

# ANÁLISIS

## investigaciones



SEPTIEMBRE 2020

### BREVE BALANCE DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Proceso de desconstitucionalización

**José Antonio Rivera S.**

La democracia intercultural en la nueva Constitución Política del Estado y sus derroteros

**María Teresa Zegada Claure**

Contrarreformas constitucionales y quiebre del Sistema Democrático en Bolivia

**G. Gonzalo Hidalgo Neuenschwander**

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y los derechos de las mujeres

**Jimena Costa Benavides**

**Franklin Pareja**

**EDITOR**



# ANÁLISIS

## investigaciones



SEPTIEMBRE 2020

### BREVE BALANCE DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO



## **Revista Análisis e Investigaciones N° 11**

### **Director Fundación Hanns Seidel**

Rafael Pfister

### **Director Carrera Ciencia Política y Gestión Pública - UMSA**

Marco Aurelio Velasco Olivarez

### **Editor**

Franklin Pareja

### **Consejo Editorial**

Karen Longaric Rodríguez PhD

Karina Medinaceli Díaz PhD

Andrés Santana Leitner PhD

Ariel Benavides Gisbert MsC

### **Corrección y estilo**

Manuel Olivera Andrade

### **Diseño de tapa:**

3K kamaleon Impresión Gráfica

### **Diagramación:**

Jorge Dennis Goytia Valdivia

<http://gyg-design1.blogspot.com/>

### **Depósito Legal:**

4 - 1 - 1423 - 13

La Paz - Bolivia, 2020

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Hanns Seidel Stiftung con la UMSA.

Los artículos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de la carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la UMSA y de la Hanns Seidel Stiftung.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de las fuentes, siempre y cuando su utilización sea sin fines de lucro.

# Índice

|                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Introducción .....                                                                                 | 5   |
| Proceso de desconstitucionalización .....                                                          | 9   |
| Resumen .....                                                                                      | 9   |
| 1. Introducción .....                                                                              | 10  |
| 2. La Constitución en un Estado democrático constitucional de Derecho .....                        | 11  |
| 3. El proceso de desconstitucionalización .....                                                    | 15  |
| 4. Conclusiones .....                                                                              | 61  |
| Referencias bibliográficas .....                                                                   | 62  |
| La democracia intercultural en la nueva Constitución Política del Estado y<br>sus derroteros ..... | 65  |
| Resumen .....                                                                                      | 65  |
| 1. Introducción.....                                                                               | 66  |
| 2. La experiencia histórica de la Asamblea Constituyente .....                                     | 68  |
| 3. La democracia en la nueva Constitución.....                                                     | 71  |
| 4. Un breve epílogo para una democracia disminuida .....                                           | 93  |
| Referencias bibliográficas .....                                                                   | 95  |
| Contrarreformas constitucionales y quiebre del Sistema Democrático en<br>Bolivia.....              | 97  |
| Resumen .....                                                                                      | 97  |
| 1. Introducción.....                                                                               | 98  |
| 2. Parte primera: orden cronológico de las Resoluciones Constitucionales<br>estudiadas.....        | 104 |
| 3. Parte segunda: Contrarreformas Constitucionales .....                                           | 106 |
| 4. Parte tercera: análisis de las Contrarreformas Constitucionales .....                           | 112 |

5. Conclusiones..... 142

6. Recomendación única ..... 145

Referencias bibliográficas ..... 146

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y los derechos  
de las mujeres.....149

Resumen ..... 149

1. Introducción ..... 150

2. Reformas sociales y económicas que logran las mujeres ..... 151

3. Reformas sobre la participación política que logran las mujeres ..... 168

4. Análisis del efecto de las reformas normativas ..... 182

5. Conclusiones..... 191

Referencias bibliográficas ..... 196

# Introducción

La décima segunda entrega de la revista científica *Análisis e Investigaciones*, procura realizar un balance acerca de las luces y sombras suscitadas a partir de la promulgación de la más reciente Constitución Política del Estado (9 de febrero de 2009). Ha pasado más de una década, tiempo razonable para hacer una retrospectiva de la significancia del nuevo pacto social, el cual vino de la mano de una aparente “revolución democrática y cultural”, que precisaba desplazar antiguos paradigmas y sustituir los mismos en base a una realidad emergente, en consonancia a luchas históricas acumuladas que finalmente se catalizaron en el denominado “proceso de cambio”.

En origen, la nueva CPE constituyó un elemento ordenador del nuevo pacto social, en virtud a sus características intrínsecas propias de una visión renovadora y “revolucionaria” de alto calado. Desde una visión holística, incorpora elementos sustantivos vinculados a una arquitectura jurídica que abre notablemente el catálogo de los derechos, proyectando un carácter casi refundacional, propio de la efervescencia del momento histórico que vivió Bolivia.

El circuito recorrido por la Asamblea Constituyente, originalmente instaurada en Sucre, pasando por Oruro y finalmente recalando en el parlamento de La Paz, denotó desde un inicio, un turbulento proceso y lucha por el poder de los grupos corporativos en matriz empresarial y regional, versus la presencia inexorable de los movimientos sociales que, en clave de revalorización y discurso étnico, entraron en confrontación y tensión dinámica ineludible. Al margen de los cuestionamientos surgidos por el carácter forzado que se le quiso dar a la nueva Constitución Política del Estado, en cuanto a su

estatus de originario, finalmente, a través de un complejo y dificultoso acuerdo político que propició varias modificaciones realizadas al texto de original, de manera consensuada, fue promulgada. La nueva Constitución Política del Estado, está vigente y constituye la ley suprema, que incorpora interesantes matices de forma y fondo en su construcción, pero de grandes y sorprendentes hechos que la han desvirtuado y distorsionado en los años venideros.

Para analizar estos aspectos, en la presente entrega, contamos con un staff muy selecto de académicos e intelectuales de gran renombre y dilatada experiencia, que compartirán sus visiones desde distintas aristas, en base a algunos elementos sustantivos que podrían ser de gran valor, en la perspectiva de contribuir académicamente a poner de relieve las fallas y distorsiones suscitadas desde el establishment político, antes que el institucional y constitucional.

Desde una visión crítica, pero sólidamente argumentada, el constitucionalista Gonzalo Hidalgo aborda su trabajo en base al análisis de cinco Resoluciones Constitucionales emitidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional, que decidieron la inaplicación de varios artículos de la Constitución Política del Estado, generando así un proceso de contrarreformas constitucionales (inconstitucionales), que condujeron al quiebre del sistema democrático en Bolivia. Hidalgo realiza una argumentación técnica jurídica profunda y, extendiendo su interpretación a lo meramente jurídico, realiza aportes significativos en términos filosóficos y axiológicos, develando algo simplemente inefable, la nueva Constitución Política del Estado a través de las cinco declaraciones realizadas, fue inaplicada, tornándola en una carta magna inconstitucional.

Desde otra mirada, aunque evocando algunos comunes denominadores con Hidalgo, el ex magistrado y constitucionalista José Antonio Rivera, de manera general, hace referencia al paulatino y sistemático proceso de “desconstitucionalización” y debilitamiento del Estado constitucional de Derecho, de esta forma destaca que, la Constitución fue perdiendo su carácter de norma fundamental y regla básica de convivencia pacífica, en razón de la

supremacía de los designios políticos. En criterio de Rivera, la Constitución fue desvalorizada gradualmente hasta perder su vigencia material, conservando sólo su vigencia en términos formales; en consecuencia, dejó de cumplir su función de limitar el ejercicio del poder político.

Para abordar la temática propuesta, Rivera destaca cinco ejes: i) las normas que regulan la distribución territorial del ejercicio del poder; ii) las normas que regulan la reelección del Presidente y Vicepresidente del Estado; iii) las normas que regulan la designación de vocales de los Tribunales Electorales Departamentales; iv) las normas que regulan la integración del Órgano Judicial y la Jurisdicción Constitucional; y v) las normas que regulan el ejercicio de la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina. Concluye reforzando su teoría de la desconstitucionalización del Estado boliviano en base a sus hallazgos claramente descritos en su propuesta.

La politóloga Jimena Costa, aborda la Constitución desde una arista distinta. En base a un enfoque de género, realiza un exhaustivo repaso orientado a visualizar algunos logros y conquistas paulatinas que, con el devenir del tiempo se fueron plasmando en leyes. Empleando una riqueza de datos, demuestra que la participación activa de las mujeres ha logrado establecer prácticamente una paridad equivalente (proporcionalidad), aunque no del todo equipotente (poder). Explora las Reformas sociales y económicas antes de la nueva Constitución y, las Reformas sociales y económicas con la nueva CPE, así como las normas que la acompañan. Concluye afirmando que la paridad es un logro significativo que se aplica a todos los órganos del Estado, excepto al binomio del Órgano Ejecutivo, situación que es objeto de fuertes polémicas y divergencias de criterios que, muy probablemente no cesarán; todo lo contrario, desde la fuerza de las organizaciones civiles, se está generando una sinergia *“in crescendo”*.

Finalmente, la socióloga María Teresa Zegada, nos ofrece un ensayo que aborda la problemática de la autonomía y plurinacionalidad, haciendo referencia a los escasos avances registrados hasta la fecha, pese que dichos elementos estructurales están contemplados explícitamente en la nueva Constitución Política del Estado (2009). Zegada, desde una mirada acuciosa,



contextualiza su análisis en la gestación y curso de la Asamblea Constituyente, así como las innovaciones introducidas sobre la democracia y su ejercicio de manera transversal, de manera explícita e implícita en el nuevo texto constitucional. Para ello, explora tres ejes: i) el espíritu inclusivo del sujeto indígena originario campesino tanto en la parte referida a los derechos, como en la composición de los órganos del Estado a nivel nacional y sub nacional; ii) la incorporación de figuras constitucionales novedosas como el capítulo referido a la participación ciudadana y control social así como las autonomías indígenas; y iii) el hecho de que por primera vez en la historia de Bolivia y también de forma pionera en el constitucionalismo comparado, se establece el reconocimiento a diversas formas de ejercicio de la democracia bajo la premisa de la democracia intercultural.

Estos aspectos de aparentes connotaciones “*avant garde*”, en realidad sufrieron una evidente metamorfosis, que la autora identifica como la sustitución de élites, enarbolando la bandera y el discurso de la inclusión indígena, la descolonización y la lucha contra el racismo, así como la democratización del Estado; sin embargo, concluye afirmando que en realidad éstos no han sido alentados de manera decisiva por las autoridades del gobierno de turno, e inclusive, en muchos casos, fueron menoscabadas.

Como se puede apreciar, con tan exquisitos contenidos, estamos seguros que el amable lector disfrutará de principio a fin a décimo segunda entrega de la revista científica Análisis e Investigaciones, esperando haber contribuido nuevamente a provocar el debate plural y abierto.

Franklin Pareja  
**Editor**

# Proceso de desconstitucionalización

*José Antonio Rivera S.<sup>1</sup>*

## Resumen

El autor aborda el análisis descriptivo del proceso de desconstitucionalización que se ha generado en el denominado proceso de cambio, principalmente en el periodo de tiempo 2010 – 2019. Partiendo de un marco conceptual de la Constitución, sus funciones y fines, así como el proceso de desconstitucionalización, realiza el análisis descriptivo identificando las infracciones a la Constitución en su parte orgánica, axiológica y dogmática. Identifica las principales infracciones de las normas constitucionales, exponiendo las razones jurídicas por las que considera que se produjeron las infracciones, dejando constancia que no son las únicas sino las principales y de mayor relevancia. Finalmente, perfila algunas conclusiones sobre el proceso de desconstitucionalización.

**Palabras clave:** Constitución Política del Estado, Estado constitucional de Derecho, Poder Constituyente, desconstitucionalización, fraude convencional, falseamiento constitucional, reelección presidencial,

---

1 José Antonio Rivera es ex Magistrado del Tribunal Constitucional; docente de Derecho Constitucional en la Universidad Mayor de San Simón; miembro de: la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, el Consejo Asesor del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y el Centro Latinoamericano de Derecho Constitucional; autor de varios libros y ensayos. Correo electrónico: riverasa@gmail.com

Sentencia Constitucional Plurinacional, independencia judicial, valores supremos, principios fundamentales, derechos fundamentales

## 1. Introducción

Durante la gestión 2003 Bolivia enfrentó una grave crisis social y política, fruto de una acumulación de hechos, en la que se interpeló duramente al viejo Estado centralista, excluyente y marginador de los pueblos nativos u originarios, con una distribución inequitativa de la riqueza social.

Como una salida pacífica y democrática a la crisis política, los bolivianos y bolivianas decidieron ejercer el Poder Constituyente reformador, para adoptar un nuevo pacto social y político de inclusión que, superando las exclusiones y marginaciones sociales, culturales y económicas del pasado, permita fijar las normas básicas de convivencia pacífica y una construcción democrática de la sociedad boliviana.

En el gobierno ejercido por el Movimiento Al Socialismo (MAS) se realizó el proceso constituyente entre los años 2006 al 2009, enfrentando algunas dificultades políticas; habiéndose aprobado el texto de la Constitución Política del Estado (CPE), mediante Referendo Constitucional Aprobatorio, el 25 de enero. Fue promulgada el 7 de febrero de 2009, momento desde el cual entró en vigencia; aunque no todas sus normas comenzaron a operar, ya que las normas preceptivas requieren de un desarrollo legislativo.

Han transcurrido once años desde que, por absoluta mayoría de votos, los bolivianos y bolivianas tomaron la decisión de adoptar un nuevo pacto social y político y dotarse de una nueva norma suprema básica, para tener una convivencia pacífica y una construcción social democrática. Las preguntas obligadas son: ¿Ha cumplido la Constitución Política del Estado sus fines y funciones?, ¿respetan y cumplen los gobernantes los mandatos constitucionales?, ¿gobiernan subordinando sus actos a la Constitución?

La respuesta a esas preguntas es negativa. Lamentablemente los gobernantes de turno, no sólo en este período sino casi siempre, carecen de lealtad

constitucional, ya que, al asumir sus funciones, juran respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución; pero en el ejercicio mismo del poder, la invocan cuando responde a sus intereses y la ignoran o infringen cuando se contraponen a sus propósitos e intereses. Lastimosamente en el denominado “proceso de cambio” liderado por Juan Evo Morales Ayma y conducido por el MAS, se ha producido un proceso de desconstitucionalización.

En el presente trabajo se realiza un análisis descriptivo de ese proceso de desconstitucionalización. Sobre la base de una conceptualización básica de la Constitución, desde la perspectiva jurídica, así como la referencia de sus funciones y fines en un Estado Constitucional de Derecho, se realiza una identificación de las principales infracciones de las normas constitucionales, por acciones y omisiones por parte de quienes detentaron el poder político.

## 2. La Constitución en un Estado democrático constitucional de Derecho

Dado su contenido y las materias que regula, la CPE abarca un espectro amplio, que incluye lo sociológico, político, cultural, antropológico, económico y lo jurídico; razón por la que su estudio no puede ni debe reducirse simplemente a este último ámbito. Por ello, existe diversidad de criterios sobre el significado de este instrumento fundamental para la vida del Estado. En el presente trabajo, solamente se abordará el estudio desde la perspectiva jurídica, haciendo algunas referencias a la perspectiva política.

En el ámbito jurídico se entiende que la Constitución es la Ley suprema del ordenamiento jurídico del Estado, cuyas normas regulan el sistema constitucional, es decir, el modo y forma en que se organiza el Estado y ejerce el poder político. Esto supone que proclama los valores supremos y principios fundamentales sobre los que se organiza el Estado; consagra los derechos fundamentales y garantías constitucionales de las personas; define y delimita la estructura social, la económico-financiera, la jurídica, y la estructura política, definiendo la forma de Estado, su régimen de gobierno, y estableciendo los órganos a través de los cuales se ejerce el poder político, determinando su estructura y organización, y delimitando sus competencias.

