° de la Constitución, que también tiene una relevancia central y una notable amplitud temática, se determinan los principales derechos humanos, estando mezclados los derechos individuales con los sociales. En primer lugar se establece que toda persona tiene derecho a la vida, la salud y la seguridad. Es precisamente el derecho primordial inherente a la naturaleza humana y la base de toda legislación posterior. La obligación suprema del Estado es entonces implementar políticas públicas acordes con

1 la protección de la vida de los individuos;

- 2 el fomento de su salud (por ejemplo mediante medidas de salubridad pública que redunden en una prolongación de la vida individual y en el mejoramiento continuo de la calidad de la misma); y
- 3 la garantía de la seguridad ciudadana (es decir: una existencia libre de peligros evitables que en regímenes despóticos provienen mayoritariamente del aparato estatal y en sociedades democráticas del aumento de la criminalidad cotidiana).

Seguidamente el mismo artículo contiene uno de los derechos más estimados por la tradición occidental: la expresión libre de ideas y opiniones por cualquier medio de difusión. Es la facultad de

- 1 manifestar en público las convicciones, los juicios de valor y los anhelos sobre asuntos públicos y privados;
- 2 comunicarse con los conciudadanos sin coerciones estatales y sin el temor de sufrir presiones del aparato estatal por haber emitido opiniones contrarias al gobierno de turno;
- 3 reunir y sistematizar datos, conocimientos e informaciones sobre todos los campos del saber; y
- 4 publicar opiniones, conocimientos, dudas, cosmovisiones y críticas por medio de la prensa escrita, la radio, la televisión y por cualquier otro medio.

Este derecho es el cimiento de la democracia moderna, ya que permite

- a fiscalizar y controlar las actividades gubernamentales;
- b hacer funcionar los partidos políticos y todos los otros órganos de participación ciudadana en la vida pública;
- c difundir las actividades culturales, intelectuales y artísticas;
- d obtener información sobre los rubros que interesan al ciudadano; e
- e iniciar y mantener la comunicación con el mundo exterior.

Por su capacidad de movilización social, su facultad de inducir a la solidaridad y sus ramificaciones internacionales, la libertad de expresión ha resultado ser el medio más eficaz de defensa de todos los otros derechos fundamentales contra los posibles actos arbitrarios y abusivos del gobierno y del

aparato estatal. Como la libertad de expresión e información puede ser fácilmente vulnerada por acciones estatales y privadas, existen numerosas disposiciones legales que protegen este derecho y que también regulan el funcionamiento de los medios de comunicación social para evitar incursiones no deseadas en la vida familiar e íntima. En los modelos totalitarios que florecieron durante el siglo XX este derecho fue el primero en ser restringido; el desprestigio en que incurrieron estos sistemas socio-políticos tiene que ver directamente con este hecho y con el enorme aprecio que los habitantes de casi todos los países sienten por la libre circulación de datos y por la libertad de expresión.

Por otra parte este derecho puede ser usado abusivamente para intromisiones en la esfera privada de las personas, para vulnerar el espacio familiar y para fines de sensacionalismo. Estos atropellos a la dignidad individual son cometidos no sólo por instancias estatales, sino también por agentes privados, por ejemplo la prensa y la televisión. Por ello este derecho no tiene una validez irrestricta, sino que sus límites se encuentran allí donde empiezan los *derechos equivalentes de terceros*. Diversas leyes tratan de normar este terreno, cuya evolución tiene que ver estrechamente con el desarrollo de las tecnologías modernas.

A continuación el artículo 7º establece otro de los grandes postulados de la tradición liberal-democrática: el derecho a reunirse y asociarse para fines lícitos. Tiene una vigencia fundamentalmente política, porque permite a las personas congregarse libremente con el objeto de deliberar y tomar decisiones en torno a asuntos concernientes a sus intereses, sin que los ciudadanos requieran de un permiso estatal para este propósito y sin que exista una coerción gubernamental sobre las deliberaciones. Al mismo tiempo este artículo determina que los ciudadanos pueden formar asociaciones accidentales o permanentes para defender sus intereses, para fomentar sus oficios y profesiones y para desarrollar actividades de diversa índole. Este derecho vale sólo para fines lícitos y siempre que no altere el orden público, por lo que está normado por varias leyes y estatutos regulatorios.

El mismo artículo 7º de la Constitución garantiza el derecho al trabajo, al comercio y la industria, “en condiciones que no perjudiquen el bien común”.

Este derecho de naturaleza social se refiere a las facultades que tiene toda persona para

- 1 desarrollar actividades físicas o intelectuales tendientes a generar el sustento cotidiano;
- 2 poner en circulación bienes, servicios y valores; y
- 3 dedicarse a la transformación de la materia prima en objetos manufacturados.

Puesto que el ejercicio de este derecho influye directamente sobre la vida diaria y los derechos de terceros, sólo es utilizable para actividades lícitas y bajo condiciones y restricciones establecidas por numerosas leyes y estatutos regulatorios, como los Códigos Civil y Penal, la Ley General del Trabajo, la Ley de Seguridad Industrial y la Ley del Medio Ambiente³².

Los próximos incisos del mismo artículo 7° establecen el derecho (a) “a recibir instrucción y adquirir cultura” y (b) “a enseñar bajo la vigilancia del Estado”. El primero de ambos es la facultad que posee todo individuo de adquirir conocimientos y habilidades para formar su personalidad y para afrontar la vida. Se trata de un derecho social, para cuyo adecuado cumplimiento en la mayoría de los casos es necesaria la intervención positiva y duradera del Estado. Por ello existen numerosas leyes y reglamentos que lo norman en la práctica. Lo mismo vale para el derecho de enseñar, que está puesto directamente bajo la tuición del Estado. Las constituciones modernas prevén la libertad de las actividades artísticas, científicas e investigativas —aparte de la docencia propiamente dicha—, en las cuales el Estado no debería intervenir, salvo en los casos flagrantes de vulneración del orden constitucional y de derechos de terceros. Este aspecto falta en la Constitución boliviana. El punto referente a “adquirir cultura” tiene carácter programático y ha resultado muy difícil el transformarlo en normas legales de aplicación práctica.

A continuación el muy amplio artículo 7° contiene un clásico derecho individual: la potestad de “ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional”. Se trata del derecho de libre locomoción, para el cual existen

32 Para datos complementarios y más información cf. Stefan Jost et al., op. cit. (nota 7), pp. 40-41.

poquísimas limitaciones (como por ejemplo la declaratoria de estado de sitio). Este derecho incluye la libertad de fijar el domicilio en el lugar que el ciudadano creyese conveniente a sus intereses. El descrédito de los regímenes totalitarios procedió también de las odiosas restricciones que aquellos gobiernos impusieron a la movilidad de sus ciudadanos.

El mismo artículo 7° incluye el derecho de petición: se trata de la facultad que tiene toda persona para pedir, individual o colectivamente, ante el Parlamento o el Poder Ejecutivo, la atención y satisfacción de sus necesidades y requerimientos. Vale también para exigir restituciones y resarcimientos debidos a resoluciones o sentencias ilegales. Este derecho tiene carácter programático y una aplicación mínima en la realidad. En lo que se refiere al Parlamento, este derecho se asemeja a la nueva *Iniciativa Legislativa Ciudadana*, creada por las reformas constitucionales de febrero de 2004 (artículo 3°). En cuanto a restituciones y resarcimientos, estos procedimientos tienen lugar generalmente en los estrados judiciales de acuerdo a los códigos vigentes.

El próximo inciso del artículo 7° determina el derecho a la propiedad privada, “*siempre que cumpla una función social*”. En Bolivia esta limitación proviene del pensamiento inspirado por la Revolución Nacional (abril de 1952) y ha sido impugnada permanentemente por las corrientes liberales. El derecho a la propiedad privada es la facultad que tiene toda persona para poseer, disponer y usar un bien material o intelectual. Este derecho se halla igualmente garantizado por el artículo 22° de la Constitución, con la misma restricción. El inciso II del artículo 22° determina que la expropiación de bienes privados puede tener lugar sólo cuando exista una “causa de utilidad pública” o cuando la propiedad no cumpla la función social. En ambos casos se puede proceder a la expropiación sólo “previa indemnización justa”. Los acontecimientos de los últimos años y el declive de las doctrinas liberales pueden llevar a importantes cambios de este derecho. Hasta este momento la Carta Magna no prevé el reconocimiento de una propiedad comunitaria o de otras formas de propiedad colectiva en el área rural-campesina, pero esto seguramente será modificado por una próxima Asamblea Constituyente.

A continuación se encuentra el “derecho a una remuneración justa” por actividades laborales, remuneración que debe asegurar “una existencia digna del ser humano”. Este derecho social tiene carácter programático; considerando la situación económico-financiera del país y el grado de desarrollo, el Estado boliviano no puede ejecutar políticas públicas efectivas para garantizar este derecho.

El artículo 7° incluye asimismo el derecho a la seguridad social, “en la forma determinada por esta Constitución y las leyes”. El artículo 158° regula algunos pormenores. Se trata igualmente de un enunciado de naturaleza esencialmente programática. Este derecho se manifiesta en la capacidad de acceder a los sistemas de protección de la vida y la salud, a las rentas de invalidez y vejez y a la cobertura de riesgos profesionales y accidentes. El objetivo de esta disposición es preservar el capital humano y, por consiguiente, representa una especie de política pública concebida para el futuro. En realidad la implementación efectiva de este derecho, en el marco de las empresas privadas y de las reparticiones públicas, está delegada a los contratos laborales, y depende de la existencia (y del funcionamiento adecuado) de grandes organismos de previsión social. Una gran parte de la población boliviana, que se halla inmersa en la economía informal o en el sector campesino y artesanal, no pertenece al régimen formal asalariado y no puede ejercer este derecho.

El texto constitucional actual no dice nada sobre los derechos sexuales y reproductivos. El llamado *Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional* propuso en noviembre de 2001 una nueva reforma constitucional, donde se halla un escueto inciso introducido al artículo 7°, que proclama como derecho fundamental de toda persona “la libertad sexual y reproductiva responsable y compatible con el derecho a la vida”³³. La dilatada discusión pública de este derecho, relativamente nuevo en el seno de la cultura predominante en Bolivia, deja entrever tres demandas distintas

- a** la libertad de actividad sexual entre adultos, si es libremente consentida por ambas partes y si no incluye una vulneración de otros derechos (como el derecho a la integridad física y moral);

³³ Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional, *Anteproyecto de Ley de Necesidad de Reforma Constitucional*, La Paz: PRONAGOB 2001, p. 9 (art. 7°, g).

- b** la libertad de la pareja de decidir conscientemente sobre el número de hijos que desea tener; y
- c** la libertad de elegir una opción sexual diferente a la determinada por la naturaleza física del sujeto en cuestión. (Este concepto está basado en la idea contemporánea de que la sexualidad es un fenómeno más cultural-histórico que físico-natural.)

Debido a su creciente importancia, este tema será abordado seguramente por la Asamblea Constituyente. Hay que señalar que se trata todavía de una temática relevante para el movimiento feminista y para las clases media y alta de origen urbano, y no una temática compartida por la totalidad de la población. El otorgamiento de estas libertades puede herir sentimientos religiosos y valores culturales profundamente arraigados en parte de la población. Por otra parte se trata de cuestiones que según algunos analistas tendría sólo rango legal y no constitucional.

El texto constitucional actual no menciona y, por lo tanto, no reconoce los llamados derechos de tercera o cuarta generación. Estos derechos colectivos se refieren, entre otras, a demandas de nacionalidades y grupos étnico-culturales. Generalmente son reivindicaciones de sectores que se sienten oprimidos por el Estado central y por prácticas ancestrales percibidas ahora como discriminatorias y atentatorias contra la identidad y la supervivencia de la nacionalidad o el grupo étnico-cultural³⁴. La propia característica de estos derechos (no pueden ser extendidos a la totalidad de la población, pues son demandas de sectores particulares, por más dilatados que sean) dificulta su inclusión en un texto constitucional, por más que se trate de reivindicaciones percibidas como urgentes e irrenunciables por los afectados.

El gran tema complementario de los derechos es el de las *obligaciones*. El artículo 8º de nuestra Constitución establece los deberes fundamentales de las personas. El debate en ciencias sociales³⁵ y numerosas publicaciones de prensa han enfatizado en los últimos años la inclinación de una buena

34 Entre la dilatada literatura existente cf. [sin compilador], *Mapa de progresos en derechos humanos*, La Paz: Defensor del Pueblo 2003. En conjunción con el factor juventud cf. Eliana Roca Sarmiento, *Ciudadanía inconclusa*, Santa Cruz de la Sierra: El País 2004.

35 Roberto Laserna, *La democracia en el ch'enko*, op. cit. (nota 3), pp. 36-48.

porción de la población boliviana a invocar y ejercitar sus derechos —por ejemplo en oposición a políticas y decisiones gubernamentales—, pero hacer caso omiso de sus obligaciones. El bloqueo de carreteras y vías urbanas es ciertamente una manera clara y hasta contundente de expresar una opción política, porque requiere de costos y esfuerzos de poca monta y tiene paralelamente un efecto notable de visibilidad y publicidad, pero afecta de manera negativa y perjudicial los intereses de terceros no involucrados, que tienen el derecho constitucionalmente garantizado de libre locomoción y tránsito. La práctica de algunos sindicatos, juntas vecinales y asociaciones gremiales de obligar a sus afiliados a paros y huelgas o a participar en marchas y protestas, so pena de multas pecuniarias o intimidaciones aun peores, genera evidentemente una especie de cohesión social con poderoso impacto público-político, pero vulnera los derechos individuales a la libre expresión y el respeto debido a las minorías. Por ello es de especial importancia el primero de los deberes consignados por el artículo 8°: “acatar y cumplir la Constitución y las leyes de la República”. Bajo una formulación diferente, el artículo 34° de la Carta Magna reproduce el mismo concepto. Esto incluye en primera línea el respeto a los derechos humanos contenidos en los artículos 6° y 7° de la Constitución.

A continuación el artículo 8° registra algunas obligaciones de carácter social y programático, como la de trabajar “según su capacidad y posibilidades en actividades socialmente útiles”, lo que difícilmente puede ser convertido en realidad mediante políticas públicas. Pero el siguiente deber, el de “adquirir instrucción, por lo menos primaria”, sí ha tenido una respuesta clara de parte de la población y del Estado. En efecto: un número cada vez mayor de niños en edad escolar asiste a las escuelas para recibir instrucción primaria, y pese a problemas financieros y organizativos, el Estado ha realizado esfuerzos relativamente exitosos para brindar una educación primaria obligatoria y gratuita. En Bolivia el índice de alfabetismo ha subido considerablemente en las últimas décadas y la cobertura escolar ha sido ampliada de manera constante. Esta concepción nació en la época de la Revolución Francesa y en Europa fue incorporada tempranamente a los programas y a la praxis de gobiernos elegidos democráticamente. En Bolivia la educación pri-

maria gratuita y obligatoria fue introducida durante el período de gobierno del Partido Liberal (1899-1920).

Siguiendo el texto constitucional encontramos la obligación de cada ciudadano de contribuir al sostenimiento de los servicios públicos de acuerdo a su capacidad económica; esto significa principalmente pagar impuestos. Esta obligación está reglamentada detalladamente en numerosas leyes fiscales. En la práctica no existe ninguna oposición a la concepción de sostener el aparato del Estado y sus múltiples tareas mediante una tributación pecuniaria que debe sustentar cada ciudadano, pero el cumplimiento de estos deberes es deficiente debido a conocidos fenómenos de la cultura popular boliviana. Numerosos grupos sociales e individuos esperan que sean precisamente *los otros* los que se encarguen de pagar los impuestos.

Este mismo artículo prescribe que los ciudadanos tienen que “prestar los servicios civiles y militares que la Nación requiera para su desarrollo, defensa y conservación”. No existe ninguna ley que regule los llamados servicios civiles obligatorios y gratuitos. Por lo tanto este punto no tiene ninguna significación práctica y, en el mejor de los casos, una programática. El servicio militar, en cambio, está reglamentado extensamente por leyes y estatutos. Aunque en Bolivia no se da una oposición masiva al servicio militar, han surgido en los últimos tiempos variadas críticas acerca de la función y utilidad reales del servicio militar en la época actual, junto con dos demandas que deberían ser consideradas por la futura Asamblea Constituyente y que podrían modificar radicalmente la situación del servicio: (1) un tratamiento completamente igual de ambos géneros ante esta obligación, y (2) la introducción de la llamada objeción de conciencia ante el deber de empuñar las armas, considerado por muchos como anti-ético y reñido con algunos credos religiosos.

El artículo 8º de la Constitución contiene tres incisos que contemplan preceptos morales, que no pueden ser llevados a la práctica mediante leyes y estatutos legales, y que poseen, en el fondo, el carácter de regulativos éticos (con una fuerza normativa relativamente débil, dependiente de la personalidad de cada ciudadano)

- a el deber de alimentar y educar a los hijos menores de edad y de asistir a los padres ancianos;

- b** la obligación de “cooperar con los órganos del Estado y la comunidad”; y
- c** el compromiso de proteger los “bienes e intereses de la colectividad”.

Sobre todo los dos últimos puntos se distinguen por su naturaleza gelatinosa y poco precisa.

Garantías de la persona

El Título Segundo de la Parte Primera de la Constitución Política del Estado contiene las llamadas *garantías de la persona*, que son instrumentos jurídicos de primer rango, que tienen por finalidad proteger y amparar a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos fundamentales. Históricamente estas garantías, que provienen de la tradición liberal y que fueron codificadas por el constitucionalismo francés, estaban consagradas a resguardar al individuo de los abusos del aparato estatal y especialmente de gobiernos despóticos. Hoy en día estas garantías brindan defensa y salvaguarda frente a todos los poderes del Estado y también ante arbitrariedades surgidas de personas particulares. El Poder Judicial en general y el Ministerio Público (la fiscalía) en particular tienen como función respaldar estas garantías, pero en los últimos años dos instituciones creadas por las reformas constitucionales de 1994 se han consagrado a estos objetivos: el Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo.

De todas maneras es importante señalar que este Segundo Título de la Parte Primera de la Constitución fue modificado y ampliado varias veces; su estructura interna no sigue un orden lógico. Contiene además una larga serie de artículos que corresponden al derecho procesal y a los cimientos de los Códigos Civil y Penal, como la prohibición de tribunales o juzgados especiales y la prerrogativa de no declarar contra uno mismo o sus parientes cercanos en materia penal (artículo 14°).

Los artículos 9° y 12° de la Constitución regulan las garantías más antiguas y más apreciadas en épocas inseguras y durante períodos de crisis política, porque limitan una forma particularmente grave de arbitrariedad estatal, que es poner en prisión a los ciudadanos y así anular su libertad, su derecho a la libre expresión y locomoción y, por consiguiente, su capacidad de actuación cívica y política. En las cárceles, que son recintos frecuentemente inse-

guros y peligrosos, los prisioneros han sido y en parte todavía son tratados con alguna violencia física y moral. Por ello el artículo 12° prohíbe toda forma de tortura y coerción (también psicológica), y prescribe la destitución inmediata de quienes ordenen y apliquen procedimientos de violencia contra los detenidos. El artículo 9° contiene la clásica formulación que prohíbe toda detención y prisión que no haya sido ordenada según los casos previstos por la ley y por un mandamiento escrito emanado de autoridad competente. Los detenidos no pueden ser incomunicados, sino en “casos de notoria gravedad” y nunca por más de veinticuatro horas.

Varios artículos (11°, 13°, 15°) enfatizan la responsabilidad personal de los funcionarios estatales (incluidos los encargados de prisiones) por la suerte de los detenidos, acusados e imputados, señalando que los que cometieren depredaciones y abusos están sujetos al pago de una indemnización de daños y perjuicios. En los regímenes totalitarios del siglo XX muchos delitos y crímenes cometidos por funcionarios fueron justificados mediante el argumento de que éstos actuaban exclusivamente obedeciendo órdenes superiores. Siguiendo la doctrina actual, el artículo 13° asevera claramente que los autores inmediatos de los abusos son los responsables en sentido jurídico, “sin que pueda servirles de excusa el haberlos cometido por orden superior”.

En este sector sobre las garantías se halla uno de los pilares del ordenamiento jurídico moderno: la presunción de “inocencia del encausado mientras no se pruebe su culpabilidad” (artículo 16°). Ya esbozado desde la época romana, este principio representa un freno a la siempre posible arbitrariedad de las instancias estatales y una limitación con respecto a acusaciones poco fundamentadas que provienen de querellas privadas. La parte acusatoria en procesos penales lleva la carga de demostrar la culpabilidad del encausado, el cual es considerado como inocente hasta que se demuestre fehacientemente que ha cometido el delito que se le atribuye. (Las críticas a la famosa *Ley 1008*, que regula todo lo concerniente al cultivo de la hoja de coca, la coca excedentaria y el tráfico de cocaína, señalan la muy probable inconstitucionalidad de esta ley, según la cual los acusados deben demostrar su inocencia, antes de que la fiscalía pruebe su culpabilidad.)

Este mismo artículo 16° consolida en favor de todo acusado el derecho a la defensa (y a contar con un defensor) y a ser oído previamente a la dictación de cualquier pena. Según este texto, ningún acusado podrá sufrir pena de cárcel si no existe anteriormente una sentencia ejecutoriada dictada por autoridad competente. Esta garantía, llamada tradicionalmente *el debido proceso*, protege a los ciudadanos de un Estado que, como detentador del poder, puede causar daños irreparables a personas inocentes. El artículo 17° anula algunas penas que en la actualidad se han transformado en anacrónicas. Quedan abolidas la muerte civil (la privación total de derechos civiles), las penas infamantes (el desprestigio de un acusado ante toda la sociedad) y la pena de muerte, que ha sido reemplazada por treinta años de cárcel.

El artículo 18° establece el instrumento del *habeas corpus*, que es un recurso jurídico extraordinario de tramitación especial, que tiene como objeto restituir de forma inmediata la libertad de un ciudadano que ha sido detenido de forma presuntamente ilegal. El *habeas corpus* fue introducido en Bolivia por el referéndum de enero de 1931. Se utiliza en los casos de persecución, apresamiento o procesamiento ilegales. El texto constitucional contiene, de manera muy detallada, el proceso a seguirse en la tramitación del *habeas corpus*. En su origen es también un instrumento jurídico dirigido contra el Estado absolutista y en defensa de ciudadanos desprotegidos.

El artículo 19° determina una garantía similar, el *amparo constitucional*. Es un procedimiento de tramitación especial y sumaria y de carácter extraordinario, que tiene como objetivo la restitución de garantías y derechos fundamentales en los casos en que éstos hayan sido suprimidos o vulnerados por actuaciones de funcionarios públicos o personas particulares y cuando no existe (o parece no existir) otro recurso legal para la protección *inmediata* de derechos y garantías constitucionales. El amparo constitucional no se aplica en casos de privación de libertad personal, para lo que se usa el *habeas corpus*. El texto del artículo 19° instituye un procedimiento ampliamente detallado para la utilización del amparo constitucional. La naturaleza lenta y engorrosa de los procedimientos judiciales normales hace que los afectados por acciones del Estado o de terceros recurran muy frecuentemente a este instrumento legal.

Como ya se indicó, este capítulo sobre garantías de la persona abraza numerosas disposiciones de variado carácter, que tienen poca conexión entre sí. El artículo 20° pertenece a los derechos fundamentales, pues tiene la finalidad de proteger la privacidad de las personas y la libertad de expresión. Establece que la correspondencia y los papeles privados son inviolables y que sólo pueden ser incautados de acuerdo a ley y por orden escrita emanada de autoridad competente. Este artículo prohíbe interceptar conversaciones y comunicaciones privadas. En el mismo espíritu el artículo 21° proclama la inviolabilidad de todo domicilio. El objetivo es proteger concretamente los derechos a la vida, a la libertad y a la libre locomoción. El ingreso de la policía o la fiscalía al domicilio tiene que ser determinado por autoridad competente y de acuerdo a la ley, o efectuarse excepcionalmente en caso de delitos flagrantes, es decir cometidos en el mismo instante.

El artículo 23° contiene la novedosa disposición del *habeas data*, que en los últimos años ha sido incorporada a muchas constituciones. Es el derecho que tiene toda persona de interponer este recurso ante una Corte Superior de Distrito o ante un juez de partido para conocer, objetar o, en su caso, obtener la eliminación o la rectificación de datos registrados en archivos y bancos de datos que afecten su privacidad personal y familiar y su reputación. Si el recurso de *habeas data* es declarado procedente por el tribunal, se eliminarán o rectificarán los datos impugnados. Este instrumento no tiene aplicación en el caso de que el llamado secreto de prensa esté en juego.

El *habeas data* corresponde a una realidad social que no es necesariamente la boliviana: en países altamente desarrollados los ciudadanos son muy conscientes de sus derechos y, simultáneamente, están bien informados acerca de los peligros que encierra el almacenamiento de datos en instituciones públicas y privadas (y el cruce de información entre varias fuentes). Es también una normativa protectora contra los abusos que se derivan de sistemas de inteligencia estatales en regímenes totalitarios avanzados, que también acopian innumerables conocimientos y datos sobre los habitantes para poder presionarlos (en los casos que así lo exijan los intereses de los gobernantes).

Nacionalidad y ciudadanía

El Título Tercero de la Parte Primera de la Constitución trata y define dos temas íntimamente relacionados entre sí: la nacionalidad (que es el derecho más amplio) y la ciudadanía (que es el más restringido). A través de ellas se fijan los vínculos entre el Estado y los individuos. La nacionalidad es una cualidad legal que indica, entre los nacidos y los naturalizados dentro de los límites nacionales, la pertenencia a un Estado, independientemente de la edad y de otros factores. La ciudadanía es la cualidad que permite a los nacionales de un Estado tomar parte en la vida política del país. Hoy en día las condiciones para adquirir la ciudadanía —cuando ya se posee la nacionalidad respectiva— son mínimas: la mayoría de edad y no tener los obstáculos indicados en el artículo 42° de la Constitución.

La Carta Magna distingue entre una *nacionalidad de origen* y otra *por naturalización*. El artículo 36° establece que son bolivianos de origen “los nacidos en el territorio de la República” y también los nacidos en el extranjero de padre o madre bolivianos por el solo hecho de establecerse en el territorio nacional o de inscribirse en los consulados bolivianos situados en el exterior. Este artículo sigue la tradición constitucional francesa del *ius soli*, o derecho del suelo, según el cual la nacionalidad depende principalmente del lugar de nacimiento, y parcialmente, la tradición del *ius sanguinis*, o derecho de sangre, según la cual la nacionalidad se define por aquella que poseen los padres. Según el artículo 37° son bolivianos por naturalización

- a** los españoles y latinoamericanos que adquieran la nacionalidad boliviana sin hacer renuncia de la de origen, cuando existan convenios de nacionalidad plural con el Estado respectivo; y
- b** los extranjeros, que habiendo residido dos años en Bolivia, obtengan carta de naturalización conforme a un procedimiento legal.

Existen algunos condicionantes y también facilidades para la naturalización especificados en los artículos 37° y 38°, por ejemplo en el caso de matrimonios entre extranjeros y bolivianos, independientemente del género. El artículo 39°, de formulación muy reciente, permite nacionalidades múltiples. Establece que los bolivianos pueden adquirir nacionalidad extranjera sin per-

der la de origen, y que lo mismo vale para los extranjeros que adquieran la nacionalidad boliviana.

La ciudadanía consiste en dos facultades

- 1 concurrir como elector o como elegible a la formación de los poderes públicos; y
- 2 el derecho a ejercer funciones públicas, sin otro requisito que la idoneidad.

El artículo 41° establece que los bolivianos mayores de dieciocho años son ciudadanos, independientemente de su nivel de educación y de ingresos. La nacionalidad no se pierde nunca, pero los derechos de ciudadanía pueden ser suspendidos si la persona en cuestión toma las armas en un ejército enemigo en época de guerra, si defrauda caudales públicos (previa sentencia ejecutoriada) y si acepta funciones en un gobierno extranjero, sin el permiso del Senado (esto no se aplica a los organismos internacionales y culturales en general).

Hoy en día se considera que las facultades de elegir y ser elegido a cargos públicos es una base relativamente estrecha del concepto moderno de ciudadanía. La participación activa y permanente en la vida social, política y cultural de la Nación, en igualdad de condiciones con los otros, es vista como la cualidad sustantiva de la ciudadanía. Sin embargo aquí es pertinente señalar que esta visión de la ciudadanía no es tan “moderna” como parece a primera vista, porque era precisamente la que estaba vigente en las ciudades-Estado de la Grecia clásica y la preconizada por los filósofos de la edad ateniense. Como esta participación amplia es muy dependiente del carácter, la educación y las capacidades de cada uno de los ciudadanos, no se la puede implementar (y de ninguna manera forzar) efectivamente por medio de disposiciones constitucionales y legales, y permanece como un loable postulado programático y pedagógico. Pese al principio de la igualdad jurídica, hay que recordar que la posición socio-económica de cada individuo es también determinante a la hora de ejercer activamente las potencialidades que engloba la ciudadanía plena.

ESTRUCTURA DEL ESTADO BOLIVIANO

Siguiendo la doctrina del constitucionalismo moderno, la Carta Magna boliviana coloca en posición privilegiada al *Poder Legislativo*, por ser éste la fuente de todas las normas que regulan el funcionamiento de los otros dos poderes (el *Ejecutivo* y el *Judicial*). Esta división *tripartita* de poderes proviene de diferentes y antiguas tradiciones, como las constituciones de las ciudades-Estado de la Grecia clásica, las prácticas institucionales de las ciudades libres de la Europa medieval, la evolución del aparato estatal en Inglaterra y los debates político-constitucionales del siglo XVIII en Europa. Los pensadores y los juristas adscritos a la llamada *Ilustración* (filosofía que se basaba en principios racionalistas y científicos, opuesta al oscurantismo religioso y al despotismo político) concibieron estructuras institucionales para diluir el poder de las monarquías absolutas, para racionalizar el funcionamiento y el trabajo cotidiano de las burocracias estatales de aquella época y para fomentar comportamientos democráticos en todos los niveles del Estado. La división de poderes tenía por objetivo evitar que todo el poder público se concentrara en una sola institución; esta obra de ingeniería constitucional tenía por meta que los tres poderes se controlen entre sí y actúen como contrapesos mutuos. La separación nunca puede y debe ser absoluta: los poderes tenían (y tienen) que estar interrelacionados y cooperar entre sí. Esta doctrina ha permanecido vigente desde entonces en sus puntos esenciales, pues ningún régimen revolucionario, y tampoco los sistemas socialistas que prevalecieron entre 1917 y 1991, concibieron una estructura del Estado con poderes e instancias básicamente diferentes.