El jurista austríaco Hans Kelsen, citado por Naranjo Mesa (1997), señala que:

La Constitución es la norma que regula la creación de las demás normas jurídicas esenciales del Estado, determina los órganos que legisla y los procedimientos para hacerlo, y que además establece las relaciones básicas entre los asociados y las formas de aplicación del derecho, esto es, que contiene una superlegalidad (p. 319).

La Constitución, como sostiene Guastini (2000):

(...) se concibe como una totalidad coherente y conexa de valores ético-políticos; de manera tal que la identidad material de toda Constitución descansa precisamente en el conjunto de valores supremos y principios fundamentales que la caracterizan y la distinguen de cualquier otra norma legal (p. 104).

Desde una perspectiva política, la Constitución se puede definir como un pacto social y político adoptado por el pueblo, que fija las normas y reglas básicas de convivencia pacífica y la construcción democrática de la sociedad.

Para la filosofía política, el término “Constitución” es comúnmente utilizado, en su sentido originario, para denotar cualquier ordenamiento en el que la libertad de los ciudadanos, en sus relaciones con el Estado, esté protegida mediante oportunas técnicas de división del ejercicio del poder político.

## 2.1. Las funciones que desempeña la Constitución

En el constitucionalismo contemporáneo se considera que una Constitución desempeña funciones de vital importancia en la organización y funcionamiento de un Estado democrático constitucional de Derecho. Solo a manera enunciativa, no limitativa, se pueden señalar las siguientes funciones:

- a) Fija las normas básicas de convivencia pacífica y armonía social entre todos los sectores y actores sociales, políticos y económicos del Estado; a cuyo efecto la Constitución: i) proclama los valores supremos, como los máximos ideales que asume la Sociedad; ii) proclama los principios

fundamentales, como los criterios básicos y presupuestos lógicos que orientan la configuración y funcionamiento del Estado; iii) consagra los derechos fundamentales de las personas, como límites al ejercicio del poder político y particular; iv) crea los órganos a través de los cuales se ejerce el poder del Estado, definiendo sus potestades y delimitando sus competencias y atribuciones; v) determina la estructura económica-financiera del Estado, respecto al uso y aprovechamiento de los recursos naturales, definiendo el papel del Estado en la planificación, organización y dirección de la economía; y finalmente, vi) determina la estructura social del Estado.

- b) Garantiza la construcción democrática de la sociedad; lo que significa que la Constitución define la configuración del Estado y la sociedad, y determina las condiciones para el ejercicio del poder político.
- c) Garantiza la vigencia de un Estado Constitucional de Derecho, en el que toda la actividad estatal esté regida por un ordenamiento jurídico, que obliga por igual a todos, gobernantes y gobernados; a cuyo efecto determina las condiciones de validez formal y material de las leyes, decretos y resoluciones, así como de las decisiones de las autoridades públicas en general.
- d) Expresa un proyecto político de Estado que es desarrollado y ejecutado cotidianamente en una acción conjunta entre los detentadores y los destinatarios del poder político.

## 2.2. Los fines persigue la Constitución

La Constitución, como la Ley suprema del ordenamiento jurídico, en un Estado democrático constitucional de Derecho persigue determinados fines esenciales, entre los que, de manera enunciativa no limitativa, se pueden mencionar los siguientes:

- a) Garantizar la estabilidad social, política y económica, que permita la convivencia pacífica y la armonía social, a cuyo efecto incluye entre sus normas a todos los sectores y actores sociales, políticos y económicos. Asimismo, prevé dispositivos, mecanismos y sistemas que: i) por un lado,

posibiliten y garanticen una distribución equitativa de la riqueza social, y obliguen al Estado desplegar políticas que posibiliten contrarrestar las desigualdades sociales existentes y ofrecer a todos sus nacionales las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar las necesidades materiales; y ii) por otro lado, permitan el trabajo de los órganos de Poder en forma coordinada y sobre la base de la cooperación mutua, y el sistema de los pesos y contrapesos. Igualmente, prevé los mecanismos y procedimientos que eviten los bloqueos entre los órganos de Poder que obstaculicen el cumplimiento de las tareas estatales, remitiendo la resolución de los “impases” que se produjeran entre ellos al titular de la soberanía, que es el pueblo, mediante normas que regulen los mecanismos de participación popular.

- b) Lograr un gobierno limitado, que resguarde, respete y proteja los derechos fundamentales de las personas, el sistema de valores supremos y los principios fundamentales sobre los que se configura u organiza el Estado, lo que significa limitar y controlar el poder político. A ese efecto, de un lado, divide el ejercicio del poder político en el sentido horizontal, distribuyendo las potestades y funciones estatales a diferentes órganos, y el sentido vertical o territorial, creando diferentes niveles territoriales de gobierno; y de otro, establece sistemas y mecanismos de control del ejercicio del poder político y de control de constitucionalidad.
- c) Preservar los principios democráticos, para garantizar la plena vigencia del Estado democrático; a ese efecto debe prever mecanismos que permitan una participación efectiva de los ciudadanos y ciudadanas en los procesos de conformación de los órganos del poder constituido y la toma de decisiones políticas trascendentales para el Estado, sobre la base de principios del pluralismo, del derecho al disenso y la discrepancia, el respeto a las minorías; también prever mecanismos que preserven y resguarden los derechos de las minorías en los escenarios de debate y toma de decisiones políticas.
- d) Establecer un equilibrio en las relaciones sociales y las relaciones de poder, a partir de la preservación, resguardo y protección de los derechos fundamentales y garantías constitucionales, como un límite al ejercicio del poder político y poder particular; asimismo la clara y

precisa delimitación de las potestades, funciones y atribuciones de los órganos del poder constituido.

### 3. El proceso de desconstitucionalización

Para una mejor comprensión del análisis descriptivo de la situación anómala que se produjo en la implementación y aplicación de la Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009, que se viene a denominar en este ensayo como el *proceso de desconstitucionalización*, resulta necesario realizar una breve caracterización de ese proceso.

De manera general se podría afirmar que la desconstitucionalización es una situación de debilitamiento del Estado Constitucional de Derecho, en la que la Constitución va perdiendo su carácter de norma fundamental y regla básica de convivencia pacífica, debido a que los gobernantes no cumplen sus mandatos; al contrario, la infringen de manera permanente, al grado que deja de tener una vigencia material.

El profesor Bidart Campos, ha definido a la desconstitucionalización como: “La situación irregular del Estado que en su práctica política pone en vigencia un sistema constitucional distinto del normado en la Constitución escrita” (Bidart Campos, 1966, p.142).

Si en un Estado Constitucional de Derecho, toda la actividad estatal debe y tiene que subordinarse al ordenamiento jurídico, en cuya cúspide se encuentra la Constitución como la Norma Fundamental; en una situación de desconstitucionalización, el Derecho se subordina al Estado, a la voluntad de quienes circunstancialmente detentan el poder político. En la desconstitucionalización se exime al Derecho de limitar el ejercicio del poder político; se da lugar a que desaparezca para el Estado la obligación de subordinar sus actos a normas constitucionales y legales preestablecidas, generando peligrosamente el poderío estatal o sea la omnipotencia de los gobernantes.



En una situación de desconstitucionalización, los gobernantes instrumentalizan los mecanismos de manifestación de la voluntad popular; incurren en fraudes o en desconocimiento de la voluntad ciudadana manifestada en las urnas; erosionan la independencia de los órganos del poder constituido, para concentrar el ejercicio del poder político en el Órgano Ejecutivo; no respetan, resguardan, ni garantizan los derechos fundamentales, al contrario, tienden a vulnerarlos de manera permanente.

En resumen, se podría decir que la desconstitucionalización provoca la desaparición de la Constitución como límite de la política y el ejercicio del poder.

En Bolivia, durante el denominado proceso de cambio se produjo un lamentable proceso de desconstitucionalización, principalmente en el período 2010 a 2019, al grado que derivó en una movilización ciudadana, denominada rebelión popular<sup>2</sup>, que culminó con la renuncia del presidente Juan Evo Morales Ayma y el vicepresidente Álvaro García Linera.

La Constitución fue desvalorizada gradualmente hasta perder su vigencia material, solo tuvo vigencia formal; dejó de cumplir su función de limitar el ejercicio del poder político, pues los gobernantes la invocaron en tanto y cuanto respondía a sus intereses y la infringieron cuando se contrapuso a su ejercicio autocrático del poder.

La permanente infracción de normas constitucionales, por acciones y omisiones, se produjo en el ámbito orgánico, axiológico y dogmático de la Constitución, como se describe seguidamente.

---

2 Algunos intelectuales han denominado “rebelión popular” a la movilización pacífica protagonizada por las ciudadanas y los ciudadanos de las capitales de departamento, exigiendo el respeto de su voluntad política manifestada en las urnas, la declaración de nulidad de las elecciones de 20 de octubre de 2019 y la renuncia del Presidente y Vicepresidente del Estado. En cambio, los líderes del MAS e intelectuales afines la han denominado golpe de Estado.

### 3.1. Las infracciones de normas constitucionales en la parte orgánica

Se denomina parte orgánica de la Constitución, a aquella que consigna normas constitucionales que definen el modelo de Estado, el régimen de gobierno y sistema político, determinan los órganos de poder, cómo se integran éstos y cómo se elige a sus integrantes, sus funciones y atribuciones.

Son varias las normas constitucionales de la parte orgánica que fueron infringidas a partir de 2010 al 2019; las más importantes son las que se describen a continuación.

#### **a) Las normas que regulan la distribución territorial del ejercicio del poder**

Atendiendo las demandas regionales, el Constituyente estableció la distribución territorial del ejercicio del poder político, mediante las autonomías departamentales, regionales, municipales e indígena originaria campesinas. La Constitución, en su art. 1º, define que Bolivia es un Estado Unitario descentralizado y con autonomías; el art. 272 define los alcances de la autonomía, como la potestad que tienen los ciudadanos y ciudadanas, asentados en la Unidad Geográfica respectiva, de elegir directamente a sus autoridades y, a través de éstas, administrar sus recursos económicos, además de ejercer el gobierno en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones asignadas por la Ley Fundamental del Estado.

En 10 años de vigencia de la Constitución, el Gobierno nacional no ha impulsado la implementación del nuevo modelo de Estado Unitario descentralizado con autonomías; prueba de ello es que el 70% de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA) no cuentan con su respectivo Estatuto Autonómico o Carta Orgánica en vigencia; razón por la que el nivel central de gobierno sigue definiendo, mediante la legislación nacional, como la Ley Nº 026 o la Ley Nº 031, los asuntos referidos al estatuto jurídico de los miembros de los gobiernos autónomos, tales como el sistema electoral, la estructura orgánica interna de las Asambleas Legislativas Departamentales y la de los Concejos Municipales. Cabe advertir que ello no es por omisión, se debe a una voluntad política de mantener el Estado centralizado.

El gobierno nacional ha emitido la Ley N° 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”; lamentablemente, por voluntad política del gobierno, su regulación excede los alcances definidos por la Constitución. En efecto, por previsión del art. 271 de la Ley Fundamental del Estado, la Ley Marco de Autonomías debiera regular lo siguiente: i) el procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas; ii) la transferencia y delegación competencial; iii) el régimen económico financiero; y iv) la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas.

Sin embargo, la Ley N° 31 regula materias que competen a las ETA, cuando: i) define la organización institucional del Ejecutivo Departamental, determinando que el Estatuto Autonómico podrá establecer el Vicegobernador (art. 32), o definiendo la modalidad de elección de las autoridades de los gobiernos autónomos municipales; ii) define los contenidos del Estatuto Autonómico y de la Carta Orgánica, aspecto que compete definir a cada ETA, y no al gobierno nacional; iii) regula aspectos referidos al estatuto jurídico de las máximas autoridades ejecutivas y los legisladores de los gobiernos autónomos de las ETA, pues en el Título IX de la Ley se consignan disposiciones legales que definen la suspensión y destitución de las referidas autoridades electas<sup>3</sup>.

Ese estado de cosas, demuestra la permanente infracción de las normas previstas por los arts. 1º, 271 y 272 de la Constitución.

## **b) Las normas que regulan la reelección del Presidente y Vicepresidente del Estado**

Una primera y grave infracción de la CPE, en su parte orgánica, fue la habilitación del presidente Juan Evo Morales Ayma y el vicepresidente Álvaro García Linera a la reelección, el año 2009, contraviniendo lo previsto por el art. 1º de la Constitución, que caracteriza a Bolivia como Estado

---

3 Los arts. 144 al 147 de la Ley N° 31, que regulaban la suspensión de las autoridades electas de los gobiernos autónomos de las ETA, fueron declarados inconstitucionales mediante Sentencia Constitucional N° 2055/2012 de 16 de octubre, juntamente con los arts. 68, 82.V, 83.III, 88.VI, VII y VIII, 92. II, III y IV, 94. II, III y IV y 96. III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, por ser contrarios a las normas de la Constitución.

Constitucional de Derecho, y el principio de seguridad jurídica que es un elemento esencial de ese modelo de Estado.

Por previsión del art. 87 de la Constitución de 1967, reformada los años 1994 y 2004:

- I. El mandato improrrogable del Presidente de la República es de cinco años. El Presidente puede ser reelecto por una sola vez después de transcurrido cuando menos un período constitucional.
- II. El mandato improrrogable del Vicepresidente es también de cinco años. El Vicepresidente no puede ser elegido Presidente ni Vicepresidente de la República en el período siguiente al que ejerció su mandato (CPE, 1967).

Como se podrá advertir, en las normas constitucionales, vigentes en diciembre de 2005, cuando fueron elegidos Morales y García, como Presidente y Vicepresidente del Estado, no estuvo permitida la reelección inmediata o continua en el cargo de Presidente y Vicepresidente.

De otro lado, el art. 231.V de la Constitución de 1967, vigente al momento de la elección de Evo Morales Ayma y Álvaro García Linera, preveía lo siguiente: “Cuando la enmienda sea relativa al periodo constitucional del Presidente o Vicepresidente de la República, entrará en vigencia solo en el siguiente periodo constitucional” (CPE, 1967). Esta norma constitucional tiene por finalidad resguardar el Estado democrático constitucional de Derecho y el principio de seguridad jurídica, pues los ciudadanos que sean electos sobre la base de una regla preestablecida deben concluir su gestión con respeto de la misma. No es admisible que se pueda cambiar la regla en medio período de mandato; no sería razonable, ni acorde con un Estado democrático constitucional de Derecho, que un ciudadano que asuma la alta función de Presidente del Estado, aprovechando de su popularidad, logre la reforma de la norma constitucional que fija el período de mandato en 5 años haciendo ampliar dicho período a 10 años; luego, aplique esa regla a su caso y se ejerza el cargo por los 10 años, cuando el pueblo le concedió, mediante voto, un mandato sólo por 5 años. Precisamente por ello es que la reforma constitucional relativa al período de

mandato y también la reelección o prohibición de la reelección debe entrar en vigencia y operar recién en el siguiente período constitucional.

Tomando en cuenta que fueron elegidos con una regla preestablecida, que no permitía la reelección inmediata o continua, Evo Morales Ayma y Álvaro García Linera no tenían derecho a la reelección inmediata. Dicho desde otra perspectiva, la norma prevista por el art. 168 de la Constitución, promulgada el 07 de febrero de 2009, que permite la elección por una sola vez de manera continua, no era aplicable a los referidos ciudadanos, sino a los que fueren elegidos en vigencia de esa Constitución para el período constitucional 2010-2015, ya que serían elegidos con una regla que permite la reelección continua por una sola vez. Cabe aclarar que el Constituyente no incluyó en el texto de la mencionada Constitución de 2009 una disposición transitoria que habilite al Presidente y Vicepresidente en ejercicio, a momento de sancionarse y aprobarse la Ley Fundamental del Estado, para una reelección inmediata.

Sin embargo, incumpliendo lo previsto por el art. 231.V de la Constitución de 1967, Morales Ayma y García Linera fueron postulados por el MAS como candidatos a los cargos de Presidente y Vicepresidente del Estado, con lo que se infringió el art. 1º de la Constitución y, con ello, el Estado democrático constitucional de Derecho y el principio de seguridad jurídica; razón por la que la reelección de los referidos ciudadanos fue inconstitucional.