La configuración clásica del Estado se fundamenta en tres poderes diferenciados:

- a El Poder Legislativo (Parlamento) tiene la facultad de dictar normas (leyes), fiscalizar los actos gubernamentales y las políticas públicas, realizar numerosos nombramientos de altos funcionarios del Estado y determinar el gasto público (impuestos y presupuesto estatal).
- b El Poder Ejecutivo (Gobierno y órganos de la administración estatal) tiene la función de llevar a la práctica esas normas, mantener el orden público, asegurar la continuidad de las funciones administrativas y de los negocios del Estado, implementar políticas para el beneficio de la población y proponer leyes al Parlamento.
- c El Poder Judicial (Judicatura, Ministerio Público y otros órganos) tiene la atribución de dirimir litigios que emanen de la interpretación y aplicación de las leyes en casos concretos, resolver disputas entre los órganos estatales y ejercer la tuición sobre algunas instancias estatales (notarías, Derechos Reales, etc.).

El Poder Legislativo

Siguiendo una tradición que se remonta hasta el Parlamento inglés de la Edad Media, al constitucionalismo francés derivado de la Ilustración, a la Constitución Norteamericana de 1787 y a la Constitución Española de 1812 (Constitución de Cádiz), el Poder Legislativo boliviano es bicameral. La doctrina clásica considera que algo tan importante como la creación de normas tiene que pasar por un control interno, que garantice la calidad de las mismas y que manifieste adecuadamente la pluralidad de los intereses representados en el Parlamento. De acuerdo a esta doctrina los dos aspectos centrales —*el adecuado control interno y la representación de una pluralidad de intereses*— no están asegurados si una sola cámara ejerce las funciones legislativas. Según *Montesquieu*, el gran jurista francés y uno de los fundadores del pensamiento liberal-racionalista a mediados del siglo XVIII, se requiere de dos cámaras, constituidas de manera diferente y con atribuciones que no sean iguales.

En forma muy general se puede establecer la siguiente diferenciación entre las dos cámaras del Parlamento:

- 1 La Cámara Alta (generalmente el Senado) se ocupa primordialmente de
 - la representación de las regiones (estados federados, provincias, etc.);
 - los asuntos de política exterior, incluyendo la ratificación de los tratados y convenios internacionales, aceptación o rechazo de embajadores y ministros plenipotenciarios ante gobiernos extranjeros y la declaratoria de guerra;
 - nombramientos, títulos y honores; y
 - mitigar el abuso de poder de la representación popular de la Cámara Baja mediante parlamentarios de más edad y mayor experiencia (*control intraparlamentario*). En Bolivia, por ejemplo, la edad mínima para ser senador es 35 años, y para diputado 25. Aquí se manifiesta ese postulado de que la mayor edad significa mayor experiencia.
- 2 La Cámara Baja (Cámara de Diputados) se ocupa principalmente de
 - la representación proporcional de la población;
 - las cuestiones económicas y los planes de desarrollo;
 - los aspectos financieros y presupuestarios;
 - la imposición de impuestos, tributos, aranceles y afines; y
 - el grueso de la labor legislativa propiamente dicha.

Esta diferenciación, que tiene ahora carácter histórico, está muy débilmente reflejada en el Parlamento boliviano. Sus dos cámaras poseen atribuciones similares (véase el acápite siguiente). Por ello existe actualmente una fuerte tendencia de la opinión pública que es favorable a un sistema legislativo unicameral, pues se considera que no hay una diferencia clara de funciones entre ambas cámaras y que, por lo tanto, la utilidad del Senado es cuestionable. La Cámara Alta tendría sentido sólo como genuina representación parlamentaria de regiones autónomas, como es el caso del Senado en los Estados Unidos. Con argumentos similares se ha producido una reforma del Poder Legislativo en varios países de América Latina (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú), que ahora poseen un sistema unicameral. Se puede afirmar que esta reforma no ha generado una mayor calidad del trabajo legislativo, ni tampoco un acercamiento del Parlamento a la sociedad res-

pectiva y ni siquiera un ahorro perceptible de fondos fiscales. La única ventaja reside en la simplificación del procedimiento legislativo.

La Constitución boliviana establece en el artículo 46° (Título Primero de la Parte Segunda) que el Poder Legislativo reside en el *Congreso Nacional*, compuesto de dos cámaras: el *Senado* (la Cámara Alta) y la *Cámara de Diputados* (la Cámara Baja). El Senado es, en líneas muy generales, la representación (regional) de los nueve departamentos bolivianos, mientras que la Cámara de Diputados representa proporcionalmente a la población. Algunos tratadistas sostienen que esta división de labores tiene sentido sólo en el marco de un régimen federal y no en uno de carácter unitario como Bolivia, añadiendo que en la Constitución boliviana las diferencias entre funciones y atribuciones de ambas cámaras son muy reducidas³⁶. Se supone, sólo en base a argumentos de tipo comparativo, que la tendencia a mayores autonomías regionales y el posible establecimiento de un régimen federal incrementarían la importancia del Senado, ya que éste, como en los Estados Unidos, se transformaría en la cámara más importante del Congreso.

Entre los especialistas es muy difundida la opinión de que el texto constitucional regula innecesariamente detalles y minucias referentes al funcionamiento de las cámaras (artículos 48° al 57°). El Congreso Nacional debe reunirse obligatoriamente cada año durante noventa días útiles, que pueden prorrogarse hasta ciento veinte. El Congreso puede reunirse de modo extraordinario, si la mayoría de sus miembros lo considera conveniente, o por convocatoria del Poder Ejecutivo. Las sesiones extraordinarias del Congreso sólo se pueden ocupar de los asuntos mencionados en la convocatoria (artículo 47°).

La cantidad mínima de parlamentarios en sala que es necesaria para que la cámara sesione y para que sus decisiones tengan fuerza legal (quórum), es la mitad más uno de los miembros integrantes de la respectiva cámara. La Cámara de Diputados tiene 130 miembros (artículo 60°) y el Senado 27 (artículo 63°). Como lo ha demostrado la práctica cotidiana del trabajo parlamentario, la ausencia de senadores y diputados en sesiones plenarias es relativamente alta. Una solicitud de comprobación de quórum puede paralizar la

36 Stefan Jost et al., op. cit. (nota 7), p. 105.

sesión respectiva, ya que los senadores y diputados ingresan y abandonan a menudo la sala de sesiones con relativa facilidad. El *Reglamento de Debates de la Cámara de Diputados*, aprobado y promulgado en septiembre de 1996, ha significado una modernización del quehacer parlamentario cotidiano. Redujo las prácticas clásicas de retórica grandilocuente; potenció el debate concreto y en detalle en torno a proyectos legislativos específicos; dinamizó el trabajo de las comisiones parlamentarias, limitando su número y elevando su nivel intelectual.

De todas maneras es importante señalar que en casi todos los parlamentos del mundo se da hoy en día una devaluación de la labor legislativa propiamente dicha: la elaboración de normas y leyes sobre temas contemporáneos, fuertemente influidos por el acelerado desarrollo de la ciencia y la tecnología, pasa a instancias altamente especializadas de la administración pública (es decir: del Poder Ejecutivo), las que a su vez sufren la influencia de las agencias de cooperación internacional. El Poder Ejecutivo remite los proyectos de ley al Parlamento, que los estudia y hasta los modifica antes de aprobarlos como leyes de la Nación. Pero las iniciativas y las concepciones originales ya no parten del Poder Legislativo, que en este plano deja de ser un órgano de creaciones innovadoras para la vida actual. Paralelamente hay que indicar que el Parlamento sí ha preservado otras funciones históricas: la fiscalización de las acciones y políticas gubernamentales, el nombramiento de altos funcionarios y la aprobación (o rechazo) del presupuesto estatal anual.

Siguiendo la tradición constitucionalista clásica, la Carta Magna boliviana establece que los senadores y diputados son inviolables en todo tiempo por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones (artículo 51°). Este llamado *fuero parlamentario* —que abarca los derechos de libre expresión y voto— fue instaurado para refrenar los intentos de amedrentamiento que gobiernos autoritarios y absolutistas ejercieron sobre los representantes nacionales. Aun cuando el mandato haya concluido, los que han sido miembros del Congreso no pueden ser objeto de una acción policial o judicial por haber emitido votos y opiniones incómodas. Por las mismas razones históricas se ha establecido el principio de *inmunidad* de los parlamentarios (artículo 52°): desde el día de su elección hasta la terminación del mandato, los

diputados y senadores no pueden ser perseguidos o arrestados ni privados de libertad por causas judiciales en materia penal. Para que prospere una imputación a un congresista se requiere de un procedimiento complejo: una previa autorización de la Corte Suprema de Justicia, por dos tercios de votos de sus miembros, a requerimiento expreso del Fiscal General de la República. El principio de inmunidad era más amplio hasta las reformas de febrero de 2004. Fue recortado por abusos cometidos por diputados y senadores, que utilizaron la inmunidad parlamentaria como una especie de *impunidad* para transgredir el ordenamiento legal. Los congresistas pueden ser reelectos sin limitaciones y sus mandatos son renunciables (artículo 57°).

Una de las partes centrales del texto constitucional (artículo 59°) enumera las facultades del Poder Legislativo. Desglosadas estas atribuciones por importancia y materia, se las puede reseñar de acuerdo a este esquema:

- 1 *Funciones legislativas propiamente dichas:*** el Congreso Nacional puede, sin otra limitación que la misma Constitución, dictar, eliminar, modificar e interpretar leyes (es decir: las normas más importantes que regulan las estructuras y funciones estatales, por una parte, y las reglas más relevantes de la convivencia social, por otra). El Parlamento está facultado para establecer el sistema monetario y el de pesas y medidas. Teóricamente el Congreso podría establecer otra moneda diferente al boliviano actual como moneda nacional. Hace algunos años y por decisión congresal la República del Ecuador instauró, por ejemplo, el dólar norteamericano como única moneda nacional. El sistema métrico decimal, que rige actualmente, podría ser reemplazado por algún otro sistema, aunque esto es improbable. Como ya se ha mencionado, la mayoría de los proyectos de leyes actuales, que se distinguen por su grado de especialización y su conexión con el ámbito de la técnica, proviene (en su primera formulación) de las instancias especializadas de la alta administración pública.
- 2 *Funciones fiscal-financieras:*** El Congreso Nacional puede imponer contribuciones (sobre todo impuestos, derechos aduaneros y similares), “de cualquier clase o naturaleza”, determinar su alcance (por ejemplo:

nacional o sólo departamental o universitario), modificar o suprimir las existentes. Para cada gestión financiera el Congreso Nacional fija los gastos de la administración pública, previa presentación del proyecto de presupuesto por el Poder Ejecutivo. En la consideración anual de la aquí necesaria Ley Financiera, el Congreso puede realizar todas las correcciones y modificaciones que considere convenientes. Se trata del Presupuesto General de la Nación: la relación sistemática y lógicamente ordenada de todos los ingresos y gastos del Estado boliviano para un año fiscal. Esta función legislativa es de importancia primordial, pues mediante el presupuesto el gobierno define el imprescindible factor económico-financiero de todas sus políticas públicas y planes de desarrollo. Mediante la Ley Financiera se percibe directamente

a cómo se estructuran los ingresos (mayor o menor incidencia de determinados impuestos, aranceles aduaneros, monto de la ayuda externa, etc.);

b cómo se estructuran los egresos: cuáles áreas (por ejemplo: salud, educación, infraestructura), cuáles regiones (departamentos, provincias y municipios) y cuáles grupos sociales (por ejemplo: maestros, militares, funcionarios) reciben cuál porción. También en términos comparativos temporales —confrontando un presupuesto con los anteriores— se pueden reconocer claramente las tendencias y los contenidos de las políticas públicas en el corto y largo plazo.

El Parlamento autoriza la contratación de empréstitos (que comprometan las rentas del Estado) y la enajenación de bienes nacionales, departamentales, municipales y universitarios. En este acápite se transluce la facultad del Poder Legislativo de controlar las determinaciones del Poder Ejecutivo, pero también la imperiosa necesidad de una estrecha cooperación con el gobierno.

3 *Funciones de control fiscalizador*: El Congreso Nacional “considera los planes de desarrollo” presentados por el Gobierno y supervisa el funcionamiento de las entidades autónomas y autárquicas y las sociedades de economía mixta. Es decir: el Parlamento se reserva el derecho de controlar las instituciones de reglamentación propia, como las

universidades, y los emprendimientos económicos de propiedad estatal, aunque sea parcialmente. Este derecho ha sido ejercido por el Parlamento en muy raras ocasiones. Las funciones de fiscalización que sí han sido ejercidas ampliamente por el Congreso Nacional son las descritas por el artículo 70º: petición de informe oral o escrito a los ministros de Estado sobre cualquier asunto de interés nacional; interpelación a los ministros, individual o colectivamente; censurar a los ministros (por voto de la mayoría de los representantes presentes en la sesión de interpelación), lo que implica la renuncia de los ministros censurados, renuncia que el Presidente de la República puede aceptar o rechazar.

4 *Nombramiento e impugnación de altos dignatarios*: En sesión conjunta de ambas cámaras, el Congreso Nacional, por dos tercios de votos de sus integrantes, nombra

- a los ministros de la Corte Suprema de Justicia,
- a los magistrados del Tribunal Constitucional,
- a los miembros del Consejo de la Judicatura,
- a los vocales de la Corte Nacional Electoral y de las Cortes Electorales Departamentales,
- al Fiscal General de la República y
- al Defensor del Pueblo.

Esta mayoría altamente calificada de votos que se requiere para estos nombramientos tiene la siguiente finalidad: obliga a una amplia concertación entre las diferentes fracciones parlamentarias para elegir personalidades que cuenten con un extenso apoyo político y con un nivel destacado en los terrenos profesional y ético (véase la discusión del artículo 90º para detectar también los aspectos negativos asociados a la obtención de “mayorías calificadas”: “cuoteo” y pactos espurios).

El Poder Legislativo, sin esta mayoría calificada, también puede crear y suprimir otros empleos públicos subalternos y fijar sus emolumentos. Por otra parte, el Congreso Nacional puede autorizar el enjuiciamiento del Presidente y Vicepresidente de la República, de los Ministros de Estado y de los prefectos de departamento (artículo 68º/II).

- 5** *En las relaciones internacionales:* El Poder Legislativo tiene la facultad de aprobar o rechazar tratados y convenios internacionales, permitir el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y autorizar la salida de contingentes armados bolivianos al extranjero. El Congreso Nacional, a petición del Poder Ejecutivo, puede declarar la guerra a una potencia extranjera (artículo 68°/7). Las relaciones con el exterior constituyen una atribución específica del Gobierno, y mediante estas facultades el Parlamento puede ejercer un cierto control sobre estas actividades.
- 6** *Reordenamiento territorial:* El Congreso Nacional tiene la facultad de crear nuevos departamentos, provincias y cantones, fijar sus límites y establecer aduanas. Debido al carácter controvertido de esta atribución, que afecta a dilatados sectores poblacionales y sentimientos regionales profundos, el Parlamento usa este derecho con gran discreción, sobre todo a nivel departamental. La última creación de un departamento (Pando) ocurrió en 1938.

Seguidamente el texto constitucional pasa a establecer el carácter y las atribuciones específicas de la Cámara de Diputados y del Senado. La Cámara de Diputados se compone de 130 miembros. El sistema de elección es mixto. La mitad de ellos son elegidos en circunscripciones [distritos] uninominales por simple mayoría de votos (es decir: sale electo el candidato más votado, independientemente del caudal de votos que alcance). Uninominal significa que en la circunscripción es elegido un solo candidato. Estas circunscripciones son delimitadas por la Corte Nacional Electoral, deben tener más o menos el mismo número de habitantes y no trascender los límites departamentales. Hoy en día el número de circunscripciones es de 68, es decir algo más de la mitad³⁷. La otra mitad de los diputados (62) es elegida en circunscripciones plurinominales —distritos que corresponden a los actuales depar-

³⁷ La elección de los diputados mediante un sistema mixto (una mitad por listas según el sistema proporcional y la otra mitad en circunscripciones unipersonales por simple mayoría) proviene de la Constitución alemana de 1949, y ha sido adaptada por numerosas constituciones desde entonces. Sobre las muchas complicaciones de este sistema en el caso boliviano cf. Stefan Jost et al., op. cit. (nota 7), pp. 133-139.

tamentos—, a partir de listas encabezadas por el candidato a Presidente de la República. Plurinominal significa que en la circunscripción son elegidos varios candidatos. La elección en estas circunscripciones es por el método de representación proporcional establecido por ley.

Este sistema mixto fue introducido en vista de las muchas críticas que se hicieron a la representatividad del Parlamento, que amenazaba en convertirse en una crisis de legitimidad del Congreso Nacional y de todo el sistema político. “Se vota, pero no se elige”, era una de las consignas más difundidas. Se supuso que los diputados uninominales, elegidos directamente por la población en distritos relativamente pequeños, debían estar más cerca de los electores y conocer mejor sus demandas y necesidades. En la práctica parlamentaria cotidiana los diputados uninominales se han comportado de forma similar a los elegidos por listas y no han exhibido un contacto realmente más estrecho con sus electores.

El número de diputados asignado a cada departamento debe corresponder al número de habitantes del mismo (artículo 60°/VI), ya que la Cámara de Diputados representa a la población del país de forma proporcional según su repartición por departamentos. Pero la misma Constitución, en el artículo 60°/VI, establece que “por equidad”, los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo económico reciben una asignación mínima de escaños, que relativiza el principio estricto de proporcionalidad. El resultado concreto es que algunos departamentos están sobrerrepresentados en la Cámara de Diputados (Beni y, sobre todo, Pando) y otros subrepresentados (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz). El número promedio de habitantes por circunscripción electoral uninominal es, por ejemplo, de unos 12.000 en Pando y de unos 122.000 en Santa Cruz³⁸.

Los diputados ejercen sus funciones durante cinco años. Su elección (la renovación total de la cámara) coincide con las elecciones generales (que incluyen la del Presidente de la República). Los requisitos para ser diputado son: ser boliviano de origen, haber cumplido los deberes militares, tener veinticinco años de edad, ser postulado por un partido político, una agrupa-

38 Ibid., p. 141.

ción ciudadana o un pueblo indígena³⁹ (de acuerdo a las reformas de febrero de 2004), estar inscrito en el Registro Electoral, no haber sido condenado a pena corporal o tener pliego de cargo ejecutoriado (artículo 61°).

La Cámara de Diputados actúa como fiscal acusatorio ante el Senado en los juicios contra los ministros de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados del Tribunal Constitucional, los consejeros de la Judicatura y el Fiscal General por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

El Senado se compone de tres senadores por cada departamento, elegidos mediante voto universal directo: dos por mayoría (el partido o agrupación ciudadana o pueblo indígena que reúna más votos) y un senador por minoría (el partido, agrupación o pueblo indígena que siga en número de votos alcanzados). Para ser senador hay que cumplir con los mismos requisitos exigidos para diputado y haber cumplido treinta y cinco años de edad. El Senado tiene las mismas funciones que la Cámara de Diputados, pero, siguiendo la tradición de las cámaras altas, posee algunas atribuciones adicionales en los terrenos de honores, nombramientos y juicios contra altos dignatarios. En procesos judiciales contra estos últimos —mencionados más arriba—, el Senado actúa como única y última instancia. Para emitir una sentencia se precisa de dos tercios de votos de los senadores presentes en la sesión. El Senado puede decretar honores públicos a personalidades eminentes, puede conceder premios pecuniarios, puede rehabilitar a los bolivianos que hubiesen perdido la cualidad de ciudadanos y puede autorizar a éstos el ejercicio de empleos en gobiernos extranjeros. El Senado propone ternas al Presidente de la República para el nombramiento del Contralor General de la República y del Superintendente de Bancos, aprueba o niega el nombramiento de embajadores a propuesta del Poder Ejecutivo y acepta (o niega) el ascenso a las jerarquías más elevadas (generales, almirantes) en las tres ramas de las Fuerzas Armadas y en la Policía Nacional.

Como se mencionó, la función más importante del Parlamento es la elaboración de leyes. El procedimiento que regula esta actividad está contenido

39 Para un tratamiento más detallado de las similitudes y diferencias entre partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, cf. más abajo la discusión del artículo 222°.

en el capítulo V de la Constitución (Parte Segunda, artículos 71° a 81°). Los proyectos de ley pueden tener su origen (a) en cualquiera de las dos cámaras (por iniciativa de uno o más de sus miembros), (b) a proposición del Vicepresidente de la República, (c) a proposición del Poder Ejecutivo, (d) por presentación de la Corte Suprema de Justicia (sólo en materia jurídica), y (e) por Iniciativa Legislativa Ciudadana (cualquier ciudadano puede remitir al Poder Legislativo proyectos de ley en cualquier materia). Esta última posibilidad aún no ha sido normada ni utilizada.

El proyecto de ley es debatido y, si es el caso, aprobado por mayoría simple en la cámara de origen de la propuesta. En caso de aprobación pasa a la otra cámara, que actúa como revisora. Si el proyecto es aprobado también en esta instancia, pasa directamente al Poder Ejecutivo para su promulgación. Si la cámara revisora modifica o enmienda el proyecto, este debe volver a la cámara de origen, y se considera como aprobado si esta cámara lo acepta por mayoría absoluta. Si la cámara de origen no acepta las modificaciones de la cámara revisora, las dos cámaras se reunirán a convocatoria de cualquiera de sus presidentes (en un plazo predeterminado). Si el proyecto es desechado después de este procedimiento, no podrá ser propuesto nuevamente sino en una legislatura siguiente.

El Presidente de la República tiene el derecho de *observar* todo proyecto de ley que le fuera enviado por el Parlamento en el plazo de diez días. Este derecho se llama veto relativo o suspensivo. El Presidente devuelve la ley a la cámara de origen con sus observaciones pertinentes. Si esta cámara y la revisora están de acuerdo con las observaciones y modifican la ley en ese sentido, el texto vuelve al Poder Ejecutivo para su promulgación dentro del plazo de diez días. Si el Congreso Nacional, por dos tercios de sus miembros presentes en la sesión, declara infundadas las observaciones del Presidente, el texto en cuestión se convierte en ley de la República y el Presidente está obligado a promulgarla dentro de los diez días (levantamiento del veto suspensivo). Si no lo hace el Presidente, surte el mismo efecto la promulgación realizada por el Presidente del Congreso. Toda ley, salvo poquísimas excepciones, debe ser publicada en la *Gaceta Oficial del Estado*, con lo que adquiere el carácter de obligatoria para la sociedad.

Durante el período inactivo (receso) de las cámaras, se conforma la *Comisión de Congreso*, que tiene la función de asegurar la continuidad del funcionamiento del Parlamento (artículos 82°-84°). La Comisión está compuesta por nueve senadores y dieciocho diputados, que reflejan la composición territorial del Congreso. Está presidida por el Vicepresidente de la República y los presidentes de las cámaras. En forma muy general, el texto constitucional declara que la Comisión debe velar por el respeto a la Constitución y a los derechos y garantías ciudadanas y supervisar la administración pública. Puede proponer proyectos de ley para su consideración posterior. Las pocas atribuciones de esta Comisión y su funcionamiento muy irregular durante las vacaciones parlamentarias han ocasionado el cuestionamiento de su existencia por ser un órgano de poca utilidad práctica.

El Poder Ejecutivo

La máxima dignidad del Estado boliviano está personificada por el Presidente de la República, quien de acuerdo al sistema *presidencialista* es simultáneamente Jefe de Estado y de Gobierno. Este sistema, como se mencionó, se basa en la separación, pero, al mismo tiempo, en la cooperación e interacción de los otros poderes.

En el sistema *parlamentario*, predominante en Europa y Asia, el Jefe de Estado (que puede ser un monarca hereditario) asume principalmente papeles representativos y simbólicos (encarna, por ejemplo, la unidad de la nación y la identificación con una larga historia). El Jefe de Gobierno (bajo denominaciones como Primer Ministro, Canciller Federal o Presidente del Consejo de Ministros) es, en cambio, quien dirige la administración estatal y determina las políticas públicas. Es generalmente un miembro del Parlamento y dura en el cargo mientras goce de la confianza del Poder Legislativo, expresada en un voto mayoritario de confianza. No es un período temporal definido de antemano por una regulación jurídica.

En el sistema *presidencialista* el Presidente no puede disolver el Parlamento por ninguna causa; éste dura a lo largo de todo el período constitucional. En el sistema *parlamentario* el Primer Ministro puede pedir al Jefe de Estado la disolución del Parlamento, si en forma simultánea se convoca a

nuevas elecciones para las cámaras. Existe una amplísima discusión⁴⁰ sobre los aspectos positivos y negativos de ambos modelos, sin que se haya llegado a conclusiones definitivas en favor o en contra de ambos sistemas. Existe, sin embargo, un tenue consenso en torno a tres factores:

El modelo presidencialista parece fomentar las instituciones del caudillismo y el centralismo.

El cambio de gobierno en medio de un período constitucional es mucho más fácil y menos traumático en el modelo parlamentario.

El sistema parlamentario parece promover la inestabilidad gubernamental y la fragmentación partidaria y, por consiguiente, dificultar la necesaria gobernabilidad.

En Bolivia el *Presidente de la República*, asistido por los Ministros de Estado, ejerce el Poder Ejecutivo (artículo 85°). Este último abarca en realidad un dilatado aparato de muy diversas instituciones, entre las que se hallan la administración central propiamente dicha, la delegación de la misma en todos los departamentos, el servicio exterior, el sistema escolar y sus ramificaciones, los entes reguladores, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y un sinnúmero de instancias autónomas⁴¹.

El Presidente, conjuntamente con el Vicepresidente, es elegido por sufragio universal, directo y secreto por el término de cinco años. Ambos dignatarios pueden ser reelectos sólo para una segunda vez, dejando transcurrir cuando menos un período constitucional. El mandato es improrrogable, es decir el Presidente, por ninguna razón, puede alargar sus funciones sobrepasando el término legal de conclusión de las mismas (artículo 87°). Los requisitos para poder ser elegido presidente (o vicepresidente) son los mismos que para senador. Pero además están excluidos de poder ser candidatos los Ministros de Estado o presidentes de entes estatales que no hayan renuncia-

40 Entre la dilatada literatura en torno al tema cf. la obra más conocida: Dieter Nohlen / Mario Fernández (comps.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad 1998 (con amplia bibliografía). Aquí se halla un importante ensayo sobre la situación boliviana: Jorge Lazarte, "Presidencialismo limitado e inviabilidad parlamentaria: el caso de Bolivia", pp. 253-268.

41 Cf. la obra: Franz Xavier Barrios Suvelza, *La administración pública en la constitución boliviana. Diagnóstico crítico*, La Paz: Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente 2004.

do seis meses antes del día de la elección, los parientes próximos del Presidente en ejercicio, los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo y los sacerdotes de cualquier culto religioso (artículo 89°).

El conocido artículo 90° regula la elección del Presidente de la República, si ninguno de los candidatos hubiera conseguido la mayoría absoluta de sufragios válidos (50% de los votos más uno) en las elecciones generales. *En este caso la elección presidencial se traslada del voto popular al voto congresal.* El Congreso Nacional considera las dos fórmulas que hayan obtenido el mayor número de sufragios válidos, y elige una de entre ellas por mayoría absoluta de los miembros del Congreso Nacional. Esta votación es oral y pública. En caso de empate, la votación se repite por dos veces consecutivas. Si persiste el empate, se proclamará como Presidente y Vicepresidente de la República a aquellos candidatos que hubieran logrado la primera mayoría simple en la elección general.

Este artículo fue modificado sustancialmente en 1994. Antes de esta reforma, el Congreso consideraba las tres fórmulas más votadas. En las elecciones generales de 1989 el Congreso Nacional eligió al tercero mejor situado, que fue Jaime Paz Zamora. Entonces no había limitación en cuanto a las votaciones en el Congreso. Y los diputados y senadores votaban por escrito y en secreto, lo que, en conjunto, restaba legitimidad a la elección presidencial ante los ojos de la ciudadanía. El método actual de elección oral y pública muestra dos ventajas: disminuye el peligro de transfugio de los parlamentarios (transfugio: congresistas elegidos por un partido votan por un candidato de otro partido), y evita el llamado empantanamiento, que se dio por ejemplo en 1979, cuando ninguno de los candidatos logró alcanzar la mayoría absoluta de los votos congresales y las votaciones se multiplicaban sin resultado.

Este artículo 90°, que establece el traslado del voto popular al voto congresal para la elección del Presidente (exclusivamente en caso de no haber una mayoría absoluta en el acto electoral surgido del voto popular), es uno de los puntos más controvertidos de la actual Constitución y ciertamente el que goza de menor legitimidad. Esta disposición será uno de los principales temas a ser tratados por una próxima Asamblea Constituyente. Por ello es indispensable un breve esclarecimiento de sus fundamentos.

La opinión pública se inclina muchas veces por soluciones aparentemente sencillas, como sería

- a** Otorgar la presidencia a la fórmula electoral que alcanzara la primera mayoría relativa en las elecciones generales, independientemente del caudal de votos. Este método es el que prevalece aún en México. Tiene la ventaja de la extrema sencillez procedimental, y por ello cuenta con una dilatada popularidad.
- b** Otra solución sería realizar una segunda vuelta mediante elección popular entre las dos fórmulas más votadas. Esta segunda vuelta (balotage) tiene lugar a las pocas semanas de la primera vuelta. Este es un método muy usado, tanto en elecciones presidenciales (como en los casos de Perú, Ecuador y otros países latinoamericanos) como parlamentarias (Francia y otros estados).

Ambos procedimientos tienen la desventaja de propiciar gobiernos sin un apoyo mayoritario en el Parlamento y de fomentar, por lo tanto, una gobernabilidad débil y difícil. Según la experiencia histórica, en ambos casos lo más probable es que la fórmula presidencial ganadora en la segunda vuelta se vea confrontada con una mayoría de congresales pertenecientes a partidos de la oposición, que ha sido elegida en la primera vuelta, cuando precisamente la fórmula ganadora final no tenía mayoría. La tarea de gobernar se transforma, entonces, en la ardua búsqueda de mayorías circunstanciales y aleatorias en el Congreso para hacer aprobar cualquier proyecto de ley o para conseguir el asentimiento congresal para el presupuesto y las políticas públicas.

Desde la restauración de la democracia en Bolivia (1982) ningún partido ha obtenido por sí solo una mayoría absoluta (50% más uno) del voto popular. La tendencia que se puede constatar es más bien una clara inclinación a la dispersión de las preferencias electorales y a la disminución del porcentaje del voto percibido por los partidos en las elecciones generales. En esta situación el artículo 90° de la Constitución provee una salida más o menos razonable, que es obligar a los partidos a formar una especie de coalición gubernamental en el Parlamento para proceder a la elección presidencial, coalición que, por lo general, tiene una cierta continuidad en el Congreso

durante el período constitucional. Ésta es también la base del sistema parlamentario que existe en la mayor parte de los estados europeos. Por ello el sistema boliviano ha sido calificado de un “*presidencialismo atenuado parlamentariamente*”⁴². Este sistema parece ser el más adecuado en aquellas sociedades donde en largos períodos temporales se dan la dispersión de la preferencia electoral y un sistema de partidos múltiples sin una hegemonía clara de uno de ellos. Bolivia encaja bastante bien en esta clasificación.