Una segunda infracción de normas constitucionales en la parte orgánica, referida a la reelección presidencial, se produjo cuando de manera inconstitucional se habilitó al Presidente y Vicepresidente a una segunda elección continua.

En efecto, pese a que en las elecciones generales de diciembre de 2009, Morales Ayma y García Linera, con infracción de la Constitución, ya fueron reelegidos en sus cargos, el gobierno nacional ejercido por el MAS expidió la Ley N° 381, Ley de Aplicación Normativa de 20 de mayo de 2013, cuyo art. 4 materialmente reformó la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, en su párrafo segundo, que textualmente dispone lo siguiente: “Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en

cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones” (CPE, 2009). La Ley de Aplicación Normativa, desconociendo el fin que perseguía la referida Disposición Transitoria, mediante su art. 4 ha dispuesto:

- I. De conformidad a lo establecido en el Artículo 168 de la Constitución Política del Estado, el Presidente y Vicepresidente elegidos por primera vez a partir de la vigencia de la Constitución, están habilitados para una reelección por una sola vez de manera continua.
- II. La prescripción contenida en la Disposición Transitoria Primera, Parágrafo II, de la Constitución Política del Estado, es aplicable a las autoridades que después del 22 de enero de 2010, continuaron ejerciendo cargos públicos, sin nueva elección, designación o nombramiento (Ley 381, 2013).

Como se podrá advertir con las normas glosadas, el Órgano Legislativo, desconociendo la voluntad del Constituyente e infringiendo la Constitución, habilitó al Presidente y Vicepresidente en ejercicio del periodo constitucional 2010-2015, a una segunda reelección continua, arguyendo que fueron elegidos por primera vez a partir de la vigencia de la Constitución y modificando la Disposición Transitoria Primera de la Ley Fundamental del Estado, en su parágrafo segundo.

Para darle una falsa legitimidad constitucional, la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) sometió a control preventivo de constitucionalidad el Proyecto de Ley, planteando la Consulta sobre la Constitucionalidad de ese Proyecto. El Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), que carece totalmente de independencia, mediante su Declaración Constitucional Plurinacional (DCP) N° 0003/2013, de 25 de abril, desconociendo su función de guardián y último intérprete de la Constitución, convalidó esa infracción de la Constitución al declarar la constitucionalidad del art. 4 del Proyecto de Ley de Aplicación Normativa.

El TCP, con la decisión adoptada en la referida Declaración Constitucional, convalidó una lamentable usurpación de funciones del Poder Constituyente

en la que incurrió la ALP, ya que, mediante el art. 4 de la referida Ley de Aplicación Normativa, modificó el texto del párrafo segundo de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, es decir, realizó una reforma constitucional, lo que no le está permitido hacer, mediante un procedimiento ordinario, al Órgano Legislativo que es un órgano del poder constituido. Lo grave del caso es que el TCP, en su afán de sustentar su lamentable decisión, le otorgó a la ALP la categoría de Poder Constituyente derivado, con lo que le otorgó poderes extraordinarios infringiendo la Constitución, cuando debía custodiarla y defenderla. Para justificar su determinación, el TCP esgrimió el irrazonable argumento que: “El Poder Constituyente ha Refundado el Estado”, es decir que con la reforma constitucional se ha producido la refundación del Estado y se ha creado un nuevo orden jurídico - político<sup>4</sup>; lo que significa que se desecha y deja sin efecto absolutamente todo el ordenamiento jurídico anterior incluida la Constitución; abandonando con ello una anterior tesis respecto a los efectos de la reforma constitucional<sup>5</sup>, sin exponer fundamentos jurídicos razonables y suficientes para justificar ese cambio de criterio.

- 
- 4 En la referida Declaración Constitucional, Fundamento Jurídico F.3.9, se afirmó textualmente lo siguiente: “El nuevo orden es diferente al pre-existente, el nuevo orden implica una nueva era jurídicopolítica basada en la refundación del Estado, por ello se concluye que es absolutamente razonable y acorde con la Constitución, realizar el computo del plazo para el ejercicio de funciones tanto del Presidente como del Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, desde el momento en el cual la función constituyente refundó el Estado y por ende creo un nuevo orden jurídico – político” (DCP 0003, 2013).
- 5 Hasta ese momento, en sus diferentes sentencias, acogiendo la teoría de la Escuela Alemana, sostuvo que las reformas no cambian la Constitución ni el sistema constitucional, solamente cambian las normas; expresamente señalaba lo siguiente: “La Constitución, al ser reformada o sustituida por una nueva, mantiene su naturaleza jurídica, toda vez que ontológicamente sigue siendo la misma norma suprema y fundamental dentro de un Estado (...) es necesario aclarar que existen preceptos en la Constitución Política del Estado vigente, que por su propia naturaleza no pueden ser aplicados de manera inmediata, pues requieren el establecimiento de las nuevas instituciones creadas por la misma Constitución y de acuerdo a los requisitos y fines perseguidos, es por esta razón que existe un régimen de transición en el que los órganos e instituciones preexistentes a la reforma deben continuar funcionando, mientras la configuración orgánica establecida en la Constitución vaya siendo paulatinamente desarrollada y por ende los nuevos órganos e instituciones vayan reemplazando a los preexistentes” (SCP N° 0070/2010, de 03 de mayo, FJ.III.1).

Sobre la base de esa infracción a las normas de la Constitución, en las elecciones generales de diciembre de 2014, el oficialista MAS postuló a Juan Evo Morales Ayma y Álvaro García Linera para su segunda reelección a la Presidencia y Vicepresidencia del Estado.

Una tercera infracción a la Constitución, con relación a la reelección presidencial, que refleja una pérdida de su fuerza normativa, se produjo con el desconocimiento de la voluntad ciudadana expresada en las urnas en el referendo constitucional aprobatorio de 21 de febrero de 2016, y la emisión de la Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) N° 0084/2017, de 28 de noviembre de 2017.

En su intento antidemocrático de perpetuarse en el poder, el MAS inició el procedimiento de reforma parcial de la Constitución, en su art. 168, para introducir la permisión de la reelección del Presidente y Vicepresidente por dos veces de manera continua; aprobando y sancionando el Proyecto de Ley de Reforma Parcial a la CPE. En el procedimiento de aprobación la ALP infringió el procedimiento legislativo previsto por el art. 163 de la Constitución, ya que el Proyecto se discutió y aprobó en sesión conjunta de ambas cámaras legislativas, sin haber pasado por las cuatro discusiones y aprobaciones, previstas en el procedimiento legislativo<sup>6</sup>. Pese a ese vicio de inconstitucionalidad, el TCP, mediante DCP N° 0193/2015, de 21 de octubre, declaró la constitucionalidad del Procedimiento y de la Ley de Reforma Parcial de la CPE, consumando la infracción de la Constitución, con el manifiesto propósito de habilitar al Presidente y Vicepresidente del Estado a una tercera reelección consecutiva.

---

6 Dado que el Órgano Legislativo es bicameral, conforme al procedimiento legislativo previsto por el art. 163 de la Constitución, todo Proyecto de Ley debe ser objeto de cuatro debates y aprobaciones; lo que significa que, una vez efectuado el respectivo análisis en la o las comisiones camarales, debe ser discutido y aprobado en grande y en revisión en la Cámara de Origen y luego ser discutido y aprobado en la Cámara Revisora. Según las normas previstas por el art. 161 de la Constitución la sesión conjunta de ambas cámaras no tiene la atribución de discutir y aprobar un Proyecto de Ley, la intervención de esa instancia legislativa en el procedimiento legislativo solamente se da en las siguientes situaciones: i) para considerar los proyectos de ley que, aprobados en la Cámara de origen, no fueran aprobados en la Cámara revisora; y ii) para considerar las leyes vetadas por el Órgano Ejecutivo.



En cumplimiento de lo previsto por el art. 411.II de la Constitución, fue sometido a Referendo Constitucional Aprobatorio, con la siguiente pregunta:

¿Usted está de acuerdo con la reforma del Artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua? Por Disposición Transitoria de la Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política del Estado, se considera como primera reelección al período 2015 – 2020 y la segunda reelección de 2020 – 2025 (Referendum Constitucional Aprobatorio, 2016).

Realizada la consulta popular el 21 de febrero de 2016, los resultados finales oficiales proclamados por el Órgano Electoral Plurinacional fueron: por la opción SI: 2.546.135, que representa el 48,70%; y por la opción NO: 2.682.517, que representa el 51,30%; por lo que, por mayoría absoluta de votos se rechazó la reforma parcial de la Constitución, en su art. 168.

Ante el rechazo ciudadano del Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la CPE, burlando la voluntad popular expresada en el referido referéndum, un grupo de Senadores y Diputados de la Bancada del MAS, plantearon la Acción de Inconstitucionalidad Abstracta, impugnando los Arts. 156, 168, 285.II y 288 de la Constitución, solicitando se declaren inaplicables, y los Arts. 52.III, 64.d), 65.b), 71.c) y 72.b) de la Ley N° 026, solicitando se declaren inconstitucionales, argumentando que esas disposiciones constitucionales y legales son contrarias a las normas previstas por los arts. 26 y 28, concordantes con los arts. 13, 256 y 410.11, todos de la Constitución y los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); señalando que al existir una contradicción entre las normas de la Constitución impugnadas y el art. 23 de la CADH, por previsión del art. 256 de la CPE debe declararse la inaplicabilidad de las normas de la Constitución y la inconstitucionalidad de las normas de la Ley del Régimen Electoral.

La Acción planteada era manifiestamente improcedente, ya que carecía de objeto y materia, debido a que el TCP carecía de competencia para realizar control de convencionalidad en abstracto y declarar la inaplicabilidad de

normas de la Constitución; pues por previsión del art. 202.1) de la CPE, entre otras, son atribuciones del TCP, conocer y resolver: “En única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, Estatutos Autonómicos, Cartas Orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales”, tarea que realiza con la finalidad de establecer su compatibilidad o incompatibilidad con la Constitución; a cuyo efecto, el parámetro del juicio de constitucionalidad es la Ley Fundamental del Estado, con los valores supremos, principios fundamentales, derechos y garantías constitucionales que reconoce. Está claro que el control constitucionalidad se ejerce sobre las normas infraconstitucionales, no sobre las contenidas en la Constitución; que en esa labor el TCP tiene que realizar la interpretación de las normas constitucionales, es otra cosa.

Por las razones jurídicas constitucionales referidas, el TCP debió rechazar *in límine* la Acción de Inconstitucionalidad, por carecer de competencia y no exceder, como lo hizo, su límite material de control. Sin embargo, debido a que los magistrados que integraban en ese entonces el Tribunal tenían afinidad política con el MAS y estuvieron totalmente subordinados al Gobierno de turno, la admitieron, sustanciaron y resolvieron, emitiendo la SCP N° 0084/2017 de 28 de noviembre, en la que determinaron lo siguiente:

1° Declarar la APLICACIÓN PREFERENTE del art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ser la norma más favorable en relación a los Derechos Políticos, sobre los arts. 156, 168, 285. II y 288 de la Constitución Política del Estado, en las frases: ‘por una sola vez de manera continua’ de los arts. 156 y 168 y ‘de manera continua por una sola vez’ de los arts. 285.II y 288. “2° Declarar la INCONSTITUCIONALIDAD de los arts. 52.III en la expresión ‘por una sola vez de manera continua’; 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) en el enunciado ‘de manera continua por una sola vez’ de la Ley del Régimen Electoral –Ley 026 de 30 de julio de 2010–<sup>7</sup>.

---

7 Sentencia Constitucional Plurinacional, SCP N° 0084/2017 de 28 de noviembre, parte resolutive.

La determinación adoptada, supuso dejar sin eficacia jurídica las normas constitucionales. Lo que significa que, materialmente, se modificó la Constitución, infringiendo lo previsto por los arts. 411 y 196 de la misma.

Para sustentar su inconstitucional determinación, el TCP arguyó que ha realizado el control de convencionalidad; ello constituye un grave error, ya que es improcedente que ese Tribunal realice el control de convencionalidad en abstracto, porque esa labor le compete privativamente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que es el último intérprete de la CADH; lo que corresponde a los jueces y tribunales judiciales internos de un Estado parte, es realizar el control de convencionalidad concreto. Cabe recordar que, en su Sentencia del caso *Almonacid Arellano vs Chile* y posteriores sentencias, la Corte IDH estableció que los jueces y tribunales internos del Estado, en un caso concreto en el que tienen que adoptar una determinación que pueda afectar derechos humanos, tienen que realizar la verificación de si el Derecho Interno aplicable al caso concreto es compatible con la CADH, su *corpus iuris* y la interpretación realizada de esas normas por esa Corte IDH.

Uno de los argumentos centrales expuestos en la SCP N° 0084/2017 de 28 de noviembre, para sustentar la determinación infractora de la Constitución, es el siguiente:

El art. 23.1 de la CADH reconoce los derechos políticos, entre ellos, el de votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y que por previsión del numeral 2) del art. 23 de la CADH, el ejercicio de esos derechos en su ejercicio pueden ser regulados por la Ley (...) '**exclusivamente** por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal', lo que en criterio de la Comisión IDH supone un *numerus clausus*; por lo que el Derecho interno de los Estados no puede ampliar las restricciones a esos derechos políticos introduciendo otras causales, como eventuales restricciones a la posibilidad de ser reelecta o reelecto y menos que ésta se limite a una sola vez de manera continua; señala textualmente que: '(...) en otros términos, la

Convención, entre las causales por las que se autoriza al legislador reglamentar el ejercicio de los derechos políticos, estableciendo restricciones y limitaciones, no señala concretamente la prohibición de ser reelecto y/o el número de veces en que ello sería posible, puesto que las únicas razones por las que eventualmente podrían imponerse restricciones o limitaciones al ejercicio de estos derechos, tendrían que sustentarse “exclusivamente” en la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena, por juez competente, en proceso penal (sic.) [énfasis propio]<sup>8</sup>.

El argumento deja traslucir que el derecho político a ser elegido tiene como elemento esencial el derecho a ser reelegido de manera continua e indefinida, sin limitación alguna, que no sea por las causales establecidas por el numeral 2) del art. 23 de la CADH.

El argumento esgrimido en la referida Sentencia se sustenta en una errónea e irrazonable interpretación de las normas constitucionales y convencionales, lo que denota un fraude y falseamiento constitucional y convencional; ello por las razones jurídicas constitucionales que de manera resumida se exponen a continuación:

1. La argumentación central para sostener la preferente aplicación de la norma prevista por el art. 23.1.b) de la CADH frente a las normas de la Constitución, entre ellas la prevista por el art. 168, parte de una presunción deliberadamente falsa; la de considerar que uno de los contenidos del derecho de ser elegido, reconocido por el art. 26 de la Constitución y art. 23.1.b de la CADH, es el derecho a la reelección indefinida, lo que en el fondo es considerar que el derecho a la reelección indefinida es un derecho humano; lo cual no es evidente, ya que ese supuesto derecho no está contenido en el texto literal ni en el espíritu de las normas constitucional y convencional referidas; por lo que el TCP incurrió en un falseamiento al colocar en las referidas normas algo que no está previsto ni fue querido por quienes las elaboraron y aprobaron.

---

8 Ibídem.

Cabe precisar que la norma prevista por el art. 23.1.b) de la CADH reconoce el derecho de ser elegido, lo que significa la capacidad o potestad que tiene una persona a postular a un cargo electivo para someterse a la voluntad popular que será expresada en las elecciones; pero de ninguna manera que el ciudadano, elegido por voto popular para desempeñar un cargo electivo, tenga el derecho de volver a postular al mismo cargo que viene desempeñando, como es la reelección, y de manera indefinida.