Este sistema utilizado en Bolivia tiene algunas desventajas, sobre todo ante los ojos de una opinión pública mal informada y sin oportunidades de comparaciones históricas e internacionales. El presidencialismo atenuado parlamentariamente requiere de pactos o acuerdos entre los partidos, previos a la elección del presidente, acuerdos que son usuales y normales en todos los modelos parlamentarios de gobierno. Se trata de compromisos (en el sentido original del término) que tienen que contraer y sostener los partidos que, *por sí solos, no poseen una mayoría parlamentaria y que no detentan, por lo tanto, la voluntad política mayoritaria de la nación*. Compromiso significa acuerdo para alcanzar ciertos fines importantes, para lo cual las partes contratantes ceden en numerosas cuestiones secundarias. Lo lamentable en el caso boliviano es que los partidos

- ceden en las cuestiones programáticas básicas, dejando de lado sus principios ideológicos, con tal de ingresar a la coalición gubernamental ganadora;
- cierran acuerdos que no conllevan la generación de un nuevo acuerdo programático, sino que se abocan exclusivamente a la repartición de espacios de poder y fondos públicos (“cuoteo”); y
- conducen a una “democracia pactada” que, ante la opinión pública, significa la traición a los programas electorales.

La sociedad exclama entonces: “Se vota, pero no se elige”. La legitimidad de los gobernantes electos de esta manera se desvanece ante la opinión

42 René Antonio Mayorga, “Presidencialismo parlamentarizado y procesos de decisión en Bolivia”, en: Dora Cajías et al. (comps.), *Visiones de fin de siglo. Bolivia y América Latina en el siglo XX*, La Paz: IFEA / Coordinadora de Historia 2001, pp. 291-304.

pública, por más que sea un procedimiento totalmente legal. No hay duda de que en el caso boliviano la democracia pactada ha sido desvirtuada por el abuso repetitivo de este procedimiento. Parece que el sistema no es *per se* malo, pero sí la práctica histórica boliviana.

Los artículos siguientes de la Constitución norman el funcionamiento interno y las atribuciones del Poder Ejecutivo. El Presidente es el Capitán General (máxima autoridad) de las Fuerzas Armadas (artículo 97°). En caso de impedimento, ausencia o renuncia del Presidente, el Vicepresidente asume la presidencia hasta completar el período. A falta del Vicepresidente, hará sus veces el Presidente del Senado, y en su defecto el Presidente de la Cámara de Diputados y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. En este último caso, y si no hubieran transcurrido tres años del período presidencial, se procederá a una nueva elección de Presidente y Vicepresidente sólo para completar el período (artículo 93°/III).

El artículo 96° regula las atribuciones del Presidente de la República, que se pueden distribuir en los siguientes campos:

- 1 *Funciones propiamente ejecutivas*: Cumplir y hacer cumplir las leyes; expedir los decretos y reglamentos necesarios, sin alterar el contenido de la ley correspondiente; hacer cumplir las sentencias de los tribunales (atribución extensiva a todo el Poder Ejecutivo); administrar las rentas nacionales; conservar y defender el orden interno y la seguridad exterior.
- 2 *Nombramientos*: Designar a los empleados de la administración pública (cuyo nombramiento no esté reservado a otro poder del Estado); designar a los comandantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; nombrar a los representantes del Poder Ejecutivo ante las Cortes Electorales; proponer ante el Senado el ascenso a los rangos más elevados de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; designar al Contralor General de la República y al Superintendente de Bancos de las ternas propuestas por el Senado; nombrar interinamente a los funcionarios (que deben ser designados por otros poderes del Estado), cuando haya vacancias y los poderes correspondientes estén en receso.

- 3 *Vínculos con el Poder Legislativo*: Concurrir a la formación de códigos y leyes mediante proyectos de ley enviados al Parlamento; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; presentar los presupuestos nacionales y departamentales; presentar al Congreso anualmente un mensaje-informe acerca de los asuntos nacionales; rendir a las cámaras los informes requeridos mediante los ministros del ramo.
- 4 *Relaciones exteriores*: Conducir las relaciones con los otros países; nombrar a los representantes bolivianos en el exterior; admitir a los funcionarios extranjeros; negociar y concluir tratados con naciones extranjeras.

El Presidente de la República posee otras atribuciones de diverso carácter, como el derecho de indulto, el otorgamiento de títulos de propiedad de la tierra (conforme a las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria y la de Colonización), conferir títulos y condecoraciones e imponer recursos de nulidad ante el Tribunal Constitucional (sobre el estado de sitio véase más adelante). En líneas generales sus atribuciones no difieren de aquellas que detentan los Presidentes de las otras repúblicas latinoamericanas. En otras constituciones (con la excepción de Cuba) lo que varía fundamentalmente es el aspecto procedimental. Por ejemplo: las designaciones de jueces, altos funcionarios, embajadores y directores de entes autónomos requieren de otros trámites, pasos y mayorías en el Parlamento, pero en lo básico las Cartas Magnas latinoamericanas son similares en lo que se refiere a las atribuciones del Primer Mandatario.

El funcionamiento de la administración pública está dirigido por los Ministros de Estado, cuyo nombramiento o destitución es atribución exclusiva del Presidente. El número de ministerios y sus reparticiones están determinados por ley especial⁴³. Los ministros, junto con el Presidente, son responsables de los actos de la administración en sus respectivos ramos. Todos

43 Cf. los siguientes textos: Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), en: Carlos Cordero Carraffa / Gustavo Aliaga Palma (comps.), *Digesto. Normas del sistema político boliviano*, La Paz: PRONAGOB / BID / Poder Legislativo 2002, pp. 223-230; Decreto Reglamentario de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en: *ibid.*, pp. 563-613.

los decretos del Presidente deben ser firmados por el ministro respectivo, sin lo cual no poseen validez. Los requerimientos para ser ministro son los mismos que para diputado (artículos 99°-107°).

En caso de emergencia por conmoción interna o guerra internacional, el Presidente de la República, con la aprobación del Consejo de Ministros, puede dictar el *estado de sitio*, en todo el territorio nacional o en parte del mismo. Si las cámaras están en funciones, se precisa la autorización del Poder Legislativo para este acto. El estado de sitio sólo puede durar noventa días. Sólo puede dictarse un estado de sitio por año, salvo que el Congreso decida una prolongación del mismo. Bajo el estado de sitio el Poder Ejecutivo puede aumentar los efectivos de las Fuerzas Armadas, imponer contribuciones e impuestos extraordinarios, negociar empréstitos, suspender las garantías y derechos de las personas acusadas de conspirar contra el orden público, expedir órdenes de arresto, confinar a los sindicatos a capitales provinciales y establecer censura sobre la correspondencia y los medios de comunicación. El Gobierno está obligado a poner a los detenidos y sindicados a disposición del juez competente en el plazo de dos días.

De todas maneras la Constitución establece que la declaratoria de estado de sitio no implica una suspensión general de garantías y derechos humanos, ni la concesión de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo, ni la entrega de la suma del Poder Público al Gobierno. El Gobierno debe rendir cuenta al Congreso Nacional sobre los motivos y los resultados del estado de sitio, y el Parlamento puede investigar estos hechos y pedir responsabilidades al Poder Ejecutivo. Durante los gobiernos dictatoriales se cometieron innumerables abusos (y hasta crímenes) bajo la excusa del estado de sitio, y por ello este procedimiento no goza de buena reputación en el grueso de la población. Hay que señalar, empero, que a partir de octubre de 1982 los gobiernos han sido bastante parcios en el uso de este instrumento, y, en perspectiva histórica de largo aliento, se puede afirmar que aun durante la vigencia del estado de sitio no se han dado las prácticas arbitrarias y despóticas más graves de las dictaduras y, en general, se han respetado los derechos y garantías de las personas.

El capítulo del *Régimen Interior* de la Constitución se ha transformado en una de las cuestiones más controvertidas de la política nacional. Según el

artículo primero de nuestra Carta Magna, Bolivia es un Estado multiétnico y pluricultural, pero la estructuración interna establecida por los artículos 108° a 110° determina un régimen interior de índole unitaria y centralizada, contra el cual se manifiestan numerosas protestas que buscan una mayor autonomía de las regiones. La división político-administrativa exhibe una firme continuidad desde la fundación de la República y se basa en las antiguas intendencias de la época colonial española; el cambio más notable ha sido la fundación de departamentos en la zona oriental del país.

En línea jerárquica la división territorial comprende los departamentos, las provincias, las secciones de provincia y los cantones. En cada departamento el Poder Ejecutivo está a cargo de un *Prefecto*, designado y removido por el Presidente de la República. El Prefecto ejerce además la función de Comandante General del departamento respectivo; designa y supervisa a los subprefectos (jefes de la administración en las provincias) y a los corregidores (en los cantones) y a todos los otros funcionarios de la administración departamental. El Prefecto administra los bienes departamentales, los recursos económicos destinados al desarrollo del departamento y gestiona los proyectos de desarrollo, especialmente en materia de infraestructura. El breve artículo 110°, que prevé “un régimen de descentralización administrativa”, posee un carácter fundamentalmente programático, aunque las múltiples presiones políticas del presente hacen pensar que se establecerá en Bolivia un sistema de amplias autonomías regionales. Un primer paso fue la Ley 1654 (*Ley de Descentralización Administrativa* del 28 de julio de 1995), que establece “conforme al sistema unitario de la República, la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo” a las prefecturas. Se trata, en el fondo, de una *desconcentración* de decisiones administrativas, que no comprende autonomía legislativa y política. El artículo 110° determina la existencia de un Consejo Departamental —presidido por el Prefecto—, pero no define ni la conformación ni las atribuciones de este órgano. La Ley de Descentralización Administrativa dice solamente que el consejo es un “órgano colegiado de consulta y control”, y que esta función de fiscalización la ejerce exclusivamente en referencia a los actos administrativos del Prefecto. Hasta ahora los Consejos Departamentales han sido organismos de

mera consulta, conformados por ciudadanos notables nombrados desde arriba, con poca influencia real sobre los asuntos departamentales⁴⁴.

En el nivel inferior del Estado la *Ley de Participación Popular* (Ley 1551 del 20 de abril 1994) promueve el proceso de incorporación de los ciudadanos a la vida social y política del nivel municipal, otorgando mayores responsabilidades, poder de gestión y recursos financieros a las alcaldías (ayuntamientos). Una buena parte del presupuesto estatal se distribuye ahora a los municipios, que han tomado a su cargo, en forma autónoma, muchas de las atribuciones clásicas del Poder Ejecutivo. Esta ley ha fomentado indudablemente una mayor participación política de grupos indígenas y campesinos en toda la geografía del país. Algunos fenómenos de corrupción, carencia de facultades administrativas y gestionarias y una cierta inestabilidad política han empañado la mayor participación poblacional a nivel municipal, aunque aún es demasiado temprano para un juicio definitivo (véase más abajo el acápite sobre el régimen municipal).

El Poder Judicial

El Poder Judicial se ejerce mediante la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional, las Cortes Superiores de Distrito y los demás tribunales y juzgados que establece la ley. El Consejo de la Judicatura (creado por las reformas de 1994) es el órgano administrativo y disciplinario de este poder. El Tribunal Constitucional (establecido en 1994) es el encargado de supervisar la constitucionalidad de los actos de todos los poderes.

El artículo 116° de la Constitución define las características del Poder Judicial:

- El Poder Judicial es autónomo económica y administrativamente.
- Los magistrados y jueces son independientes en sus sentencias y están sometidos exclusivamente a la Constitución y a las leyes.
- Los jueces son inamovibles y no pueden ser destituidos sin previo juicio y sentencia ejecutoriada.

44 Franz Xavier Barrios Suvelza, *La descentralización en la constitución boliviana. Diagnóstico crítico*, La Paz: Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente 2004; Diego Ayo Saucedo (comp.), *Voces críticas de la descentralización*, La Paz: Plural / ILDIS 2004.

- No existen ni pueden instaurarse juzgados de excepción, es decir tribunales formados especialmente para conocer un caso específico.
- Los juicios son gratuitos y de naturaleza pública (no hay procesos secretos).
- Los procesos judiciales deben ser rápidos (dentro de los plazos establecidos por ley y evitando dilaciones tortuosas).
- Los jueces deben ser probos (es decir: honrados, de alta profesionalidad y conocedores de su especialidad).
- Se proveerá defensa gratuita a los que no pueden pagarse un abogado y servicios de traducción a los que no hablen castellano.

Como se puede inferir fácilmente, algunas de estas características del Poder Judicial (por ejemplo: la celeridad de los procesos y la probidad de los jueces) representan aspectos programáticos que no siempre se cumplen en la realidad.

La *Corte Suprema de Justicia* (que reside permanentemente en Sucre) es el máximo tribunal de justicia en el país. Se compone de doce miembros (llamados ministros), que se organizan en salas especializadas. Son elegidos por el Congreso Nacional (dos tercios del total de sus miembros) a propuesta del Consejo de la Judicatura. Ejercen su mandato por diez años y sólo pueden ser reelegidos una vez pasado un período completo.

La Corte Suprema tiene numerosas atribuciones, entre las cuales se destacan las siguientes:

- Por una votación de dos tercios de sus miembros, designar a los vocales de las Cortes Superiores de Distrito, a propuesta del Consejo de la Judicatura;
- dirimir los conflictos que se susciten entre las Cortes Superiores de Distrito;
- resolver en última instancia los recursos de nulidad (procesos por infracción de normas procedimentales) y de casación (infracción de normas sustantivas) que le lleguen de las Cortes Superiores de Distrito;
- fallar como única instancia en los juicios de responsabilidad contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado y

- Prefectos de departamento, a requerimiento del Fiscal General y previa autorización del Congreso Nacional;
- fallar como única instancia en las causas de responsabilidad penal contra el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, los Superintendentes, los Vocales de las Cortes Superiores y de la Corte Nacional Electoral, a requerimiento del Fiscal General;
 - resolver disputas de límites entre departamentos, provincias y cantones.

El *Tribunal Constitucional* (con sede en Sucre) resuelve en única instancia los casos de inconstitucionalidad de leyes y decretos. Contra una sentencia de este tribunal no hay ninguna posibilidad de una impugnación posterior. El fallo contra una ley o un decreto implica la nulidad inmediata de éstos. Realiza, por lo tanto, un *control de normas* (leyes), pues hasta el Poder Legislativo —para no hablar del Ejecutivo— puede aprobar leyes y resoluciones que resultan contrarias a la letra y, sobre todo, al espíritu de la Constitución⁴⁵. Esta institución tiene, por lo tanto, la función de interpretar los principios que animan la Constitución y las formas históricas que van tomando con el tiempo. Se trata de una labor con notables ingredientes intelectuales y morales. Sus antecedentes se hallan en los tribunales constitucionales de Austria y Alemania, cuya labor, de la más alta calidad intelectual y de gran autoridad ética, ha tenido una gran resonancia, primero en países europeos y después en el resto del mundo. En cambio la tradición jurídica norteamericana considera el control de normas como una función especializada que tomó muy tempranamente la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, institución que sigue ejerciendo ese control, sin que exista allá hasta la fecha un tribunal constitucional específico.

En Bolivia el Tribunal Constitucional está conformado por cinco magistrados que forman una sala única. Son designados por el Congreso Nacional por dos tercios de votos de los miembros presentes en la sesión correspondiente. Desempeñan sus funciones por un período de diez años, pudiendo ser

45 Para los antecedentes bolivianos (control entre órganos y funciones específicas de la Corte Suprema de Justicia), cf. Norbert Lösing, *La jurisdiccionalidad constitucional en Latinoamérica*, Madrid: Fundación Konrad Adenauer / Dykinson 2002, pp. 239-256.

reelectos pasado un período de igual duración. Además de decidir sobre la posible inconstitucionalidad de leyes y decretos, este tribunal resuelve los conflictos suscitados entre los poderes públicos; revisa los recursos de Amparo Constitucional, *habeas corpus* y *habeas data*; absuelve las consultas del Presidente de la República, del Congreso Nacional y de la Corte Suprema de Justicia; y decide sobre la posible inconstitucionalidad de convenios con países extranjeros.

Creado también en 1994, el *Consejo de la Judicatura* (con sede en Sucre) es el órgano que tiene a su cargo los asuntos administrativos y financieros del Poder Judicial, por un lado, y el encargado de la disciplina y el buen funcionamiento interno del mismo, por otro. Otra de sus atribuciones centrales es la de proponer nóminas al Congreso Nacional para la designación de Ministros de la Corte Suprema de Justicia, a esta última para el nombramiento de Vocales de las Cortes Superiores de Distrito y a éstas para la designación de jueces, notarios y registradores de Derechos Reales. El Consejo consta de cinco miembros: el Presidente de la Corte Suprema, que actúa como Presidente del Consejo, y cuatro miembros adicionales, que son nombrados por el Congreso Nacional con dos tercios de sus votos. Se creó el Consejo de la Judicatura con la intención de que sea un organismo independiente de toda presión personal y política, pero los resultados efectivos en la práctica han sido hasta hoy muy modestos.

Con vistas al futuro el Consejo tiene determinados objetivos “técnicos”:

- a** la modernización del Poder Judicial (por ejemplo la capacitación permanente de jueces y funcionarios mediante la Escuela de Jueces y el Instituto de la Judicatura, y la planificación logística en lo referente a la creación, traslado y supresión de juzgados); y
- b** la adopción de los parámetros de idoneidad y ética profesionales (la Unidad de Régimen Disciplinario del Consejo de la Judicatura procesó hasta ahora más de 7.000 denuncias contra jueces y tribunales, pero sin erradicar los aspectos negativos denunciados).

El *Ministerio Público* es un órgano coadyuvante del Poder Judicial, encargado de “promover la justicia, defender la legalidad, los intereses del

Estado y la sociedad” (artículo 124°). Se compone de las comisiones específicas que designen las cámaras legislativas, el Fiscal General de la República y demás funcionarios de las fiscalías. Una de las actividades más importantes en la defensa de la sociedad y la legalidad es ejercer la función acusadora contra presuntos delincuentes y sosteniendo los procesos penales en representación de los afectados. Por ello el Ministerio Público asume la dirección de las diligencias de la Policía Judicial, adopta las medidas preventivas necesarias, inicia los procesos judiciales contra los autores de delitos y sostiene la acusación en estos juicios. El Fiscal General de la República (con sede en Sucre) desempeña las funciones de cabeza del Ministerio Público por el término de diez años y es elegido por el Congreso Nacional por dos tercios de votos de los miembros presentes en la sesión correspondiente. La ley establece la estructura bastante compleja del Ministerio Público y su funcionamiento, que salvo las comisiones de las cámaras legislativas, es idéntico con la *Fiscalía de la República*.

En las reformas constitucionales de 1994 se introdujo el organismo del *Defensor del Pueblo*, que tiene su origen en las instituciones de los países escandinavos. Desde la restauración de la democracia en 1982 han existido variados intentos de crear una nueva relación entre el Estado boliviano y la sociedad, basada en la ampliación de la participación ciudadana, la consolidación de la seguridad jurídica y la creación de órganos que acerquen la legalidad constitucional a la legitimidad democrática. El Defensor del Pueblo es una instancia complementaria de los sistemas de control jurídico del poder público, pero de carácter independiente y con una notable autoridad moral. No recibe instrucciones de ningún poder del Estado. Según el artículo 127° de la Constitución, el Defensor “vela por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público”. La vigilancia que ejerce sobre los órganos del Estado está dirigida a alcanzar la vigencia plena de los derechos humanos.

El Defensor del Pueblo es elegido por dos tercios de votos de los miembros del Congreso Nacional presentes en la sesión correspondiente. Dura en sus funciones un período de cinco años y puede ser reelegido una sola vez. El Defensor puede interponer recursos de inconstitucionalidad, de amparo,

de *habeas corpus* y de nulidad ante los tribunales superiores de la Nación. Tiene acceso libre a las cárceles y centros de detención y reclusión. Todos los funcionarios de la administración pública tienen la obligación de proporcionar al Defensor del Pueblo la información que solicite en el ejercicio de sus funciones. El trabajo cotidiano de esta institución es la investigación y el acopio de datos, a instancias de interesados o afectados por las acciones del Estado, y de oficio en caso de necesidad e interés colectivos. La meta final es corregir las situaciones que motivaron los reclamos y promover la restitución de los derechos vulnerados.

La promoción de la buena y eficiente administración pública ocurre por medio de advertencias, recomendaciones y recordatorios que el Defensor del Pueblo dirige a los organismos estatales. Un experto afirmó: “La consagración del Defensor del Pueblo a través de la Constitución es, sin lugar a dudas, uno de los intentos más importantes de democratizar el poder público y de extender la protección del ciudadano y sus derechos”⁴⁶.

Como el Defensor no puede imponer sanciones, su fuerza está en su autoridad ética y en la capacidad de disuasión, mediación y conciliación de las partes en conflicto. A largo plazo su objetivo es la creación de una cultura democrática mediante el ejemplo y, parcialmente, por medio de la educación ciudadana. El Defensor del Pueblo ejecuta programas muy bien diseñados de difusión y capacitación, destinados a amplios sectores de la población boliviana.

46 Stefan Jost et al., op. cit. (nota 7), p. 288.

REGÍMENES ESPECIALES

La Tercera Parte de la Constitución Política del Estado norma algunos principios fundamentales que orientan las políticas públicas en varios campos, como ser el económico-financiero, el social, el educacional, la administración de recursos naturales, la formulación de estrategias de desarrollo y otros. Algunos de estos principios están cuestionados porque pueden ser interpretados como limitaciones y restricciones de los programas específicos que despliegan los gobiernos con relativa autonomía y amparados en la legitimidad que les otorga una victoria electoral.

Régimen económico y financiero

Los artículos 132° al 145° de la Carta Magna reflejan, en lo general, una filosofía política que, aunque no es dogmática y deja campo libre al accionar del gobierno, se inclina por el llamado *constitucionalismo social* que fue introducido con las reformas de 1938 (bajo la presidencia de Germán Busch). Reproduce la corriente favorable al estatismo y al nacionalismo revolucionario, corriente inaugurada por la Revolución Nacional de 1952. Sus rasgos fundamentales son la construcción del Estado de Bienestar Social, el desarrollo integral del país (con la meta de una industrialización exitosa) y la planificación de la actividad económica en manos del Estado. Se trata, evidentemente, de objetivos programáticos que perdieron su relevancia normativa después de agosto de 1985 (introducción del modelo liberal basado en el libre comercio y la empresa privada), pero que a partir de octubre de 2003 vuelven a ganar en importancia como principios regulativos de la actividad social⁴⁷.

47 Sobre lo que significaron los acontecimientos de 2003 en el proceso histórico boliviano, cf. Raúl Prada Alcoreza, *Largo octubre. Genealogía de los movimientos sociales*, La Paz: Plural / Enlace 2004; y el número monográfico de ANÁLISIS POLÍTICO (La Paz), vol. 7 (2003), N° 9, dedicado al tema: “Febrero y octubre de 2003: la democracia bloqueada”.

El artículo 132° define que la organización económica de la Nación debe responder a “principios de justicia social” para asegurar “una existencia digna” al ser humano. Y el artículo 133° proclama la necesidad del “fortalecimiento de la independencia nacional” mediante la defensa de los recursos naturales. Ambos artículos poseen un carácter programático, pero muy general, lo que permite implementar diversas políticas públicas sin vulnerar estos principios. Más problemático es el artículo 134°, que prohíbe la “acumulación privada de poder económico” en grado tal que ponga en peligro la independencia económica del Estado. El texto constitucional no da ninguna indicación de cómo medir esa acumulación ni de cómo reconocer el momento en que empieza a peligrar la independencia económica del Estado. Las corrientes liberales ven en este punto un posible instrumento que puede ser utilizado contra empresarios exitosos.

Más claras y razonables son

- a** la determinación de prohibir monopolios privados, es decir empresas económicas que posean una posición totalmente dominante en algún rubro de la economía, y
- b** la decisión de someter todas las empresas de actividad económica que operan en el país a la soberanía y a las leyes de la República, evitando cualquier privilegio de extraterritorialidad (artículo 135°).

Dice el texto constitucional que excepcionalmente el Estado puede otorgar a privados una concesión para un servicio público, pero nunca por más de cuarenta años (artículo 134°). Este capítulo de la Constitución no considera la existencia de monopolios naturales en el amplio terreno de los servicios públicos y los numerosos problemas que se derivan de esta constelación.

Seguidamente (artículos 136°-138°) se establece que los bienes nacionales son del dominio originario del Estado, entre los que se hallan el suelo, el subsuelo (con todos sus recursos naturales), las aguas lacustres y fluviales y los grupos mineros nacionalizados, que constituyen propiedad pública e inviolable. Los yacimientos de hidrocarburos tienen un tratamiento especial: son declarados del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado (artículo 139°). O sea: se hallan directamente en manos del Estado, sin inter-

mediarios, no pueden ser vendidos y esta regulación vale sin límite temporal. El texto constitucional determina que “la exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados corresponden al Estado”. Pero a continuación el mismo artículo establece que el Estado puede ejercer este derecho mediante concesiones y contratos con sociedades mixtas y personas privadas, lo que efectivamente ha sucedido. Como se sabe, éste representa uno de los puntos más conflictivos de la política nacional, sobre el cual se llevó a cabo un referéndum vinculante el 18 de julio de 2004, sin que hasta ahora se haya aprobado la correspondiente Ley de Hidrocarburos.

En el acápite sobre la política económica del Estado, la Constitución señala que en caso de seguridad o necesidad públicas, el Estado podrá regular el ejercicio de la industria y el comercio, asumir la “dirección superior” de la economía y establecer monopolios fiscales en ciertos rubros de exportación. Igualmente el Estado se reserva la “programación del desarrollo económico del país” en procura de la soberanía nacional. Estas disposiciones tienen un carácter esencialmente declarativo y programático —lo mismo que el postulado de una planificación económica (artículo 145°)—, pero no hay duda de que dejan vislumbrar una inclinación estatista y dirigista, a la cual se han opuesto las corrientes liberales y los empresarios privados. Para estos grupos es un flaco consuelo que el artículo 144°/II asegure que la iniciativa privada recibirá el estímulo del Estado, pero sólo si esta contribuye al mejoramiento de la economía nacional. Ésta es una muestra de algunas incongruencias e incoherencias que están contenidas en el actual texto constitucional y que una Asamblea Constituyente, al diseñar una nueva Carta Magna, debería evitar.

Los artículos 154° y 155° regulan brevemente la existencia de una repartición oficial encargada del control de las finanzas públicas, llamada *Contraloría General de la República*, actividad que se extiende a las sociedades mixtas y a las entidades autónomas y que consiste en auditorías amplias y especializadas. El trabajo profesional de la Contraloría y su autoridad ética han merecido una alta estima entre los ciudadanos bien informados.

Régimen social

La Constitución define el *trabajo* como el eje central del ámbito social. Pero al mismo tiempo hace llegar su protección por igual al trabajo y al capital. Estos postulados programáticos, que en la realidad juegan un papel secundario, se perciben claramente en la aseveración de que corresponde al Estado crear las condiciones para garantizar a los ciudadanos ocupación y estabilidad laborales, lograr remuneración justa, brindar protección al capital humano y especialmente a la salud (artículos 157°/II y 158°/I). Más cerca de la realidad se encuentran las disposiciones sobre contratos salariales, salario mínimo, jornada máxima, descansos remunerados y asuntos afines, que están normados por la Ley General del Trabajo y numerosas disposiciones legales. El artículo 159° reconoce importantes derechos sociales, como la libre asociación patronal, la sindicalización de los trabajadores y el derecho a huelga.

Las concepciones que el texto constitucional actual deja entrever con respecto a la propiedad privada, a la explotación de los recursos naturales, al régimen agrario y a las cuestiones laborales, exhiben todavía rasgos fundamentales del nacionalismo revolucionario, del constitucionalismo social y del estatismo que fueron prevaletentes en el período 1952-1985. Los representantes del liberalismo económico y de la empresa privada quisieran modificar los acápites correspondientes de la Carta Magna y de los códigos y leyes pertinentes. No hay duda de que la *Ley General del Trabajo* (LGT), todavía vigente, y muchas disposiciones legales intentan proteger los derechos de los empleados y obreros que se hallan dentro de un régimen formal de relaciones laborales. Estas medidas provienen de la Constitución de 1938, muy avanzada en materia social, y del espíritu prevaletente hasta el surgimiento del neoliberalismo (alrededor de 1980), que trataba de favorecer a los empleados frente a los empleadores y empresarios.

Entre los puntos sometidos al debate actual se hallan: la estabilidad del puesto de trabajo, el pago de parte del empleador de los aportes empresariales a la seguridad social y a las rentas de jubilación de sus empleados, la existencia de contratos salariales de largo plazo (o indefinidos), regulaciones generosas en torno al salario mínimo, la jornada máxima, las condiciones

laborales en fábricas y empresas, vacaciones remuneradas, el llamado fuero sindical y otras disposiciones similares. Actualmente y de acuerdo a principios neoliberales lo importante es la *flexibilidad* laboral para asegurar la *competitividad internacional* de una empresa. Las regulaciones excesivas de la jornada y de las condiciones laborales internas de la empresa, los contratos de larga duración (la inamovilidad del trabajador), los pagos considerados exagerados por concepto del seguro social y médico, el fuero sindical y afines deben ser, según los empresarios, flexibilizados, negociados individualmente con los trabajadores y adaptados a la cambiante coyuntura económica de la empresa y del sector correspondiente dentro del mercado nacional y, muy especialmente, alterados según las demandas del mercado mundial. Para ello se requeriría la modificación o la eliminación de diversas disposiciones constitucionales y legales. La existencia y la enorme expansión del sector informal habrían convertido de todas maneras las medidas protectoras de los derechos laborales en algo obsoleto. Esta amplia temática será también debatida con toda probabilidad por la Asamblea Constituyente.