Al respecto, cabe recordar que la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, conocida como Comisión de Venecia, integrada por expertos independientes con experiencia en instituciones democráticas, en el Informe sobre Límites a la Reelección Parte I – Presidentes, ha señalado de manera expresa lo siguiente:

En conclusión, la Comisión de Venecia opina que no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de postularse para un cargo para otro período previsto en la constitución es una modalidad o una restricción del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo<sup>9</sup>.

Por lo tanto, afirmar que el derecho de ser elegido reconocido por el art. 26.II.2) de la Constitución y el art. 23.1.b) de la CADH, tiene como contenido o elemento el derecho a la reelección indefinida, constituye un falseamiento constitucional y convencional.

2. El segundo argumento sostenido en la SCP N° 0084/2017, en el sentido que el derecho político de ser elegido no puede ser limitado o restringido sino exclusivamente por las razones establecidas por el numeral 2) del art. 23 de la CADH, nuevamente resulta un fraude convencional. Esto es así, porque el mismo está sustentado en una afirmación realizada por la Comisión IDH, en su Informe N° 137/99, de 27 de diciembre de 1999, emitido en una Petición Individual presentada por ciudadanos chilenos, desconociendo que, con posterioridad a ese Informe, la Corte IDH, como último intérprete de la CADH, a partir de una interpretación

---

9 Comisión de Venecia (2017). Informe sobre los límites a la reelección. Parte I – Presidentes. Aprobado por la Comisión de Venecia en su 114ª sesión plenaria (Venecia, 16 y 17 de marzo de 2018).

sistemática de las normas previstas por el art. 23, en su Sentencia del caso Castañeda Gutman vs Mexico<sup>10</sup>, ha establecido que: “(...) no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana” (Párr. 153). Esto significa que, en criterio de la referida Corte, las causas o razones establecidas por el numeral 2) del Art. 23 de la CADH **no constituyen un *númerus clausus* para la imposición de limitaciones o restricciones al ejercicio del derecho de ser elegido**<sup>11</sup>; y sobre esa base la Corte IDH, , ha concluido que:

La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y **permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos** (Párr. 166)<sup>12</sup>.

En la Sentencia Constitucional, para sustentar su conclusión el TCP glosó párrafos de las sentencias de los casos: Argüelles y otros vs. Argentina, Yatama vs Nicaragua, López Mendoza vs Venezuela, pero sacados de contexto, soslayando deliberadamente referir que esos precedentes fueron superados por otras decisiones tomadas por la Corte IDH, como en la Sentencia del Caso Castañeda Gutman vs. México; que, si bien es citada en la SCP N° 0084/2017, se lo hace tomando párrafos sacados de contexto, los párrafos 155 y 174, sin incluir aquellos párrafos en los que la Corte IDH tomó una posición clara y expresa respecto al tema, como son los párrafos 153, 161, 166 y 174, en los que se moduló los estándares interamericanos anteriormente establecidos respecto al tema, señalando lo siguiente:

---

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C N° 184.

11 A lo largo del documento, el autor enfatiza algunos segmentos de los párrafos, con uso de negrilla.

12 Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, 6 de agosto, loc. cit.

153. El artículo 23 de la Convención Americana debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que **no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma (...).**

161. Como se desprende de lo anterior, la Corte estima que **no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana.**

166. El sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y **permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.**

Lo referido demuestra que el segundo argumento expuesto en la Sentencia Constitucional es fruto de un falseamiento constitucional y convencional.

3. El tercer argumento, se refiere a que la limitación de la reelección a una sola vez de manera continua constituye una medida de exclusión, restricción y/o distinción de quienes en determinado momento se encuentran ejerciendo cargos electivos, por lo que se constituye en una discriminación que infringe la norma prevista por el art. 24 de la CADH, que reconoce el derecho a la igualdad. Este argumento de la SCP N° 0084/2017, carece de sustento jurídico constitucional.

Cabe recordar que la igualdad, en la fórmula aristotélica, supone tratar igual a los iguales y diferente a los diferentes; conforme a ello se considera discriminación todo trato diferenciado a una persona con relación a otra u otras que se encuentran en una condición fáctica igual, sin una justificación objetiva y razonable. Al respecto, la Corte IDH, en su Opinión Consultiva OC - 4/ 84 de 19 de enero, ha afirmado que:

No todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana (...) No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana<sup>13</sup>.

En el caso de la limitación de la reelección a una sola vez de manera continua para el cargo de Presidente y Vicepresidente del Estado, no existe trato discriminatorio, ya que los ciudadanos que estén ejerciendo los cargos electivos referidos no se encuentran en una condición fáctica análoga con los ciudadanos que no fueron electos y no están ejerciendo el cargo, por lo que éstos, entre tanto no sean elegidos y ejerzan el cargo, pueden postularse al cargo las veces que deseen. Además, la limitación a la reelección a una sola vez de manera continua está objetiva y razonablemente justificada en la necesidad de resguardar los principios constitucionales, como: la separación de funciones; los pesos y contrapesos; el sistema de controles horizontales y verticales al ejercicio del poder; y los principios democráticos, como el principio de periodicidad y la alternancia en el ejercicio del poder político.

Cabe señalar que, la determinación adoptada en la SCP N° 0084/2017 ha provocado una grave infracción del sistema constitucional y el Estado democrático constitucional de Derecho, haciendo ineficaz la Constitución; ello por dos razones centrales. La primera, por la infracción del principio de soberanía popular, la violación del derecho de votar y que se respete la

---

13 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A N° 4. Párrafos 56 – 57.



voluntad política expresada a través del voto. La segunda, por haber trastocado el núcleo esencial del régimen de gobierno democrático representativo.

Lo grave del caso es que, el Tribunal Supremo Electoral (TSE), cuyos vocales, renunciando a la independencia que les reconoce la Constitución, se subordinaron al Gobierno de turno y habilitó a Juan Evo Morales Ayma y Álvaro García Linera, Presidente y Vicepresidente en ejercicio, como candidatos para una tercera reelección consecutiva, argumentando cumplir la SCP N° 0084/2017 de 28 de noviembre. Ésta no era aplicable al caso, ya que por mandato del art. 14 del Código Procesal Constitucional, las sentencias emitidas en la Acción de Inconstitucionalidad no tienen efecto retroactivo, siendo aplicables a futuro; entonces, sólo eran aplicables para las ciudadanas y los ciudadanos que sean elegidos en las elecciones generales de octubre de 2019 y asumirían el cargo en enero de 2020, pues ellos ya no tendrán limitación alguna para la reelección. Por lo cual, estas sentencias no eran aplicables para el Presidente y el Vicepresidente del Estado en ejercicio, porque ellos fueron elegidos con una regla establecida por el art. 168 de la Constitución, que fija el período constitucional en cinco años y prevé la reelección continua por una sola vez; fue bajo ese marco jurídico y reglas vigentes que los ciudadanos y ciudadanas votaron por ambos ciudadanos y los invistieron del mandato popular. Entonces, el TSE, al habilitar el binomio oficialista, infringió el principio de seguridad jurídica y afectó el Estado Constitucional de Derecho, que proclama el art. 1° de la Constitución; además desconoció la voluntad ciudadana, que es la base esencial del régimen democrático.

### **c) Las normas que regulan la designación de vocales de los Tribunales Electorales Departamentales**

Uno de los avances importantes que presenta la Constitución vigente es el haber otorgado rango de órgano de poder constituido al Órgano Electoral Plurinacional (OEP), mismo que, por previsión del art. 12.I de la Constitución, es independiente respecto a los otros órganos de poder.

Con la finalidad de garantizar la independencia de los miembros de los Tribunales Electorales Departamentales (TED), el art. 206.V de la Constitución prevé que:

Las Asambleas Legislativas Departamentales o Consejos Departamentales seleccionarán por dos tercios de votos de sus miembros presentes, una terna por cada uno de los vocales de los Tribunales Departamentales Electorales. De estas ternas la Cámara de Diputados elegirá a los miembros de los Tribunales Departamentales Electorales, por dos tercios de votos de los miembros presentes, garantizando que al menos uno de sus miembros sea perteneciente a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos del Departamento (CPE, 2009).

La disposición constitucional glosada prevé dos normas. La primera, que define el órgano estatal, Asamblea Legislativa Departamental (ALD) que se encargará de elaborar ternas para la designación de cada uno de los vocales de los TED. La segunda, que define el órgano estatal encargado de designar a los vocales de los referidos órganos electorales. Como se podrá advertir, la disposición constitucional no define el número de integrantes de cada TED, por lo que se entiende que ello será definido en la ley; y, a diferencia de la disposición constitucional prevista por el parágrafo III del art. 206 de la Constitución<sup>14</sup>, no otorga al Presidente del Estado la potestad de designar a un vocal de cada TED, pues prevé que será la Cámara de Diputados la que realizará la designación de las ternas enviadas por las ALD.

Sin embargo, la Ley N° 018, Ley del Órgano Electoral Plurinacional, aprobada por la mayoría parlamentaria del MAS, en su art. 33.1, prevé que un vocal del TED será designado por el Presidente del Estado, infringiendo las normas previstas por los arts. 12.I y 206.V de la Constitución; con ello se afecta la independencia de esos órganos electorales. De otro lado, el numeral 2) del art. 33 de la Ley N° 18, limita a las ALD el ejercicio de la función que

---

14 El parágrafo tercero del art. 206 de la Constitución, textualmente prevé lo siguiente: “La Asamblea Legislativa Plurinacional, por dos tercios de votos de los miembros presentes, elegirá a seis de los miembros del Órgano Electoral Plurinacional. La Presidenta o el Presidente del Estado designará a uno de sus miembros” (CPE, 2009).

les asigna el art. 206.V de la Constitución, ya que prevé la elaboración de ternas solamente para cuatro vocales, siendo así que la norma constitucional no pone límite alguno; al contrario, prevé que las mencionadas Asambleas seleccionarán una terna por cada uno de los vocales a ser designados.

Lamentablemente, esa tendencia de otorgar validez constitucional a actos, decisiones y disposiciones legales y reglamentarias adoptadas por el Gobierno nacional con infracción de la Constitución, ha sido recurrente por parte del TCP, quien mediante su SCP N° 0680/2012 de 02 de agosto, ha declarado la constitucionalidad del art. 33.2 de la Ley N° 18, que limita la labor de las ALD a seleccionar solo cuatro ternas para la designación de los vocales de cada TED; con lo que, implícitamente reconoce la constitucionalidad de la norma prevista por el numeral 1) del art. 33 de la mencionada Ley, que infringiendo lo previsto por el art. 206.V de la Constitución, confiere al Presidente del Estado la atribución de designar a un vocal de cada TED.

La determinación adoptada por el TCP refleja el proceso de desconstitucionalización, ya que el propio guardián de la Constitución le resta eficacia normativa, esgrimiendo argumentos carentes de sustento jurídico constitucional. En efecto, luego de hacer referencia extensa a principios fundamentales de supremacía constitucional, jerarquía normativa y reserva legal, así como a principios de interpretación constitucional, como el de concordancia práctica y el de eficacia integradora de la Constitución —mismos que no los aplica en el juicio de constitucionalidad—, como único fundamento expone lo siguiente:

Partiendo del origen de norma impugnada, podemos decir que la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, fue dictada dentro del marco de la reserva legal, puesto que fue la misma Constitución Política del Estado en su art. 158.1.3 quien otorgó dentro de las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional el dictar leyes, interpretarlas, derogarlas, abrogarlas y modificarlas. El art. 33.1.2 de la LOEP, no tiene otra finalidad que la de preservar la composición de los miembros del Órgano Electoral y que el Órgano Ejecutivo resguardando la facultad de la Presidenta o Presidente del Estado establecida en el art. 172.21 de la CPE, de designar sus representantes ante el Órgano Electoral mismo que está compuesto por el Tribunal Supremo Electoral, los Tribunales

Electorales Departamentales, los juzgados electorales, los jurados de las mesas de sufragio y los notarios electorales. En tal sentido, es evidente que la norma demandada de inconstitucional respeta el principio de jerarquía normativa, estableciendo dentro de los principios de observancia obligatoria, que rigen la naturaleza, organización y funcionamiento del Órgano Electoral Plurinacional (art. 4.8 de la LOEP), respetando ante todo la primacía de la Constitución Política del Estado. Por otra parte, no podría determinarse la inconstitucionalidad de la norma impugnada partiendo de una determinación que no está prevista en la norma constitucional supuestamente vulnerada, ya que no es evidente que el art. 206.V de la CPE, determine en parte alguna que las ternas propuestas por las Asambleas Departamentales sean cinco. Asimismo, es pertinente establecer que la norma impugnada de ninguna manera restó legitimidad de los assembleístas departamentales para la selección de ternas para los vocales de los Tribunales Electorales Departamentales, aspecto reflejado en el numeral 3 del art. 33 de la LOEP, donde se determina que a partir de las ternas elevadas por las Asambleas Departamentales la Cámara de Diputados realizará las correspondientes designaciones<sup>15</sup>.

Esta argumentación refleja claramente que los magistrados no comprendieron o no quisieron comprender la problemática planteada, no realizaron la labor de interpretación de las normas previstas por los arts. 172.21 y 206.V de la Constitución, menos realizaron un adecuado juicio de constitucionalidad de la disposición legal impugnada. Esos argumentos han sido excelentemente desvirtuados por el Dr. Carlos Bórth Irahola en su trabajo sobre Composición e independencia del Órgano Electoral, los yerros y omisiones de la SCP N° 0680/2012 (Borth, 2016).

Con la aplicación de esa disposición legal inconstitucional, validado indebidamente por el TCP, y dado que por previsión del art. 206.III los vocales del TSE deben ser designados uno por el Presidente del Estado y seis por la Asamblea Legislativa, el MAS ha reducido a la mínima expresión la independencia del OEP, al haber realizado la designación de los vocales sobre la base del criterio de afinidad política, y no por la comprobación pública de

---

15 Sentencia Constitucional Plurinacional SCP N° 0680/2012 de 02 de agosto, FJ. III.4.2.

la idoneidad y probidad de los postulantes, salvo honradas excepciones<sup>16</sup>. El resultado de ello es que, la actuación de esos vocales fue notoriamente parcializada al MAS, asumiendo acciones contrarias a la Constitución, infringiendo principios democráticos, principios fundamentales y vulnerando derechos fundamentales. Así, se tiene la Circular N° 71/2014 emitida por el TSE, prohibiendo la postulación de exdiputados o exsenadores al cargo de alcaldes o concejales municipales, cuya finalidad fue la de inhabilitar la candidatura de exparlamentarios disidentes del MAS. Aplicando esa Circular inhabilitaron la candidatura a Alcaldesa de Cochabamba de la ciudadana Rebeca Elvira Delgado Burgoa y la candidatura a Alcalde de Potosí del ciudadano Eduardo Humberto Maldonado Iporre, en las elecciones sub nacionales de 2015; esto dio lugar a que el Comité de Derechos Humanos emitiera dictamen declarando que los hechos denunciados en la Petición planteada por los nombrados ciudadanos en contra del Estado Plurinacional de Bolivia ponen de manifiesto la vulneración de los arts.14.1 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>17</sup>.

De igual manera, la arbitraria Resolución de 21 de marzo de 2015, emitida por el TSE, anulando la personalidad jurídica de Unidad Demócrata (UD) en el departamento del Beni y disponiendo la cancelación del registro de los candidatos a Gobernador, Asambleístas Departamentales, Alcaldes Municipales y Concejales Municipales, en total 228 candidatos, postulados por ese partido político para las elecciones sub nacionales de 2015. El inconsistente argumento del TSE decía que se había infringido el art. 136 de la Ley N° 026, porque el jefe de campaña de UD habría difundido resultados de encuestas internas en una conferencia de prensa, cuando el motivo

---

16 Se podría señalar el caso de Kathy Uriona Gamarra y Carmen Dunia Sandoval Arenas, designadas vocales del TSE, personas no afines al MAS ni al gobierno nacional.

17 Los referidos ciudadanos, al haber sido inhabilitados, respectivamente, por Resolución del Tribunal Electoral Departamental, impugnaron la misma ante el TSE, el que, convalidando las ilegalidades cometidas por el inferior, desestimó la apelación, por lo que impugnaron a su turno esa determinación por vía de Acción de Amparo Constitucional, habiendo sido denegada la tutela demandada. Al agotar las vías legales internas, presentaron la Comunicación (demanda internacional) ante el Comité de Derechos Humanos, organismo internacional que, concluidos los trámites de rigor, emitió los dictámenes en fecha 02 de mayo de 2018, mismos que se encuentran a disposición en: <https://bit.ly/3jKsbjE>

de fondo fue que el candidato de dicho partido al cargo de Gobernador encabezaba las preferencias electorales en las encuestas.

De otro lado, las autoridades electorales, renunciando a la independencia que les confiere la Constitución y como parte del proceso de desconstitucionalización, fueron parte del fraude electoral que se produjo en las Elecciones Generales de octubre de 2019. En efecto, tomando en cuenta que el fraude electoral se define como toda acción irregular deliberada que se produce en el proceso electoral, con la finalidad de favorecer a una candidatura en desmedro de otras, y que altera la voluntad individual o colectiva de los electores, en el proceso electoral de 2019 las autoridades electorales asumieron un conjunto de acciones e incurrieron en omisiones deliberadas que estuvieron orientadas a favorecer, de manera ilegítima e ilegal, a la candidatura oficialista para garantizar la reelección. Así, convocaron a elecciones primarias para la definición de los respectivos binomios, siendo así que ya todas las organizaciones políticas tenían definidos sus binomios; esa convocatoria y realización de las elecciones primarias solo tuvo la finalidad de favorecer la candidatura oficialista, apaciguando la protesta ciudadana que exigía el respeto de la voluntad popular expresada en el Referéndum Constitucional Aprobatorio de 21 de febrero de 2016, apresurando la inscripción de las alianzas para evitar la conformación de una candidatura de unidad en la oposición y, definitivamente, legitimando la inconstitucional candidatura a la tercera reelección del Presidente y Vicepresidente en ejercicio. Infringiendo el art. 29.XII de la Ley de Organizaciones Políticas<sup>18</sup>, aprobaron la sustitución de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de organizaciones políticas —ante renuncias presentadas— con ciudadanos que no fueron elegidos en las elecciones primarias. Habilitaron la inconstitucional candidatura de Juan Evo Morales Ayma y Álvaro García Linera, para su tercera reelección como

---

18 Según la norma prevista por el art. 29.XII de la Ley de Organizaciones Políticas: “Los resultados de la elección de candidaturas del binomio presidencial, serán vinculantes y de cumplimiento obligatorio para los partidos políticos o alianzas y para las elecciones generales. Las únicas causales que pueden revertir el carácter vinculante de estos resultados son la muerte o una enfermedad gravísima sobreviniente debidamente probada de alguna o alguno de las o los miembros del binomio elegido” (Ley 1096, 2018).

Presidente y Vicepresidente, infringiendo la norma prevista por el art. 168 de la Constitución y desconociendo la voluntad ciudadana manifestada en el Referéndum Constitucional Aprobatorio de 2016. Asimismo, no sanearon el Padrón Electoral, manteniendo registrados y habilitados para votar a los ciudadanos y ciudadanas que habían fallecido; incrementaron el PE en 70 municipios del área rural, así como de los bolivianos residentes en la Argentina y el Brasil, donde el MAS tiene mucha ascendencia. Permitieron que la candidatura oficialista haga un uso irrazonable y desmedido de los bienes y recursos del Estado para su campaña electoral. Permitieron que durante la votación del 20 de octubre de 2019 se realizaran irregularidades como: i) el control del voto emitido por los funcionarios públicos; ii) verificación del voto por los dirigentes sindicales en el área rural; iii) la introducción de papeletas marcadas; iv) la adulteración de Actas de Escrutinio; v) la interrupción, sin explicación razonable y convincente, de la publicación de los datos del Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) entre las 20:10 horas del 20 de octubre y las 19:00 horas del 21 de octubre, hecho que fue observado por la Misión de Observación Electoral de la OEA; y vi) la manipulación de datos en el cómputo nacional.

#### **d) Las normas que regulan la integración del Órgano Judicial y la Jurisdicción Constitucional**

Tomando en cuenta que el Órgano Judicial, en un Estado Constitucional de Derecho, desempeña funciones trascendentales como las de racionalizar el ejercicio del poder político, pacificar la sociedad, y resolver los conflictos o controversias entre los particulares y el Estado, además de otorgarle independencia (art. 12), la Constitución prevé mecanismos para reforzar la independencia de los magistrados y jueces. Así, en su art. 178.I proclama el principio de la independencia como sustento de la potestad de impartir justicia, y prevé, como garantías de la independencia judicial, la Carrera Judicial y la autonomía presupuestaria.

Como parte del proceso de desconstitucionalización, infringiendo las normas constitucionales previstas por los arts. 12, 178, 182, 188, 194 y 198 de la Constitución, el gobierno nacional ha asumido acciones e incurrido en omisiones deliberadas para debilitar la independencia judicial y neutralizar

el control judicial y el control de constitucionalidad sobre el ejercicio del poder político.

Una primera acción desplegada para menoscabar la independencia judicial fue la deficiente asignación presupuestaria. En los últimos diez años, la asignación de presupuesto para el Órgano Judicial fue muy baja; así, del Presupuesto General del Estado el año 2012 se destinó el 0,30%, el 2013 fue del 0,28%, el 2014 se destinó el 0,29%, lo que se mantuvo durante los años 2015 y 2016<sup>19</sup>, el año 2018 fue del 0.44%. La baja asignación presupuestaria genera una insuficiente disponibilidad de recursos económico-financieros para: i) brindar suficiente cobertura del sistema judicial, con creación de nuevos juzgados; ii) dotar de una adecuada infraestructura y equipamiento para los magistrados y jueces; iii) dotar oportunamente el material e insumos adecuados y suficientes a los operadores del sistema judicial, con tecnología de punta; iv) sostener programas de capacitación y actualización permanente; v) sistematizar y distribuir oportunamente información; y vi) establecer una escala salarial a los jueces acorde con el nivel de responsabilidad.

Respecto al sistema de Carrera Judicial, cabe señalar que no se la ha implementado a cabalidad; al contrario, se la ha reducido tan solamente a los jueces de instancia. En efecto, la Ley N° 025, Ley del Órgano Judicial, de 24 de junio de 2010, infringiendo la norma prevista por el art. 178.II de la CPE, ha establecido un período de mandato de cuatro años para los vocales de los Tribunales Departamentales de Justicia (TDJ)<sup>20</sup>, lo que significa que esas autoridades judiciales quedan excluidos de la Carrera Judicial; también se excluyó a los funcionarios de apoyo jurisdiccional, quedando reducida la Carrera Judicial a los jueces de instancia<sup>21</sup>; así lo define expresamente

---

19 Datos del Consejo de la Magistratura.

20 El art. 46 de la Ley N° 025 textualmente prevé lo siguiente: “Las y los vocales de los Tribunales Departamentales de Justicia, ejercerán sus funciones por un período de cuatro años, computables a partir de su posesión y podrán ser reelegidas y reelegidos por otro período” (Ley 025, 2010).

21 El art. 63 de la Ley N° 025 prevé lo siguiente: “Las juezas y los jueces, en el ejercicio de sus funciones, estarán sujetos a la carrera judicial. La evaluación de su desempeño formará parte del sistema de la carrera judicial” (Ibídem).



el art. 215 de la misma ley, cuando dispone que: “(...) La carrera judicial comprende a las juezas y jueces” (Ley 025, 2010).

Esa definición legal resta la estabilidad funcionaria a los vocales de los TDJ; por lo mismo, introduce un factor que debilita su independencia, ya que, al tener un periodo de funciones y sujeto a una sola reelección, estarán subordinados a la voluntad de quienes tienen la potestad de designarlos. Ello atenta al ejercicio de la potestad de impartir justicia si se toma en cuenta que esos vocales son jueces de segunda instancia, ya que conocen y resuelven los recursos de apelación; y también intervienen como jueces de primera instancia al conocer, sustanciar y resolver los procesos contenciosos y procesos contenciosos administrativos.

Según la norma prevista por el art. 216.I de la Ley del Órgano Judicial: “El Sistema de Carrera Judicial comprende los Subsistemas de ingreso, evaluación y permanencia, capacitación, formación y cesación de funciones” (Ley 025, 2010). Por otro lado, el art. 217.I de la misma ley prevé que: “El Subsistema de Ingreso a la carrera judicial es el proceso de selección que comprende las fases de concurso de méritos y exámenes de competencia o promoción de los egresados de la Escuela de Jueces del Estado” (Ibídem.); y el art. 218.I dispone que: “El Subsistema de Evaluación y Permanencia comprende las normas y los procedimientos para evaluar de manera periódica y permanente a las juezas y los jueces públicos para la continuidad o cesación del cargo” (Ibídem.). Ese sistema de Carrera Judicial, previsto por la Constitución y regulado por la Ley N° 025, no fue implementado en los más de diez años de vigencia de la Ley Fundamental del Estado.

Pero la falta de implementación de la Carrera Judicial responde a una voluntad política de subordinar al Órgano Judicial, en general, y a los magistrados y jueces, en particular; por ello, en vez de implementarla se han adoptado medidas orientadas a generar inestabilidad laboral en los vocales y jueces. De un lado, mediante Ley N° 040 de 01 de septiembre de 2010, se

declararon transitorios todos los cargos del Órgano Judicial y del TCP<sup>22</sup>. Esa inconstitucional declaración de transitoriedad fue validada por el máximo guardián de la Constitución, mediante SCP N° 0499/2016-S2 de 13 de mayo, en cuya *ratio decidendi*, para sustentar su determinación de denegar la tutela demandada, ha expresado el siguiente fundamento jurídico:

**El Consejo de la Magistratura tiene la facultad constitucional y legal de emitir Convocatorias públicas para todos los cargos de Vocales, jueces y servidores jurisdiccionales y administrativos, actuales y de nueva creación, acéfalos o no;** sin necesidad de procedimiento previo, ni notificación alguna a quienes actualmente están ejerciendo dichos cargos o funciones, dado que todos por mandato legal, sin exclusión alguna han dejado de pertenecer a la carrera judicial y han pasado a ser transitorios. Al no gozar de periodicidad ni inamovilidad, **tampoco corresponde la revisión de sus carpetas o archivos de manera personal o individual con carácter previo a cualquier convocatoria pública**, dado que la revisión del escalafón judicial prevista en la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Política del Estado, **no es aplicable para quienes están actualmente ejerciendo cargos**, debido precisamente a la transitoriedad<sup>23</sup>.

Amparado en la declaración legal y judicial del carácter transitorio de los cargos del Órgano Judicial, el año 2017, el Consejo de la Magistratura procedió a destituir de sus funciones a 88 jueces, muchos de ellos jueces del Sistema de Carrera Judicial implementado en vigencia de la Constitución de 1967, que fueron formados en el Instituto de la Judicatura a través del Curso Inicial de Capacitación; a otros jueces de carrera les forzaron a renunciar a sus cargos desplegando acciones de presión. Para proveer los cargos acéfalos

---

22 El art. 2 de la Ley N° 040, textualmente prevé lo siguiente: “Se modifica el párrafo I. del Artículo 3, de la Ley N° 003 de 13 de febrero de 2010, con el siguiente texto: Artículo 3. (Transitoriedad de los cargos del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional). I. Se declaran transitorios todos los cargos de la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores de Distrito y Juzgados, Tribunal Agrario Nacional, el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura, hasta que sean elegidas y posesionadas las Magistradas y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agroambiental, del Tribunal Constitucional Plurinacional y Consejeros del Consejo de la Magistratura; debiéndose aplicar la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Política del Estado, en los casos que corresponda” (Ley 040, 2010).

23 Sentencia Constitucional Plurinacional, SCP N° 0499/2016-S2 de 13 de mayo.

y los de nueva creación, el Consejo de la Magistratura realizó procesos de concursos de méritos y exámenes de competencia; este último, consistente en un procedimiento de comprobación de conocimientos enciclopedistas, sobre la base de una “batería de preguntas”, y no así de las capacidades, habilidades y destrezas para el ejercicio de la función judicial; no se realizó la comprobación de la idoneidad de ejercicio, idoneidad psicológica, idoneidad ética, idoneidad gerencial e idoneidad social. Al final, en las designaciones primó más el criterio de la afinidad política<sup>24</sup> que la idoneidad y probidad, salvando honradas excepciones.

Con relación a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agroambiental y del Tribunal Constitucional Plurinacional, así como a los consejeros del Consejo de la Magistratura, cabe señalar que la elección por voto popular, prevista por los arts. 182, 188, 194 y 198 de la Constitución, tiene por finalidad dotar a esas autoridades judiciales de una legitimación democrática directa, para garantizar su independencia. Sin embargo, en las dos elecciones realizadas no se logró dotar de esa legitimación democrática amplia, pues debido a la forma irregular e infractora de la Constitución con que se manejó el proceso de selección de candidatos en la ALP, donde primó el criterio de afinidad política y no el de idoneidad y probidad de los postulantes, más del 65% de los ciudadanos y ciudadanas votaron Nulo o en Blanco, por lo que los candidatos apenas obtuvieron una votación cercana al 10% con relación al Padrón Electoral, y no pasaron del 22% con relación al total de votos válidos, aquellos que mayor votación obtuvieron.

#### **e) Las normas que regulan el ejercicio de la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina**

Como una forma de implementación del Estado plurinacional y de hacer viable la integración material de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinas al sistema constitucional del Estado, en su art. 179 la Constitución

---

24 Una muestra de ello es la designación realizada mediante Memorando de 02 de junio de 2017, al ex diputado del MAS en la gestión 2010-2015, Franklin Garvizu Janco, como “Juez público civil y comercial y de Partido del Trabajo y Seguridad Social Iro. de Yapacani”, en la provincia Ichilo del departamento de Santa Cruz. Memorándum: CM-DIR.NAL. RR.HH. – N° J – 0281/2017.

integra, como parte del Órgano Judicial del Estado, a la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina, con igual jerarquía a las otras jurisdicciones<sup>25</sup>. Por previsión del art. 192.II de la Constitución, la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina se ejerce en los ámbitos de vigencia personal, material y territorial, remitiéndose la definición del ámbito material a la Ley N° 073, Ley de Deslinde Jurisdiccional, de 29 de diciembre de 2010.

La Ley N° 073, en su art. 10.II, empleando el criterio negativo, excluye las materias a las que no alcanza el ejercicio de la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina; una definición que, en la práctica, reduce a la mínima expresión el ejercicio de la mencionada Jurisdicción<sup>26</sup>, a la resolución de los conflictos o controversias menores entre los miembros de la respectiva Nación o Pueblo Indígena Originario Campesino, desnaturalizando los mandatos constitucionales; por lo tanto, infringiendo las normas previstas por los arts. 1º, 2, 179.II, 191 y 192 de la Constitución.

---

25 El art. 179 de la Constitución, textualmente prevé lo siguiente: “I. La función judicial es única. La jurisdicción ordinaria se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces; la jurisdicción agroambiental por el Tribunal y jueces agroambientales; la jurisdicción indígena originaria campesina se ejerce por sus propias autoridades; existirán jurisdicciones especializadas reguladas por la ley. II. La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía” (CPE, 2009).