Régimen agrario y campesino

Este régimen está aún hoy fuertemente influido por las corrientes emergentes de la Revolución Nacional (abril de 1952) y por la Ley de Reforma Agraria de agosto de 1953, pese a los muchos cambios surgidos después de 1985. Las tierras, según el artículo 165°, son del dominio originario de la Nación, y entonces corresponde al Estado la distribución de la propiedad agraria. Siguiendo esta ideología, la Constitución declara que el trabajo es “la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria”, aunque trabajo es un término que admite innumerables interpretaciones. Seguidamente el texto constitucional afirma que no reconoce la existencia del latifundio (grandes propiedades agrarias, como las que existían antes de la Reforma Agraria), aunque en el Oriente boliviano hay muchos establecimientos que merecen esa denominación. Acorde a este espíritu, el artículo 169° declara que la mediana propiedad y la empresa agropecuaria sólo gozan de la protección del Estado si cumplen una función económico-social dentro de los planes de desarrollo. Como la determinación de esa función es difícil

y, además, ya no hay planes de desarrollo, este postulado tiene un valor testimonial: recordar que la propiedad está supeditada a valores sociales.

Mucho más relevante en la práctica es otra disposición del mismo artículo. El solar campesino y la pequeña propiedad agraria son declarados indivisibles e inembargables. Se trata, en el fondo, de una *sobreprotección estatal* que se ha convertido en un obstáculo para que la pequeña propiedad rural pueda ser utilizada como garantía para acceder a créditos bancarios o para otros negocios o para que sea vendida como cualquier otro bien.

El artículo 171° tiene una importancia particular porque reconoce (sin precisarlos) los derechos colectivos de los pueblos indígenas, la existencia de tierras comunitarias de origen, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la personería jurídica de las comunidades indígenas y las facultades administrativas y hasta jurisdiccionales de las “autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas”. La Constitución permite, por lo tanto, algunas funciones administrativas y la aplicación de normas propias de estas comunidades como un modelo alternativo de convivencia social, con la salvedad que estos “usos y costumbres” no tienen que ser contrarios a la Constitución y a las leyes de la República. Este artículo ha dado lugar a una amplia legislación sobre esta temática.

Régimen cultural

Siguiendo una antigua tradición latinoamericana, la educación es calificada como *la más alta función del Estado* (artículo 177°/I). Este postulado —programático parcialmente y llevado a la praxis en parte— es complementado por la alfabetización, el fomento de la cultura y la enseñanza profesional y técnica. La educación fiscal (la financiada por el Estado) es gratuita y el ciclo primario de la misma es obligatorio para todos los bolivianos. El Estado garantiza la libertad de enseñanza religiosa (artículo 182°), la autonomía universitaria y la protección de la riqueza arqueológica, documental e histórica de la Nación. Al mismo tiempo, el Estado se reserva, mediante el Ministerio de Educación y los códigos correspondientes, el derecho de normar la educación primaria y secundaria y regular los títulos y diplomas de las universidades (la llamada tuición del Estado sobre la educación: artículo 190°).

Desde el referéndum de enero de 1931, las universidades públicas son autónomas, es decir: administran libremente sus recursos, eligen sus autoridades, nombran al personal docente y establecen sus planes de estudio sin la intervención de instancias estatales (artículo 185º/I). El Estado se compromete, sin embargo, a sostenerlas con “fondos nacionales”. En los últimos años se ha dado repetidamente una controversia entre el Estado, que trata de controlar el destino de sus fondos y mejorar la calidad de la educación universitaria, y las universidades públicas, que consideran este intento como una intromisión en su autonomía.

Régimen familiar

La Constitución proclama que el matrimonio, la familia y la maternidad están bajo la protección del Estado, al igual que la salud física, moral y mental de la infancia. Un amplio *Código de Familia* regula los aspectos más importantes de este campo. En el texto constitucional sobresalen las siguientes normativas:

- El matrimonio se basa en la igualdad de derechos y obligaciones de ambos cónyuges.
- Las uniones libres (o de hecho) producen efectos legales similares al matrimonio, sobre todo en lo que se refiere a la formación de propiedad y a los hijos nacidos de ellas.
- Todos los hijos, independientemente de su origen, tienen los mismos derechos y deberes.
- Se reconoce implícitamente el derecho de las parejas a la separación y al divorcio.
- En casos de separación de los cónyuges o terminación del vínculo matrimonial, la situación de los hijos se define teniendo en cuenta “el mejor cuidado” moral y material de estos últimos. El Código de Familia y numerosas leyes se encarga de reglamentar estos asuntos.

Régimen municipal

Dentro de la tendencia general a una mayor autonomía de las unidades político-administrativas de la Nación, las municipalidades han sido favoreci-

das con una relativa autonomía (un autogobierno) mediante la *Ley de Participación Popular* (Ley 1551 del 20 de abril de 1994) y la complementaria *Ley de Municipalidades* del 19 de octubre de 1999⁴⁸. El principio general que anima el régimen de las autonomías municipales —y, en el fondo, todo proyecto autonómico— es el de la *subsidiaridad*: las unidades menores o inferiores de la estructura estatal deben tomar a su cargo todas las funciones y atribuciones que ellas mismas puedan llevar a cabo adecuadamente en los terrenos económicos y administrativos, y dejar a las unidades superiores o centrales sólo aquellas funciones que sobrepasan sus posibilidades. Este principio debe ir acompañado por el de la *complementación y coordinación*: las unidades superiores del Estado deben coadyuvar con su mayor capacidad financiera y técnica a las inferiores para evitar, por ejemplo, duplicaciones de esfuerzos, malgasto de recursos y mal desempeño administrativo, y mitigar, además, discrepancias muy marcadas entre los departamentos (o provincias) en términos de ingresos, educación y oportunidades para los ciudadanos.

El texto constitucional señala que la autonomía municipal es de carácter ejecutivo, administrativo y técnico, dentro de la jurisdicción territorial del municipio (ayuntamiento). Este último conforma la unidad territorial más pequeña (comunal) en la estructura político-administrativa de la Nación. Los municipios son iguales entre sí en jerarquía, aunque difieran de manera notable en lo que se refiere al número de habitantes, a los recursos financieros y a las oportunidades laborales que brindan a sus habitantes. Los municipios poseen la facultad de recaudar y administrar los recursos y tributos que les confiere la ley, y hacerlo mediante una gestión autónoma. Las municipalidades pueden asociarse entre sí (mancomunidades) para cumplir mejor obras públicas importantes o tareas de mejoramiento de infraestructura⁴⁹.

La administración de los municipios está a cargo de un Concejo Municipal y un Alcalde. Los miembros del Concejo Municipal (concejales) son elegidos en votación universal, directa y secreta por un período de cinco

48 Cf. Carlos Cordero Carraffa / Gustavo Aliaga Palma (comps.), op. cit. (nota 43), pp. 251-305.

49 En torno al impacto de la Ley de Participación Popular sobre el ámbito indígena cf. Javier Medina (comp.), *Municipio indígena. La profundización de la descentralización en un Estado multicultural*, La Paz: Ministerio de Participación Popular 2003.

años, siguiendo el sistema de representación proporcional (artículo 200°/I-IV). El número de concejales, fijado por una ley específica, depende del número de habitantes del municipio. Son candidatos a Alcalde quienes estén inscritos en el primer lugar de las listas a candidatos por los puestos del Concejo Municipal. Si un candidato consigue la mayoría absoluta de los votos válidos (50% de los votos más uno) en su distrito municipal, es designado automáticamente Alcalde. En caso de que ninguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta, el Concejo Municipal considerará a los dos que hayan conseguido las dos votaciones más elevadas. Será elegido Alcalde aquel que logre la mayoría absoluta de los votos del total de miembros del Concejo. La votación será oral y pública. Si hubiese empate, se repetirá la votación dos veces. Si persistiera el empate, será proclamado como Alcalde aquel candidato que hubiese logrado la mayoría simple en la elección popular.

Los Alcaldes tienen atribuciones ejecutivas y administrativas, mientras que los Concejos Municipales poseen facultades normativas y fiscalizadoras. Es a nivel municipal algo similar a la relación existente entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo a nivel nacional. En el ámbito municipal el artículo 201°/II de la Constitución establece el *voto constructivo de censura* (inspirado por el modelo constitucional alemán): después de un año desde la posesión de un Alcalde, el Concejo Municipal del distrito correspondiente puede quitarle la confianza y removerlo del cargo por tres quintas partes del total de sus miembros, si al mismo tiempo el Concejo elige a su sucesor de entre sus miembros. Este último concluirá el período electivo. Este procedimiento del voto constructivo de censura no se puede aplicar sino hasta cumplido un año después del cambio de Alcalde, y tampoco se puede aplicar en el último año de gestión municipal. Aquí hay que señalar que este voto constructivo de censura ha sido utilizado en forma abundante en numerosos municipios del país. Coaliciones cambiantes en el ámbito municipal, el deseo de ocupar la alcaldía en detrimento de acuerdos previos y la carencia de una auténtica cultura política democrática han transformado parcialmente este procedimiento en un mecanismo de maniobras tradicionales para conseguir ventajas específicas.

Régimen de las Fuerzas Armadas

Uno de los principios básicos del constitucionalismo moderno es el monopolio del uso de la fuerza física por el Estado, el que lo transfiere a las fuerzas de orden público. Se evita así una situación que favorecería el conflicto permanente y la violencia abierta. En este sentido, la Constitución boliviana reconoce sólo a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional como fuerzas de orden público. De acuerdo al artículo 208°, las Fuerzas Armadas tienen los objetivos siguientes

- defender y mantener la independencia y la soberanía nacionales;
- preservar la seguridad de la República;
- asegurar el imperio de la Constitución Política del Estado;
- garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido;
- cooperar al desarrollo integral del país.

Algunas de estas tareas se refieren a peligros de origen externo (defender la independencia nacional, por ejemplo, ante la posible amenaza de ejércitos extranjeros), y otras a problemas internos del país (como la defensa del orden constitucional y del Gobierno legítimo ante intentos de golpe de Estado, sedición, rebelión o guerra civil). En las últimas décadas ha ganado en importancia el aporte de las Fuerzas Armadas en proyectos de desarrollo (infraestructura técnica, caminos, salud, comunicaciones, etc.).

Las Fuerzas Armadas están conformadas por el Ejército (de tierra), la Fuerza Aérea, la Fuerza Naval y el Comando en Jefe. Los efectivos (el número de oficiales y soldados) son fijados por el Poder Legislativo a propuesta del Gobierno. El servicio militar es obligatorio para todos los bolivianos varones, aunque esta disposición se cumple muy irregularmente en la realidad (artículos 207° y 213°).

Como todas las instituciones de este tipo en el mundo, las Fuerzas Armadas se basan en los principios normativos de la jerarquía y la disciplina. Constituyen un organismo en el cual la obediencia de los subordinados hacia los de mayor rango jerárquico es esencial (artículo 209°). Este organismo no delibera ni realiza ningún tipo de acción política. Está sujeto a leyes específicas y reglamentos militares. Los ascensos a cargos jerárquicos están

normados por leyes específicas. Las Fuerzas Armadas dependen del Presidente de la República. En lo administrativo reciben las órdenes por intermedio del Ministro de Defensa y en lo técnico por medio del Comandante en Jefe. Ningún extranjero o naturalizado puede ejercer funciones de comando dentro de las Fuerzas Armadas.

En las Fuerzas Armadas se percibe actualmente la inclinación a modificar a ampliar las funciones de las mismas. Para ello serían necesarios algunos cambios en la Constitución⁵⁰

- la prohibición a las Fuerzas Armadas de deliberar debería ser levantada cuando se trate de asuntos relativos a la defensa del país, las labores estratégico-militares y el ordenamiento interno de la institución;
- las Fuerzas Armadas deberían jugar un rol mucho más importante en el desarrollo de la Nación; y
- las atribuciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para la designación de los oficiales de los rangos más elevados y de los comandos de las tres armas deberían ser restringidas y, en cambio, el propio escalafón de las Fuerzas Armadas tendría que ser determinante en este aspecto.

Régimen de la Policía Nacional

Según el artículo 215º/I, y como fuerza de orden público, la Policía Nacional tiene las misiones de

- defender la sociedad;
- conservar el orden social;
- coadyuvar al cumplimiento de las leyes en todo el territorio de la República; y
- preservar a la sociedad de las amenazas inherentes al delito y la criminalidad.

Constituye un organismo basado igualmente en la jerarquía y la disciplina, no delibera ni participa en acciones políticas. La Policía Nacional depen-

50 Abdel Padilla, *Constitución y Fuerzas Armadas*, La Paz: PULSO 2005 (Cuadernos de PULSO para la Asamblea Constituyente N° 1).

de del Presidente de la República por intermedio del Ministro de Gobierno (artículo 216°). El ordenamiento interno y los ascensos dentro de la jerarquía están normados por leyes específicas.

La Policía Nacional es un organismo profesional encargado del orden interno de la República en el sentido más amplio del término. Sus funciones son tanto preventivas como punitivas. La tendencia actual enfatiza las tareas preventivas —que evitan el uso de la violencia física— para impedir la propagación de comportamientos asociales y delictivos, lo que facilita la convivencia razonable de los habitantes del país. Las labores preventivas resultan, por otra parte, más económicas y eficaces que las punitivas. Entre las funciones de la Policía Nacional se hallan la seguridad ciudadana en el medio urbano, el control de las carreteras, el resguardo de las fronteras nacionales, la supervisión sobre entradas y salidas al territorio de la República, el resguardo de las cárceles y los centros penitenciarios, la colaboración de oficio con los tribunales y el Ministerio Público, el control del tráfico vehicular, la protección a los menores y muchas otras tareas.

ELECCIONES Y ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Sistema electoral y órganos electorales

Uno de los aspectos fundamentales de la democracia boliviana es el voto universal: es el derecho de todos los ciudadanos a elegir, mediante un sistema de sufragio general, directo, igual, secreto y libre a los gobernantes y a los miembros de las asambleas legislativas, tanto a nivel nacional como municipal⁵¹. Es muy probable que las próximas reformas constitucionales establezcan el derecho a elegir autoridades y asambleas legislativas a nivel departamental. Hoy en día las elecciones se refieren a períodos temporales fijados de antemano. Según el artículo 220º/I de la Constitución, todos los bolivianos mayores de dieciocho años, independientemente de su ocupación y grado de instrucción, tienen la cualidad de electores, sin más requisito que su inscripción en el Registro Electoral.

Las elecciones sirven para determinar quiénes llegarán a ser Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Diputados y miembros de los Concejos Municipales. No se aplica, por ejemplo, para el nombramiento de innumerables funcionarios de la administración pública, quienes son designados por las autoridades legitimadas por el voto popular. El sistema del voto universal, válido en Bolivia, excluye automáticamente otros métodos para determinar a las autoridades, como ser la elección vitalicia, el derecho hereditario, la selección por méritos, la cooptación, el nombramiento por azar y la designación por inspiración religiosa, métodos que han sido muy importantes y hasta preponderantes a lo largo de la historia universal. La elección

⁵¹ Sobre la complejidad (múltiples aspectos) de una elección general cf. José Rafael Vilar et al., *Encuestas, medios y elecciones*, La Paz: Universidad Católica Boliviana “San Pablo” 2002.

de dignatarios de Estado mediante elección popular y por plazos temporales limitados es algo muy reciente en la mayoría de los países del mundo. La democracia actual no se concibe sin procedimientos democráticos de elección regular de autoridades, que se someten así en última instancia al escrutinio, es decir: al examen de la población. La Constitución misma afirma que el sufragio es la base del régimen democrático.

En el país el voto universal fue uno de los efectos de la Revolución Nacional de abril de 1952, puesto que hasta las elecciones generales de 1951 el voto era calificado o censitario⁵²: sólo podían votar los varones, los alfabetos y los que pudiesen mostrar un ingreso mínimo anual. Los criterios de exclusión eran de género, nivel educativo y capacidad económica. Estas disposiciones excluían del derecho a voto a dilatados sectores de la población boliviana, sobre todo en el ámbito rural⁵³.