26 El art. 10.II de la Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional, textualmente prevé lo siguiente: “El ámbito de vigencia material de la jurisdicción indígena originaria campesina no alcanza a las siguientes materias: a) En materia penal, los delitos contra el Derecho Internacional, los delitos por crímenes de lesa humanidad, los delitos contra la seguridad interna y externa del Estado, los delitos de terrorismo, los delitos tributarios y aduaneros, los delitos por corrupción o cualquier otro delito cuya víctima sea el Estado, trata y tráfico de personas, tráfico de armas y delitos de narcotráfico. Los delitos cometidos en contra de la integridad corporal de niños, niñas y adolescentes, los delitos de violación, asesinato u homicidio; b) En materia civil, cualquier proceso en el cual sea parte o tercero interesado el Estado, a través de su administración central, descentralizada, desconcentrada, autonómica y lo relacionado al derecho propietario; c) Derecho Laboral, Derecho de la Seguridad Social, Derecho Tributario, Derecho Administrativo, Derecho Minero, Derecho de Hidrocarburos, Derecho Forestal, Derecho Informático, Derecho Internacional público y privado, y Derecho Agrario, excepto la distribución interna de tierras en las comunidades que tengan posesión legal o derecho propietario colectivo sobre las mismas; d) Otras que estén reservadas por la Constitución Política del Estado y la Ley a las jurisdicciones ordinaria, agroambiental y otras reconocidas legalmente” (Ley 073, 2010).

La definición referida generó protestas en los pueblos indígenas originarios de las tierras bajas, representados por la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente *Boliviano*, cuyo Secretario de Justicia, Angel Yubanore, expresó su protesta señalando: “Queremos implementar nuestra justicia pero no como actualmente está planteada en la ley de deslinde, sus artículos reflejan mayoritariamente la resolución de conflictos con costumbres andinas y no así de los pueblos de tierras bajas”<sup>27</sup>.

### 3.2. Las infracciones de normas constitucionales de la parte axiológica de la Constitución

Se denomina parte axiológica de la Constitución, a aquella que consigna normas constitucionales que proclaman los valores supremos y los principios fundamentales y constitucionales en los que se sustenta la organización y funcionamiento del Estado.

Son varios los valores supremos y principios fundamentales que fueron objeto de infracción en el período de tiempo 2010-2019, de los que, los más importantes son los que se describen a continuación.

#### a) La infracción de los valores supremos

Se ha infringido de manera permanente el valor de Unidad (art. 8.II de la Constitución); ya que, altas autoridades del Estado, como Presidente y Vicepresidente, ministros de Estado, diputados, senadores, gobernadores, asambleístas departamentales, alcaldes y concejales municipales, y dirigentes del MAS, se han encargado de fracturar la unidad nacional con un discurso fundamentalista, con tintes racistas, orientado a reflejar una supuesta contradicción entre el campo y la ciudad, entre los bolivianos y bolivianas que residen en el área rural con los que residen en las áreas urbanas, principalmente de las capitales de Departamentos, calificando discrecionalmente a todos los ciudadanos y ciudadanas que piensan diferente a ellos como “derechistas”, “proimperialistas”, hasta “prochilenos”.

---

27 Agencia Intercultural de Noticias Indígenas de Bolivia (2011, 9 de febrero) citado en De la Quintana (s.f., p. 6).

A tal grado llegó esa acción, que durante la crisis política de octubre de 2019 lograron profundizar la división entre los bolivianos, generando una innecesaria polarización, que se ha tornado violenta a partir de las falsas denuncias de Evo Morales y su círculo de poder, de un supuesto desconocimiento del voto campesino y una supuesta acción racista hacia los campesinos de parte la ciudadanía movilizada, que exigía el respeto de su voto; lo cual no fue evidente, ya que en ningún momento estuvo en tela de juicio la votación emitida en el área rural; lo que se exigía era el respeto de la voluntad ciudadana expresada en las urnas, que por segunda vez se desconocía con el fraude electoral.

Otro valor supremo permanentemente infringido fue el valor Transparencia (art. 8.II de la Constitución), ya que la gestión gubernamental, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA), no se ha desarrollado en el marco de la transparencia, con un acceso amplio de las ciudadanas y los ciudadanos a la información pública. Bolivia es uno de los pocos países de América que no cuenta con la Ley de Acceso a la Información Pública.

Sin temor a incurrir en error, se podría afirmar que la gestión gubernamental no se caracterizó por la transparencia; al contrario, se hicieron públicos actos de corrupción no esclarecidos oportunamente; por lo tanto, no sancionaron a los autores intelectuales y materiales. Entre los casos más connotados de corrupción se pueden mencionar los siguientes: i) el caso de Visas Chinas, denunciado el 2006 que involucró a senadores del MAS; ii) el convoy de 33 camiones, cargados de mercaderías de contrabando, que evadió el puesto de control fronterizo en Pando, y que involucró a un ministro de Estado; iii) el caso de la empresa fantasma *Catler Uniservice*, denunciado el 2009, que involucró al presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), alto dirigente del MAS; iv) la extorsión a Menonitas, denunciada el 2010, por funcionarios del Gobierno, quienes ofrecían otorgarles radicatoria en el país, que involucró a un viceministro de Gobierno; v) el caso de extorsión al ciudadano estadounidense Jacob Ostreicher, caso denunciado el 2012, que implicó una red de extorsión constituida por abogados del Ministerio de Gobierno y del Ministerio de la Presidencia, funcionarios de la Dirección

de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados (DIRCABI) de Santa Cruz, fiscales y jueces; vi) el caso del Fondo de Desarrollo Indígena Originario Campesino (FONDIOC), denunciado el 2013, que involucra a ministros de Estado, funcionarios y dirigentes sindicales militantes del MAS; vii) el caso del proyecto “Implementación del empujador/remolcador fluvial multipropósito en el canal Tamengo e hidrovía Paraguay-Paraná”, conocido como “Barcazas Chinas”, denunciado el 2012, que involucró a funcionarios del Ministerio de Defensa y de la Empresa Naviera Bolivia; y viii) el caso de sobreprecio en la compra de maquinaria para la empresa pública Papelbol, denunciado el 2012, que involucró al Viceministro de Mediana, Gran Empresa e Industria; entre otros casos.

## **b) La infracción de principios fundamentales**

La infracción de los principios fundamentales fue una constante, desde la promulgación de la Constitución al 2019.

El principio de la irretroactividad de las leyes (art. 123), fue permanentemente infringido; de un lado, con la promulgación de la Ley N° 004, Ley de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, de 31 de marzo de 2010, que prevé la aplicación retroactiva de la Ley penal sustantiva<sup>28</sup>, sustentado en una errónea interpretación del art. 123 de la Constitución<sup>29</sup>; y, de otro, con la aplicación retroactiva de la referida ley se ha desplegado una persecución judicial con fines políticos en contra de líderes políticos y cívicos de oposición; así, por ejemplo la acción penal instaurada en contra del opositor exgobernador

---

28 La Disposición Final Primera de la Ley N° 004 prevé textualmente lo siguiente: “Las acciones de investigación y juzgamiento de delitos permanentes de corrupción y vinculados a ésta, establecidos en el Artículo 25 numerales 2) y 3) de la presente Ley, deben ser aplicados por las autoridades competentes en el marco del Artículo 123 de la Constitución Política del Estado” (Ley 004, 2010).

29 Cabe destacar que la permisón de aplicación retroactiva de la ley en materia de corrupción, prevista por el art. 123 como excepción a la regla, solo alcanza a las leyes procesales y no a las leyes penales sustantivas; ya que, como parte del Estado de Derecho y el derecho a la legalidad penal e irretroactividad, reconocido por el art. 116.II de la Constitución y art. 9 de la CADH, no se puede someter a una persona a un proceso penal menos condenarla por una conducta que al momento de ser asumida no estuvo tipificada como delito en la Ley.

Mario Adel Cossio Cortez (Tarija), por el delito de Enriquecimiento Ilícito, a su Madre Gloria Cortez Maire Vda. de Cossio, sus hijas Fabiana Cossío Torri de Calabi, Silvana Cossío Torri e hijo político Gino Iván Calabi Cabrera, por el delito de Favorecimiento al Enriquecimiento Ilícito, por hechos acontecido entre los años 1996 a 2008<sup>30</sup>.

Otro principio fundamental infringido fue el de soberanía popular (art. 7); pues mediante la Ley N° 381, Ley de Aplicación Normativa, de 20 de mayo de 2013, se desconoció la voluntad política de los ciudadanos y ciudadanas expresada, mediante voto, el 25 de enero de 2009, consistente en aprobar la reelección continua por una sola vez para el cargo de Presidente y Vicepresidente del Estado, plasmado en el art. 168 de la Constitución. De otro lado, mediante la SCP 0084/2017, de 28 de noviembre de 2017, fue desconocida la voluntad política del 51.30% de ciudadanos y ciudadanas, manifestada a través del voto en el Referéndum Constitucional Aprobatorio de 2016, en el cual, esos ciudadanos y ciudadanas se pronunciaron por una sola reelección continua para el cargo de Presidente y Vicepresidente del Estado, rechazando la reforma constitucional propuesta y también rechazando la pretensión de habilitación inmediata a una nueva reelección de Morales Ayma y García Linera. A través de esa sentencia, sustentada en un falseamiento y fraude constitucional y convencional, se ha infringido el principio de soberanía popular. Finalmente, en el último proceso electoral, que culminó con el fraude electoral, se infringió el principio de soberanía popular habilitando inconstitucionalmente la candidatura oficialista de Evo Morales y Álvaro García Linera, autorizando la sustitución de candidatos que no fueron seleccionados en las elecciones primarias<sup>31</sup>, y pretendiendo

---

30 En la hipótesis acusatoria se afirma que Mario Adel Cossio Cortez, habría acrecentado su patrimonio de manera desproporcional con relación a sus ingresos legales, cuando ejerció los cargos de concejal municipal de Tarija (1996 – 2000), como diputado nacional por Tarija (2002 – 2004), y Prefecto del departamento de Tarija (2006-mayo 2010); afirmando que el acrecentamiento se habría producido entre 1996 a 2008.

31 Es el caso del candidato a la Presidencia del Partido Demócrata Cristiano (PDC); pues ante la renuncia del Lic. Jaime Paz Zamora, se sustituyó el candidato a la Presidencia con un ciudadano que no fue elegido en las elecciones primeras; y el caso del Frente Bolivia Dijo No, que ante la renuncia del candidato a la Vicepresidencia se autorizó la sustitución con una ciudadana, que no fue elegida en las elecciones primarias.



desconocer la voluntad ciudadana expresada en las urnas, a través del fraude electoral, verificado por la OEA.

Otro principio infringido fue el principio de separación de funciones e independencia de los órganos del poder constituido (art. 12); ya que, aprovechando la alta votación obtenida por el MAS, gradualmente se ha debilitado la independencia de los Órganos Legislativo, Judicial y Electoral, concentrando el ejercicio del poder político en el Órgano Ejecutivo.

Para una mejor comprensión de ello, cabe recordar que un gobierno democrático es aquel régimen constituido sobre la base de la voluntad ciudadana y en el que el poder político se ejerce sobre la base del principio de separación de funciones, la independencia de los órganos del poder constituidos, los pesos y contrapesos, así como la alternancia en el ejercicio del poder; asimismo, un régimen en el que los gobernantes acceden al ejercicio del poder respetando y cumpliendo con los mecanismos y procedimientos previstos por la Constitución y las leyes, ejercen el poder político con sujeción y subordinación del ordenamiento jurídico y sujetos a los sistemas de control jurisdiccional, y respetando, resguardando y garantizando los derechos fundamentales. En cambio, el gobierno autocrático es aquel régimen constituido con desconocimiento de la voluntad ciudadana y el poder político; se ejerce con desconocimiento del principio de separación de funciones y la independencia de los órganos de poder, concentrando el poder político en un grupo de personas o en una sola; los gobernantes acceden al poder sin respetar ni cumplir a cabalidad las reglas preestablecidas por la Constitución y las leyes; ejercen el poder sin subordinarse al ordenamiento jurídico; al contrario, infringen la Constitución y las leyes, sustrayéndose de los sistemas de control al ejercicio del poder político; y vulnerando los derechos fundamentales.

Respecto al Órgano Legislativo, cabe mencionar que con la definición de las listas de candidatos por el jefe del partido político y el sistema de elección de

los diputados y senadores<sup>32</sup>, se ha debilitado al extremo su independencia, convirtiéndolo casi en un apéndice del Órgano Ejecutivo; en este tiempo casi se ha anulado la labor de control y fiscalización del Legislativo hacia el Ejecutivo. A lo referido debe añadirse que, con la aplicación del sistema electoral proporcional con el método D'Hondt para la adjudicación de escaños, el MAS logró obtener 2/3 de parlamentarios en las elecciones de 2009 y 2014; utilizando esa mayoría para la adopción de decisiones y emisión de leyes, el gobierno del MAS ha infringido la Constitución y trastocado el régimen democrático de gobierno. Así, por ejemplo, se tiene la definición de candidatos a magistrados para las elecciones judiciales, la designación de Contralor General del Estado, Fiscal General del Estado y Defensor del Pueblo, en los que ha primado el criterio de la afinidad política en vez de la idoneidad y probidad de los postulantes. Asimismo, se pueden mencionar: la emisión de la Ley de Aplicación Normativa para habilitar inconstitucionalmente a una segunda reelección presidencial; el fallido Código del Sistema Penal; y la Ley de Reforma del art. 168 de la Constitución, para citar algunos casos.

El Órgano Electoral, cuya labor es de trascendental importancia para la vigencia del principio de soberanía popular y el ejercicio del derecho político de votar y ser elegido, así como para la conformación de un gobierno democrático, ha perdido totalmente su independencia; ello por la infracción de las normas de la Constitución en el proceso de designación de los vocales del TSE y de los TED.

Como se tiene ya referido, la independencia del Órgano Judicial, así como de los magistrados y jueces, fue debilitada al extremo, a través de la fuerte injerencia política en las designaciones, destituciones ilegales, así como la apertura de procesos judiciales y disciplinarios.

---

32 La elección de los senadores y el 50% de diputados por circunscripción plurinominal departamental se realiza a través del voto emitido para el candidato a Presidente del Estado, lo que da lugar a que esos parlamentarios salgan electos por la preferencia electoral expresada al candidato a Presidente, no propiamente a su representatividad, lo que genera una especie de fidelidad por agradecimiento de los parlamentarios hacia el Presidente.

### 3.3. Las infracciones de normas constitucionales de la parte dogmática de la Constitución

Se denomina parte dogmática de la Constitución, a aquella que consigna normas constitucionales que consagran o reconocen los derechos fundamentales de las personas, las garantías constitucionales, y los deberes constitucionales para con el Estado.

Cabe señalar que la Constitución vigente se caracteriza por tener un catálogo amplio de derechos fundamentales, organizados en cinco grupos, en función al fin que persiguen, tales como: i) derechos denominados fundamentales; ii) derechos civiles; iii) derechos políticos; iv) derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; y v) derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, ese amplio catálogo no pasó de ser una lista de buenas intenciones, ya que, los derechos reconocidos fueron objeto de permanente y sistemática violación por acciones y omisiones del Estado y sus agentes.

#### a) **Vulneración de derechos colectivos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos**

Con relación a los derechos colectivos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, cabe señalar que han sido objeto de permanente vulneración por acciones y omisiones del Estado y sus agentes.

El Gobierno Nacional tomó la determinación administrativa de construir la carretera Cochabamba-Trinidad, cuyo segundo tramo, entre Villa Tunari y San Ignacio de Moxos, atraviesa el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) ubicado entre los departamentos de Cochabamba y el Beni. En el TIPNIS están asentados Pueblos Indígenas Originarios; se trata de un territorio que tiene una doble categoría, la de parque nacional<sup>33</sup>,

---

33 El Parque Nacional Isiboro Sécore (PNIS), es un área protegida creada por el Decreto Ley 07401 el 22 de noviembre de 1965.

y la de territorio indígena; por lo tanto, se trata de un territorio protegido<sup>34</sup>. Con el financiamiento del Gobierno de Brasil, la construcción de la obra fue adjudicada a la Empresa Brasileira OAS, habiéndose suscrito el contrato el 08 de abril de 2008, e iniciado las obras en los tramos I y II el 03 de junio de 2011.

La decisión del Gobierno fue adoptada sin realizar la consulta previa a los Pueblos Indígenas Originarios, cuyos derechos serán afectados; por lo tanto, violando el derecho colectivo de estos pueblos a la consulta previa. Ante el reclamo planteado por las autoridades naturales de esos colectivos sociales, el Presidente del Estado afirmó que “la carretera se construirá pese a quien le pese”, motivando con ello que las autoridades juntamente a los delegados comunales, indígenas, varones y mujeres, junto a sus hijos, realicen la “Octava Marcha Indígena por la Defensa del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure, por los Territorios, la Vida, la Dignidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonia Boliviana”; misma que se inició el 15 de agosto de 2011 desde Trinidad-Beni, arribando a la ciudad de La Paz (sede de Gobierno) el día 19 de octubre de 2011.

La marcha tuvo graves obstáculos por la acción de hecho de sectores sociales afines al gobierno nacional; así, del 01 al 23 de septiembre de 2011, colonizadores, autodenominados “interculturales”, bloquearon el puente de San Lorenzo con el propósito de evitar el paso de la columna indígena, con ello impidieron avanzar la marcha y el acceso a las fuentes de agua para el consumo de los marchistas. El día 25 de septiembre de 2011, fuerzas policiales intervinieron la marcha reprimiendo duramente a los marchistas, dispersándolos con el uso de gases lacrimógenos, procediendo a la detención de los dirigentes, agrediendo a los mismos; a una dirigente

---

34 El 24 de septiembre de 1990, pasa a ser reconocido como Territorio Indígena mediante el Decreto Supremo 22610 y recibe la denominación de TIPNIS. En 1997, por Resolución Administrativa del INRA se consolida de manera legal la propiedad colectiva del territorio bajo la figura de Tierra Comunitaria de Origen (TCO) y se delimita la “línea roja” (línea que delimita la zona de amortiguamiento, por tanto la entrada de colonos por encima de esta línea). El 13 de junio del 2009 el gobierno entrega el Título Ejecutorial del TIPNIS a la sub-central TIPNIS, por 1.091.656 ha y la zona colona dentro el área protegida queda limitada a 124.000 ha.

mujer la arrastraron por el suelo, le taparon la boca con cinta adhesiva, que se utiliza para embalajes; a todos los detenidos los trasladaron en vehículos hasta la ciudad de San Borja (Beni) con la pretensión de trasladarlos hasta La Paz en avionetas de la Fuerza Aérea, intento que quedó frustrado por la oposición de los pobladores de San Borja. Esas acciones constituyen una grave violación de los derechos civiles y políticos de las y los indígenas del TIPNIS, como el derecho a la dignidad, derecho a la salud, derecho a la integridad física, derecho de reunión y manifestación pública, y derecho a la libertad de expresión.

Otro caso de violación de derechos colectivos ocurrió en el Chaco boliviano. El 2015, YPFB Chaco, a través de empresas contratadas, realizó actividades de perforación de los pozos DRO-X1003, DRS-X1007, DRS-X1008 y DRS-1009 del bloque El Dorado en la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Takovo Mora, de la cual es parte la Comunidad Yatairenda, como sucede con otras TCO del pueblo guaraní en el Chaco boliviano. El pueblo guaraní, amparado en sus derechos constitucionales, reclamó que se realice una consulta previa, informada y con consentimiento para realizar la actividad petrolera en su territorio. El gobierno nacional, por medio de sus voceros ministeriales, junto a YPFB, manifestó que la consulta no procede, porque los pozos petroleros se encuentran en propiedades privadas. Ante la movilización pacífica realizada por las comunidades guaraní junto a otras comunidades y organizaciones como las del pueblo Weenhayek, reclamando el respeto de su territorio y el derecho a la consulta previa, y por la afectación de las actividades petroleras en su territorio, fueron reprimidas de manera brutal por un nutrido contingente policial el 18 de agosto de 2015, con uso de agentes químicos que causaron graves daños a la salud y la integridad física de mujeres y niños. Con la determinación de realizar las actividades petroleras, el Estado violó el derecho a la consulta previa y en la represión policial se violaron derechos civiles de los miembros de las comunidades indígenas.

De otro lado, el gobierno nacional decidió ejecutar el proyecto hidroeléctrico denominado Rositas<sup>35</sup>, en el departamento de Santa Cruz, que afectaría el Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Serranía del Iñao, el Área Natural de Manejo Integrado Río Grande Valles Cruceños, el Área Protegida Municipal de Parabanó, así como al pueblo indígena guaraní Tatarenda Nuevo. Además, el proyecto Angosto de “El Bala”<sup>36</sup>, en el departamento de La Paz, que afectaría dos áreas protegidas de interés nacional: el Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi y la Reserva de la Biosfera y Tierra Comunitaria de Origen Pilón Lajas; inundando comunidades indígenas como San Miguel del Bala (pueblo tacana). En ninguno de los dos casos el gobierno realizó la consulta previa, violando el derecho colectivo de los Pueblos Indígenas Originarios, cuyo territorio será afectado.

Existen muchas otras vulneraciones a derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originarios que, por razones de espacio de este trabajo, no las describimos.

## **b) Vulneración de derechos civiles y políticos**

Los derechos civiles y políticos fueron objeto de permanente vulneración protagonizada por los agentes del Estado, a través de la emisión de leyes y reglamentos, o acciones y determinaciones de autoridades judiciales y administrativas.

Al poco tiempo de haberse promulgado la Constitución, el gobierno nacional emitió el Decreto Supremo N° 138, de 20 de mayo de 2009, a través de cuyas normas definió la jurisdicción y competencia de los jueces y tribunales de materia penal en la ciudad de La Paz, para el juzgamiento de las personas acusadas de haber cometido delitos de Terrorismo, Sedición

---

35 El proyecto Rositas se encuentra situado sobre el río Grande, aguas abajo de su confluencia con el río Rositas, 16 km aguas arriba de la población de Abapó, en el límite de las provincias Valle Grande y Cordillera en el departamento de Santa Cruz; consistente en la construcción de una presa de tierra con un embalse.

36 El Bala Componente 1 Angosto Chepete 400, está localizado en el departamento de La Paz, entre las provincias Franz Tamayo, Larecaja, Caranavi y Sud Yungas emplazándose en las siguientes jurisdicciones municipales: Apolo, Alto Beni, Teoponte, y Palos Blanco.

o Alzamientos Armados contra la Seguridad y Soberanía del Estado<sup>37</sup>, infringiendo el principio de reserva de Ley (art. 109 de la CPE), ya que esa definición corresponde a la ley y está prevista por el art. 49 de la Ley N° 1979, y violando el derecho al debido proceso, en su garantía mínima del derecho al juez natural independiente, competente e imparcial. El mismo Decreto prevé normas que regulan la aplicación de medidas cautelares de carácter real, modificando la Ley N° 1970, y violando el derecho al debido proceso en su garantía mínima del derecho a la presunción de inocencia y derecho a la defensa.

De otro lado, se puede mencionar a Ley N° 004, Ley de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, incluyendo normas que violan los derechos civiles siguientes: i) derecho a la privacidad e intimidad, en su elemento esencial del derecho a la inviolabilidad de documentos privados, al establecer la exención del secreto bancario (art. 20); ii) derecho a la legalidad penal, reconocido por el art. 9 de la CADH sobre Derechos Humanos, al crear los tipos penales de Enriquecimiento Ilícito (art. 27) y Enriquecimiento Ilícito de Particulares con Afectación al Estado (art. 28) con cláusulas de textura abierta e indeterminada; iii) derecho al debido proceso, en sus garantías mínimas del derecho a ser oído y juzgado por un juez natural y derecho a la defensa, al permitir el juzgamiento en ausencia de acusado declarado en rebeldía (art. 36 que incluye al Código de Procedimiento Penal los arts. 91 Bis y 344 Bis); y iv) el derecho a la legalidad penal e irretroactividad, al disponer la aplicación retroactiva de la ley penal sustantiva que crea los tipos penales Enriquecimiento Ilícito y Enriquecimiento Ilícito de Particulares con Afectación al Estado.

También se emitió la Ley N° 351, Ley de otorgación de personalidades jurídicas, de 19 de marzo de 2013, y su Reglamento aprobado mediante Decreto

---

37 El art. 2 del referido Decreto Supremo prevé textualmente lo siguiente: “Queda consolidada la ciudad de La Paz, como ámbito de jurisdicción procesal para el juzgamiento de los delitos de Terrorismo, Sedición o Alzamientos Armados contra la Seguridad y Soberanía del Estado, siendo esta ciudad la Sede de Gobierno legalmente constituida donde se encuentran las principales instituciones del Estado Plurinacional de Bolivia” (D.S. 138, 2009).

Supremo N° 1597, cuyas normas regulan el nacimiento y extinción de las personas jurídicas, como las Asociaciones, Fundaciones y Organizaciones, mismas que se organizan y existen en ejercicio del derecho a la libertad de asociación. La referida Ley y su reglamento tienen el deliberado propósito de limitar el ejercicio del derecho a la libertad de asociación, eliminando a aquellas Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones y Fundaciones que tomaron acciones frente al gobierno nacional defendiendo los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y el derecho al medioambiente. En el mes de junio de 2015, Evo Morales advirtió, en un evento público, que: “(...) se expulsará del país a cualquier ONG o fundación que intente perjudicar la exploración de hidrocarburos”; de lo que se infiere una amenaza pública de parte del exmandatario<sup>38</sup>.

Además de lo referido, en el contenido de la Ley N° 351 existen normas que violan derechos. El art. 6.6, al establecer los requisitos imprescindibles para obtener la personalidad jurídica prevé una norma de textura abierta, dejando al arbitrio de la entidad competente la definición mediante reglamento, lo cual vulnera el principio de legalidad que rige la administración pública. El art. 14.1, al remitir al Reglamento la definición de las causales de revocatoria de la personalidad jurídica, infringe el principio de reserva de Ley, que es condición de validez para la restricción del ejercicio de un derecho fundamental, ya que la revocatoria de la personalidad jurídica constituye típicamente una restricción al ejercicio del derecho a la libertad de asociación. Por omisión normativa, esta ley infringe el principio de seguridad jurídica, el principio de legalidad y vulnera el derecho al debido proceso, en su garantía mínima del derecho al juez natural independiente, competente e imparcial, al no definir cuál es la autoridad competente para determinar la revocatoria de la personalidad jurídica. Lamentablemente el TCP, en una muestra de su sometimiento al Órgano Ejecutivo, declaró la Constitucionalidad de la Ley N° 351 y el Reglamento mediante SCP 0106/2015 de 16 de diciembre.

---

38 El Día (2016, 05 de julio). *TCP declara inconstitucional el recurso de ley sobre ONG*. Portada. Disponible en <https://bit.ly/2QUKjew>



El derecho a la libertad de expresión, fue uno de los derechos más vulnerados a través de la adopción de obstáculos legales, que provocaron la autocensura y, en otros casos, se convirtieron en censura previa<sup>39</sup>; el derecho a la libertad de información, fue otro de los derechos más vulnerados a través de acciones directas e indirectas del Gobierno<sup>40</sup>.

Uno de los derechos civiles que fue y es vulnerado de manera permanente es el derecho de ser oído, conocido también como derecho de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva. La vulneración se debe a diversas causas no enfrentadas adecuada y oportunamente por el Gobierno. Así, la insuficiente provisión de juzgados, lo cual impide que las personas puedan tener la posibilidad de acceder y recibir respuesta oportuna del sistema judicial; al respecto, la Comisión IDH, luego de realizar una visita *in loco* al Estado boliviano, en su informe sobre acceso a la justicia e inclusión social (Comisión IDH, 2007)<sup>41</sup> ha señalado que:

En términos generales, el problema del acceso a la justicia debe entenderse desde una doble perspectiva que incluya tanto la posibilidad física de presentar demandas judiciales como las perspectivas reales de obtener una respuesta en un corto plazo de conformidad con la legislación correspondiente según la materia de que se trate (Cap. II.B, párr. 55).

Los costos del servicio judicial son elevados, lo que da lugar a que las personas con pocos recursos económicos no puedan acceder a este servicio del Estado. También se debe mencionar la ausencia de políticas de gestión administrativa reflejada en la inadecuada organización territorial e

---

39 De muchos casos, se puede citar la Ley N° 45, Ley contra el racismo y toda forma de discriminación, que en su art. 16 introdujo un mecanismo para la censura previa y la autocensura.

40 Son de relevancia las violaciones al derecho a la libertad de información mediante la restricción de propaganda estatal a los medios masivos de comunicación social, como mecanismo de presión para separar a periodistas que manejan la información con objetividad o que asumen posición crítica, como el caso de Amalia Pando, Carlos Valverde, John Arandia, entre otros.

41 Informe evacuado por la Comisión IDH como resultado de la visita realizada a Bolivia entre el 12 y 17 de noviembre de 2006, publicado por determinación adoptada el 28 de junio de 2007.

institucional del Órgano Judicial, que obstaculiza el libre acceso a la justicia y contribuye a la retardación de justicia. Además, existe una legislación procesal inadecuada, caracterizada por procedimientos excesivamente formalistas y ritualistas, anclados en el positivismo clásico, lo que da lugar a que los jueces exijan una serie de requisitos formales para la admisión de una demanda rechazándola en caso de incumplimiento.

Otro derecho vulnerado de manera permanente fue y es el derecho al debido proceso, reconocido por el art. 8 de la CADH, que forma parte del Bloque de Constitucionalidad, y como garantía constitucional por el art. 115.II de la Constitución. De manera global se vulnera el derecho al debido proceso en su garantía mínima del derecho a un proceso en plazo razonable, pues la retardación de justicia es un mal crónico que, en vez de superarse, se ha acentuado, existiendo casos connotados de procesos penales instaurados con fines políticos de eliminar judicialmente al adversario; estos casos han tenido duración larga con la agravante de aplicación de la detención preventiva, como por ejemplo:

- a) Caso de los dirigentes cívicos de Villamontes Tarija, José Vaca y Felipe Moza que fueron sometidos a proceso penal y detenidos preventivamente en septiembre de 2008, acusados de haber cometido los delitos de alzamiento armado contra la seguridad y soberanía del Estado<sup>42</sup>, fueron trasladados para ser juzgados a la ciudad de La Paz, estuvieron cinco años y seis meses detenidos sin Sentencia; el primero de ellos al año 2019 seguía en proceso y con la medida cautelar de arraigo.

---

42 En septiembre de 2008, Villa Montes se convirtió en el centro de lucha en defensa de la autonomía y el Impuesto Directo de los Hidrocarburos (Impuesto IDH), 36 días de paro empezaron a inquietar al gobierno, los dirigentes José Vaca y Felipe Moza conducían el movimiento. El 10 de septiembre de 2008 se produjo explosión de la válvula 3 del gasoducto de Transierra en Yatebote-Palmar Grande, lo que motivó que el gobierno acusara a los referidos dirigentes cívicos de ser autores de un atentado; procedieron a su aprehensión y los trasladaron a la ciudad de La Paz para someterlos a proceso penal.

- b) Caso de los ciudadanos Elod Tóasó y Mario Tadic, sobrevivientes de la ejecución extrajudicial en el hotel Las Américas<sup>43</sup>, contra quienes se instauró acción penal en abril de 2009 por la comisión del delito de terrorismo, al que incluyeron a varios dirigentes cívicos de Santa Cruz y el Beni, sustanciando la acción penal en la ciudad de La Paz y aplicando detención preventiva que, con relación a algunos procesados tuvo duración de casi once años; el caso fue cerrado sin sentencia por haberse retirado la acusación.
- c) Caso del Gobernador de Pando Leopoldo Fernández, contra quien se instauró acción penal el 11 de septiembre de 2008, acusándolo de ser autor intelectual del delito de asesinato de trece campesinos y normalistas en la zona de El Porvenir de Pando; se lo trasladó a la ciudad de La Paz para juzgarlo, aplicándole la detención preventiva, medida que duró hasta febrero de 2013 en que se sustituyó por la detención domiciliaria, habiéndose levantado la medida en diciembre de 2019, luego de más de once años sin que exista sentencia condenatoria ejecutoriada.