De acuerdo al texto constitucional (artículo 219°), el derecho de sufragio debe poseer los siguientes aspectos:

- *Voto universal*: Se aplica a todos los bolivianos mayores de edad e inscritos en el Registro Civil, sin una precondition (género, educación, finanzas) que los habilite a este efecto.
- *Voto directo*: La emisión del voto que hace el elector influye directamente sobre la determinación del candidato, sin pasar por mecanismos intermedios. En los Estados Unidos, por ejemplo, la elección presidencial es indirecta, pues la población elige a los miembros de un organismo llamado Colegio Electoral, el cual determina quién será elegido presidente de aquel país. La elección indirecta ha sido muy expandida en países latinoamericanos hasta la primera mitad del siglo XX.
- *Voto igual*: Los votos emitidos por los ciudadanos tienen un valor igual. No se privilegia ni se discrimina a ninguna persona (o grupo) por motivos étnicos, religiosos, económicos o de cualquier otro tipo.

52 Sobre las características y las fundamentaciones del voto censitario, cf. el extenso trabajo histórico de Víctor Peralta Ruiz / Marta Irurozqui, *Por la concordia, la fusión y el unitarismo. Estado y caudillismo en Bolivia 1825-1880*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas 2000, pp. 24-25.

53 Sobre esta temática existe una amplia literatura. Cf. Esteban Ticona et al., *Votos y wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*, La Paz: Milenio / CIPCA 1995.

- *Voto individual*: En Bolivia la emisión del voto es un acto personal. No está permitida la conformación de un voto colectivo, por más democrática que haya sido la decisión en ese sentido de un grupo o una comunidad. Algunas voces piden que las comunidades indígenas rurales, respetando una presunta tradición de usos y costumbres, voten colectivamente por un solo candidato (o una lista), después de un debate interno. El texto constitucional actual no permite ese tipo de elección.
- *Voto secreto*: Ningún elector está obligado a manifestar su comportamiento y preferencias electorales, ni siquiera de manera indirecta. Este punto está históricamente dirigido contra las intromisiones del gobierno de turno, que obviamente prefería el llamado voto abierto o público.
- *Voto libre*: El elector tiene el derecho de emitir su voto según su conciencia, sin ser influido (o manipulado) por ninguna persona, grupo, comunidad, empresa o partido.
- *Voto obligatorio*: Todo ciudadano que cumpla los requisitos de ley está obligado a emitir un voto, aunque sea blanco o nulo. En numerosos países de Europa y Norteamérica el derecho a voto es un acto voluntario. La obligatoriedad del voto es un rasgo distintivo de las democracias jóvenes: es una medida de carácter pedagógico para impulsar una cultura democrática que aun es precaria e insegura.

El derecho de ser elegido para cargos públicos (elegibilidad) se extiende prácticamente a todos los ciudadanos, sin ninguna discriminación o privilegio (artículo 221°). Existen únicamente unas condiciones de edad mínima (ya mencionadas en los acápites correspondientes) para los cargos de Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados, estar inscritos en el Registro Electoral y no estar en los casos de exclusión e incompatibilidad establecidos por ley.

En las mesas de sufragio el escrutinio y el cómputo (el recuento de los votos, ordenados por listas) son

- a** públicos (para evitar las posibilidades de fraude electoral) y
- b** definitivos (ningún organismo electoral puede revisar o repetir este acto, según el principio de preclusión).

Para llevar a cabo las elecciones regularmente⁵⁴, en las mejores condiciones técnicas, con total corrección y con independencia de todo poder del Estado, se requiere de órganos electorales permanentes. Según el artículo 225° de la Constitución, los órganos electorales son: la Corte Nacional Electoral, las Cortes Electorales Departamentales, los Juzgados Electorales, los Jurados de las Mesas de Sufragio, los Notarios Electorales y otros funcionarios que la ley instituye. El texto constitucional es muy parco y breve a la hora de determinar el funcionamiento, la composición interna y las atribuciones de la Corte Nacional Electoral y de las Cortes Departamentales y se remite a las leyes correspondientes, la más importante de las cuales es el *Código Electoral*⁵⁵.

La Constitución subraya un aspecto fundamental: el Estado establece y garantiza la autonomía, la independencia y la imparcialidad de los órganos electorales. Aquí es indispensable señalar que a partir de 1992 las numerosas elecciones generales y municipales y el referéndum de julio de 2004 se llevaron a cabo en excelentes condiciones técnicas y con total corrección ético-política. La Corte Nacional Electoral y los organismos bajo su tuición se han ganado la reputación de una alta autoridad moral y un brillante desempeño técnico, y por estas cualidades sobresalen claramente de manera positiva entre todos los organismos estatales.

Los órganos de representación política

Hasta las reformas de febrero de 2004, los partidos tenían el monopolio de la representación política, es decir sólo ellos expresaban las voluntades populares, canalizaban las demandas e intereses de la población y concurrían con candidatos a las elecciones generales y municipales. El texto constitucional determina ahora por medio del artículo 222° que la representación política es ejercida en igualdad de condiciones por tres tipos de organismos

54 La creciente complejidad de la problemática electoral se refleja en el título de la interesante obra: Omar Chávez Zamorano et al., *Perfiles del nuevo derecho electoral boliviano. Democracia representativa, participativa, de género e intercultural*, La Paz: Fundación Konrad Adenauer 2005.

55 Aparte de los artículos 225°-227° de la Constitución, cf. el *Código Electoral* (del 18 de junio de 1999, modificado en años posteriores), en: Carlos Cordero Carraffa / Gustavo Aliaga Palma (comps.), op. cit. (nota 43), pp. 109-177.

- a los partidos políticos,
- b las agrupaciones ciudadanas y
- c los pueblos indígenas.

Todas estas organizaciones pueden ahora presentar candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores, Diputados, Constituyentes, Concejales y Alcaldes (artículo 224°). Estas organizaciones son consideradas en pie de igualdad como personas jurídicas de Derecho Público (artículo 223°/I).

El programa, la organización y el funcionamiento interno de los partidos, de las agrupaciones ciudadanas y de los pueblos indígenas —estos últimos en cuanto entidades que toman parte en elecciones, se entiende— deben tener carácter democrático y ajustarse a los principios, los derechos y las garantías reconocidas por la Constitución. En la práctica los aspectos centrales de la *Ley de Partidos Políticos* son aplicados a las asociaciones ciudadanas y a los pueblos indígenas⁵⁶. Para este fin deben registrarse y hacer reconocer su personería ante la Corte Nacional Electoral.

Esta expansión de los actores electorales, por la cual los partidos perdieron el derecho exclusivo de representar la voluntad política y canalizar las demandas de la población, fue necesaria por el desprestigio creciente de los partidos ante los ojos de la opinión pública. En las elecciones generales de 2002 y sobre todo en las municipales de 2004 los partidos tradicionales sufrieron una considerable derrota (descenso notorio del número de sus votantes), lo que significó una descomposición y hasta un colapso del sistema habitual de partidos⁵⁷. La democratización interna de los partidos apareció como superficial y hasta ficticia. La votación mostró una considerable fragmentación de la preferencia electoral. Las opciones programáticas se hicieron más marcadas y diferenciadas entre sí: de un número moderado de

56 Ley de Partidos Políticos (del 17 de junio de 1999, modificada en noviembre de 2001), en: Carlos Cordero Carraffa / Gustavo Aliaga Palma (comps.), op. cit. (nota 43), pp. 181-205. Esta norma regula la fundación de los partidos, su estructura y sus símbolos, los derechos y deberes de la militancia, la conformación de fusiones y alianzas, el patrimonio y el financiamiento de los partidos y la cancelación de los mismos.

57 René Antonio Mayorga, “Crisis de descomposición del sistema de partidos políticos”, en: *Los partidos políticos ante la crisis*, La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria 2004, pp. 9-31 (serie: “Temas de reflexión y debate”, No. 5).

partidos (más o menos cinco con representación parlamentaria digna de mención), se pasó a un multipartidismo polarizado ideológicamente. El voto tiende además a regionalizarse, es decir, las preferencias electorales se concentran según regiones y departamentos. Los partidos han sido percibidos cada vez más claramente como grupos excluyentes que se arrogaban la representación popular y que, al mismo tiempo, se repartían entre sí los espacios de poder, las posibilidades de enriquecimiento y los puestos de la administración pública (“*cuoteo*”).

Por todos estos factores se esperaba un renacimiento de la política mediante los nuevos instrumentos de las agrupaciones ciudadanas y de los pueblos indígenas. Pero hay que señalar que las agrupaciones ciudadanas⁵⁸ y los pueblos indígenas⁵⁹, que tomaron parte por primera vez en las elecciones municipales del 5 de diciembre de 2004, tuvieron un desempeño muy modesto y, aparentemente, no han significado una auténtica alternativa al tradicional régimen de partidos.

58 Hugo Carvajal Donoso, “Las agrupaciones ciudadanas: una alternativa a los partidos políticos?”, en: OPINIONES Y ANÁLISIS, N° 71, octubre de 2004, pp. 11-37; Jimena Costa Benavides, “Participación y representación política de las agrupaciones ciudadanas”, en: *ibid.*, pp. 39-71; Carlos H. Cordero Carraffa, “El nacimiento de las agrupaciones ciudadanas: grandes éxitos y muchos fracasos?”, en: OPINIONES Y ANÁLISIS, N° 72, enero de 2005, pp. 53-95.

59 Wigberto Rivero Pinto, “Participación democrática de los Pueblos Indígenas”, en: OPINIONES Y ANÁLISIS, N° 71, octubre de 2004, pp. 73-102; Rolando Sánchez Serrano, “Los pueblos indígenas en acción: análisis de resultados”, en: OPINIONES Y ANÁLISIS, N° 72, enero de 2005, pp. 97-128.

PRIMACÍA Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución tiene absoluta preferencia sobre todas las leyes, los decretos y las resoluciones gubernamentales de un país; las leyes y los otros instrumentos jurídicos tienen más bien que adecuarse a la letra y al espíritu de la Constitución. El artículo 228° de la Constitución boliviana afirma: “[...] Los tribunales, jueces y autoridades la aplicarán con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones”. La actuación de todos los poderes públicos tiene que estar permanentemente en conformidad con la Constitución vigente. El artículo 234° establece que quedan anuladas todas las leyes y disposiciones gubernamentales que se opongan a la Constitución, es decir que contradigan tanto la letra como el espíritu general que anima la Carta Magna. Como toda obra humana, la Constitución puede contener ambigüedades, contradicciones y hasta incoherencias; puede asimismo exhibir ciertas carencias que se hacen manifiestas recién con el paso de los años y el desarrollo de la sociedad. Por todo ello la Carta Magna prevé que el Congreso Nacional puede interpretar mediante ley la propia Constitución, lo que incluye comprender el sentido profundo de algunas disposiciones y traducirlas a la terminología del presente. Estas *leyes interpretativas* requieren del voto de dos tercios de los integrantes del Congreso Nacional y no pueden ser vetadas por el Presidente de la República (artículo 233°). Hay que señalar que en la historia de Bolivia el Parlamento ha hecho un uso muy moderado de esta posibilidad.

A causa de su carácter primario (determinante) las constituciones sólo pueden ser modificadas o ampliadas mediante mecanismos y procedimientos que dificultan cambios fáciles y frecuentes. Algunas constituciones (como la alemana de 1949) contienen cláusulas —aquellas que se refieren a las estruc-

turas básicas del Estado, a las garantías estatales relativas a la dignidad de la persona y a los derechos humanos— que no pueden ser ni modificadas ni anuladas bajo ningún procedimiento. El texto boliviano establece de forma similar que los principios, las garantías y los derechos reconocidos por la propia Constitución, no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio ni requieren de reglamentación previa para su cumplimiento (artículo 229°).

En todas las constituciones de la actualidad existen mecanismos para su reforma y modificación, y ellos tienen, entre otros, el objetivo de no facilitar en exceso la alteración del texto constitucional. Entre estos mecanismos se encuentra, por ejemplo, la necesidad de una mayoría altamente calificada de votos en las cámaras legislativas para iniciar un proceso de cambios en el texto constitucional. Nuestra Carta Magna contiene dos posibilidades de reforma constitucional: (a) una total y (b) una parcial.

- a** La reforma total es una facultad exclusiva de la Asamblea Constituyente, es decir de una asamblea elegida expresamente para elaborar un nuevo texto constitucional. De acuerdo a algunos tratadistas, una Asamblea Constituyente es un órgano soberano que ejerce un acto fundacional y, por lo tanto, no está (o no debería estar) limitada por ninguna ley o convenio político anterior. La situación boliviana de una Asamblea Constituyente está regulada, aunque someramente, por el artículo 232° de la Constitución actual, creado por las reformas de febrero de 2004. Según el mismo se puede instaurar una Asamblea Constituyente por medio de una Ley Especial de Convocatoria, para lo cual se necesita el voto de dos tercios de los miembros del Congreso Nacional presentes en la sesión correspondiente. Esta ley no puede ser vetada por el Presidente de la República. Esta ley establecería las formas y modalidades de la elección de los diputados constituyentes. El artículo 232° no fija límites temporales ni determina prohibiciones temáticas al trabajo de la posible Asamblea Constituyente. Pero aun así, es probable que la Asamblea Constituyente no modifique algunos aspectos de fondo, como la conformación de los tres poderes del Estado, algunas disposiciones generales (como el Estado Social de Derecho), los derechos y las garantías de la persona, la vigencia de los

códigos legales actuales y los convenios internacionales que tienen validez en asuntos internos.

- b** La reforma parcial o, más exactamente, las reformas parciales, han sido discutidas durante muchos años y ahora son consideradas como ineludibles⁶⁰. La Constitución puede ser reformada de manera parcial si previamente una Ley de Necesidad de Reforma ha sido aprobada en las dos cámaras por dos tercios de los votos de los miembros presentes en la sesión. El Presidente de la República no puede vetar esta ley, la cual debe establecer “con precisión” en qué consistiría la reforma constitucional (artículo 230°/I). En un período legislativo siguiente, la Cámara que proyectó la reforma debe debatirla nuevamente. Si la aprueba por dos tercios de votos, el proyecto de reforma pasa a la Cámara revisora, y si es aceptada por dos tercios de sus miembros, el texto del proyecto se convierte en parte de la Constitución Política del Estado y entra inmediatamente en vigencia. El Presidente de la República no puede vetar este procedimiento. Si la enmienda se refiere a la duración del mandato presidencial, entra en vigencia sólo en el siguiente período presidencial.

A lo largo de la historia de una sociedad, sus procesos de desarrollo interno y el contexto internacional obligan a cambios en sus leyes y normas, y naturalmente también a modificaciones de su código fundamental, que es la Constitución Política del Estado. En estos años experimentamos de manera intensa esa necesidad de transformaciones constitucionales, que deben ser realizadas con el mayor cuidado y esmero posibles.

⁶⁰ Cf. los tres números de OPINIONES Y ANÁLISIS dedicados a la reforma constitucional: N° 27 (diciembre de 1996), N° 41 (enero de 1999), N° 59 (octubre de 2002).

SOBRE EL AUTOR

H.C.F. MANSILLA estudió ciencias políticas y filosofía en universidades alemanas. Se ha dedicado al esclarecimiento de las mentalidades colectivas y de la cultura política del autoritarismo en el área andina. Publicó varios libros y ensayos sobre estos temas en Alemania, España y América Latina. Vive como escritor independiente en La Paz. Es miembro de la Academia Boliviana de Ciencias y correspondiente de la Real Academia Española.