En todos esos casos, el común denominador es la violación de varios derechos: i) al debido proceso en sus garantías mínimas; ii) al juez natural independiente, competente e imparcial; iii) a la presunción de inocencia; iv) a la defensa; v) a ser procesado en plazo razonable; y vi) a la libertad física.

Existen muchísimos otros casos de graves violaciones al derecho al debido proceso en la sustanciación de acciones penales en contra de ciudadanos y ciudadanas, como el caso del médico *Jhiery Fernández* que fue ilegalmente procesado e irregularmente sentenciado a pena privativa de libertad de 20 años; el caso del ciudadano Reynaldo Ramírez que por error fue sentenciado

---

43 El 16 de abril de 2009, a las 4.30 a.m., fuerzas de seguridad bolivianas ingresaron al hotel Las Américas de la ciudad de Santa Cruz, sin orden judicial, y abatieron a balazos a los ciudadanos Eduardo Rózsa-Flores, húngaro-boliviano; Árpád Magyarosi, húngaro-rumano; y Michael Martin Dwyer, irlandés, y arrestaron a los ciudadanos Mario Tadic, boliviano-croata; y Elod Tóasó, húngaro; los policías arguyeron que los ciudadanos opusieron resistencia disparando armas de fuego. El presidente Evo Morales, anunció al llegar a Venezuela, el 16 de abril, que cumpliendo con su orden la policía había desmontado una trama de la derecha para asesinarlo junto con el Vicepresidente.

a 30 años de cárcel, y luego de 2 años de reclusión fue anulado el proceso; y el caso del magistrado del TCP Gualberto Cusi. Son muchísimos casos en los que se han violado derechos fundamentales, que por razones de espacio no se les incluye en este análisis. Lo lamentable del caso es que la Jurisdicción Constitucional no ha reparado las acciones y omisiones ilegales violatorias de derechos fundamentales, al contrario los ha convalidado con argumentos inconsistentes; es más, el TCP ha incurrido en graves violaciones de derechos, acciones que por razones de espacio no pueden ser analizadas en este trabajo.

También se puede señalar que se ha violado el derecho político a ejercer la función pública de autoridades elegidas democráticamente en las listas de partidos de oposición, instaurando acciones penales. Una vez presentada la Acusación Formal, y con la acción de fiscales sometidos al gobierno nacional, aplicaron las normas previstas por los arts. 144 al 147 de la Ley N° 031 y procedieron a suspenderlos de sus funciones; entre los casos más connotados se tiene a los exgobernadores Mario Cossio (Tarija) y Ernesto Suarez (Beni). También se suspendieron y, en la práctica, destituyeron a alcaldes y concejales municipales. Como parte de ese accionar también se han violado los derechos: i) al debido proceso; ii) a la libertad física; iii) a la integridad psicológica y moral; y iv) a la dignidad y la imagen. Se violaron todos estos derechos, al haberse instaurado acciones penales en contra de líderes cívicos, políticos, exautoridades y autoridades en ejercicio<sup>44</sup>, que fueron sustanciados con graves irregularidades, como la aplicación retroactiva de la Ley N° 004, la tramitación de las acciones en ausencia de los acusados, declarándolos en rebeldía y designándoles defensores de oficio a los que les restringieron la capacidad de ejercer la defensa.

---

44 Parte de ese accionar son: i) los 70 procesos penales instaurados en contra del ciudadano José María Bacovick en diferentes ciudades, obligándole a viajar constantemente, entre otros, a La Paz pese a su delicado estado de salud hasta provocar su muerte; ii) los más de 20 procesos en contra del exgobernador de Tarija, Mario Cossio Cortés; iii) los más de 25 procesos penales en contra del exprefecto Manfred Reyes Villa; iv) más de 30 procesos en contra del exgobernador del Beni, Ernesto Suarez; v) más de 15 procesos en contra del alcalde de Quillacollo, Eduardo Mérida; vi) más de 20 procesos penales en contra del gobernador de Santa Cruz, Rubén Costas; vii) más de 15 procesos en contra del alcalde de Cochabamba, José María Leyes; y viii) el ilegal proceso y apresamiento de Frankin Gutiérrez.

### **c) Vulneración de derechos económicos, sociales y culturales**

Respecto a los derechos Económicos, Sociales y Culturales y, como parte de ellos, los derechos de grupos sociales vulnerables también fueron y son vulnerados por omisiones del Estado y sus agentes, que no adoptaron oportunamente medidas administrativas y legislativas para garantizar su pleno goce y ejercicio efectivo.

Así, a manera de ejemplo, en diez años de vigencia de la Constitución, la ALP no expidió la Ley que regule la prestación de la renta de desempleo y pérdida de empleo, reconocido por el art. 45 de la Constitución, como un elemento del derecho al seguro de largo plazo; cabe también destacar la cruel y despiadada represión policial a las personas con discapacidad, cuyos pedidos y reclamos, al parecer, el Gobierno no deseaba atender, incumpliendo las normas de la Constitución que consagran sus derechos fundamentales.

Con relación al derecho a la salud, el Estado no adoptó medidas de orden administrativo y presupuestario para garantizar el goce pleno y efectivo del derecho. Con relación a la salud preventiva no existen políticas públicas del Estado orientadas a garantizar a toda la población un estado de completo bienestar físico, mental y social, a partir de la oportuna y adecuada provisión de los factores necesarios para lograr ese estado. Respecto a la salud curativa, tampoco existen políticas públicas del Estado dirigidas a garantizar a toda la población un acceso universal gratuito a los servicios públicos de salud, pues no existe la suficiente cobertura de infraestructura de salud, de equipamiento, de personal médico y paramédico, ni provisión de medicamentos. Recién el año 2019 el gobierno creó el Seguro Único de Salud (SUS), más con fines electorales y sin la debida planificación y organización. El Estado no tiene una adecuada política en materia de salud, para cumplir con la obligación que le impone el art. 35 de la Constitución de garantizar el acceso gratuito de la población a los servicios de salud.

## 4. Conclusiones

Luego del análisis descriptivo que antecede, sobre el proceso de desconstitucionalización que se ha generado en el denominado proceso de cambio, se pueden perfilar las siguientes conclusiones:

Primera, tomando en cuenta que la desconstitucionalización es una situación de debilitamiento del Estado Constitucional de Derecho, en la que la Constitución va perdiendo su carácter de Norma Fundamental y regla básica de convivencia pacífica, en el denominado proceso de cambio, principalmente en el período de tiempo 2010-2019, se ha producido un proceso de desconstitucionalización.

Segunda, ese proceso de desconstitucionalización se ha caracterizado por la constante infracción de los valores supremos y principios fundamentales, la violación de los derechos fundamentales y garantías constitucionales y la infracción de normas orgánicas, mediante acción o por omisiones deliberadas de las autoridades públicas, principalmente del gobierno nacional.

Tercera, ese proceso de desconstitucionalización ha llegado a niveles preocupantes, ya que la Constitución ha dejado de cumplir sus fines de limitar el ejercicio del poder político, y sus funciones de garantizar la convivencia pacífica, así como la construcción democrática de la sociedad; perdió su fuerza normativa, al ser rebasada mediante leyes y reglamentos, así como acciones, omisiones y decisiones que infringen sus normas; se ha debilitado al extremo el Estado constitucional de Derecho; todo ello ha dado lugar a que se trastoque el régimen de gobierno democrático y se inicie un peligroso tránsito hacia un gobierno autocrático totalitario.

Cuarta, la desconstitucionalización descrita demuestra que el Movimiento Al Socialismo (MAS), principal protagonista del proceso constituyente, no ha concebido la Constitución como un proyecto político de Estado, sino como un proyecto de ejercicio hegemónico del poder político por un sector social.

## Referencias bibliográficas

### **BIDART CAMPOS, Germán**

1966 *Derecho constitucional*. Ediar Sociedad Anónima Editora.

### **BÖRTH, Carlos**

2016 Composición e independencia del Órgano Electoral: yerros y omisiones de la Sentencia Constitucional 0680/2012. *Revista Jurídica Derecho* 4 (5): 19 – 33.

### **COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS**

#### **HUMANOS (Comisión IDH)**

2007 *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser. LV/II, Doc. 34. 28 de junio de 2007. <https://bit.ly/32WMfIN>

### **DE LA QUINTANA, Huascar**

s.f. *Análisis político de la “Ley de deslinde jurisdiccional”*. [Informe]. Diplomado en Gobernabilidad y Gerencia Política. Universidad del Valle. <https://bit.ly/2GJ84UX>

### **GUASTINI, Riccardo**

2000 Sobre el concepto de Constitución. En M. Carbonell (Comp.). *Teoría de la Constitución. Ensayos Escogidos* (pp. 93-108). Porrúa, UNAM.

### **NARANJO MESA, Vladimiro**

1997 *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Temis.

### **RIVERA SANTIVAÑEZ, José Antonio**

2008 *Hacia una nueva Constitución*. Ed. FUNDAPPAC, Honrad Adenauer y Oficina Jurídica para la Mujer.

## Fuentes primarias

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009.
- Constitución Política de Bolivia, 1967.
- Ley N° 004, de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, de 31 de marzo de 2010,
- Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional, de 16 de junio de 2010.
- Ley N° 025 del Órgano Judicial, de 24 de junio de 2010.

- Ley N° 026 de Régimen Electoral, de 30 de junio de 2010.
- Ley N° 031, Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez”, de 19 de julio de 2010.
- Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional, de 29 de diciembre de 2010.
- Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas, de 1 de septiembre de 2018.
- Ley N° 351 de otorgación de personalidades jurídicas, de 19 de marzo de 2013,
- Ley N° 381 de Aplicación Normativa de 20 de mayo de 2013
- Decreto Supremo N° 138, de 20 de mayo de 2009.
- Sentencia Constitucional Plurinacional N° 084/2017.
- Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0680/2012.





# La democracia intercultural en la nueva Constitución Política del Estado y sus derroteros

*María Teresa Zegada Claure<sup>1</sup>*

## Resumen

Después de más de diez años de aprobada la nueva Constitución Política del Estado, se ha avanzado muy poco en los dos pilares fundamentales del cambio constitucional: la autonomía y la plurinacionalidad. Respecto a la democracia, como veremos en el presente ensayo, los avances han sido muy limitados. Si bien es evidente que las grandes transformaciones institucionales no se producen de la noche a la mañana, resulta paradójico que once años después, con un gobierno proclive a los cambios constitucionales aprobados, y contando con una amplia mayoría legislativa como era el Movimiento Al Socialismo, no se pudiera avanzar contundentemente en la aplicación de la nueva Constitución con la aprobación de leyes secundarias y reglamentos para consolidar los cambios. Al contrario, y como se constata en el presente

---

1 María Teresa Zegada Claure es socióloga con Maestría en Ciencia Política (CESU-UMSS), Doctora en Procesos Sociales y Políticos en América Latina en la Universidad de Arte y Ciencias Sociales (U-ARCIS, Chile). Integrante del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES). Docente e investigadora en: la Facultad de Ciencias Sociales de la UMSS, Carrera de Comunicación de la UCB, y del programa de posgrado en la UPB. Correo electrónico: zegada\_m@yahoo.com

artículo, se han obstaculizado y recortado los derechos y mecanismos de participación, en particular aquellos relacionados con los pueblos indígenas y la participación ciudadana.

**Palabras clave:** Constitución Política, Asamblea Constituyente, Democracia, Movimientos Sociales, Indígenas

## 1. Introducción

La aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) en 2009 constituye un hito absolutamente relevante en la historia constitucional de Bolivia. Los cambios incorporados en el texto, en términos de democratización del Estado, pueden compararse, en su impacto, con aquellos aprobados en la Constituyente de 1938. En ese entonces, las consecuencias de la guerra del Chaco y los cambios políticos posteriores, generaron las condiciones para la creación de una ideología nacionalista y una participación activa de la sociedad en la política. En ese contexto de surgimiento de un nuevo pensamiento social y político, así como de cambios societales, se aprobó la Constitución de 1938, considerada por el constitucionalismo social comparado de América Latina como un ícono en la conquista de derechos de segunda generación, debido a la incorporación de derechos sociales y nuevos derechos civiles y políticos. Por ejemplo, puede mencionarse el derecho a reunirse y asociarse para distintos fines, que no fuesen contrarios a la seguridad del Estado; a recibir instrucción y enseñar bajo la vigilancia del Estado; y el derecho de huelga. Junto con ello, se otorgó al Estado responsabilidades sociales y se desconoció cualquier tipo de servidumbre, estableciéndose que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales, sin justa retribución y pleno consentimiento.

Diversos constitucionalistas coinciden en que esta Carta Magna es una verdadera proclamación de los derechos humanos. En una sección específica denominada *Del Campesinado*, el Estado, por primera vez: “(...) reconoce y garantiza la existencia legal de las comunidades indígenas (...)”, reconociéndoles el derecho a tener una legislación propia y a ser instruidos

mediante núcleos escolares indígenas de carácter integral<sup>2</sup>. Otro hecho relevante fue que en la Asamblea Constituyente de 1938, por primera vez participaron —conjuntamente con sectores de la élite política tradicional— veteranos de la guerra y representantes de los trabajadores, gremiales e intelectuales de izquierda. Sin embargo, estos avances significativos del texto no se aplicaron, porque se precipitaron sucesos políticos que lo impidieron, quedando pendientes hasta la revolución del 52 y la siguiente reforma constitucional.

Una vez constituido el Estado Nacional, se producen cambios sustantivos en la democracia, que posteriormente se van incorporando en las siguientes reformas constitucionales, tales como: los nuevos paradigmas nacionalistas, el voto universal, el nuevo rol del Estado, entre los principales. Sin embargo, recién en la reforma constitucional de 1994, se introduce la noción de una Bolivia multiétnica y pluricultural, y en la Asamblea Constituyente de 2009 se da un paso agigantado con la consagración del Estado Plurinacional.

En relación con el ejercicio de la democracia, si bien después de la revolución del 52 se van introduciendo ajustes a la representación política y al sistema electoral, en la reforma de 2009 se consolida un cambio radical, incorporando la noción de pluralismo democrático y al sujeto indígena originario campesino —históricamente excluido— como uno de los factores centrales del nuevo horizonte estatal. De ahí la relevancia simbólica de esta reforma y la gran expectativa que se genera con su aplicación.

No obstante, diez años después de aprobada la nueva CPE, se ha avanzado muy poco en los dos pilares fundamentales del cambio constitucional: la autonomía y la plurinacionalidad. El objetivo del presente ensayo es precisamente analizar las características y las limitaciones en la aplicación de la nueva Constitución en estos diez años de vigencia. Para ello, realizamos un recorrido histórico a los hitos más importantes de la historia Constitucional de Bolivia, entre los que se encuentra la última reforma de

---

2 Constitución Política de la República de Bolivia, 1938.

2009, se establecen las bases fundamentales del nuevo Estado y se contrastan con los avances en la aplicación de las mismas.

Si bien es evidente que las grandes transformaciones institucionales no se producen de la noche a la mañana, resulta paradójico que once años después, con un gobierno proclive a los cambios constitucionales aprobados y contando con una amplia mayoría legislativa, como era el gobierno Movimiento Al Socialismo (MAS), no se pudiera avanzar en la aplicación de la Constitución con la consecuente aprobación de leyes y reglamentos para consolidar los cambios. Al contrario, y como veremos a continuación, incluso estos avances se han obstaculizado y se han recortado los derechos, en particular de los pueblos indígenas y de la participación ciudadana.

Un hito fundamental para la democracia boliviana, ha sido la experiencia del proceso constituyente entre 2006 y 2008, debido a que se trata de un acontecimiento participativo donde concurren sectores sociales con sus propuestas y se logra una difícil negociación en un contexto polarizado.

## 2. La experiencia histórica de la Asamblea Constituyente

Es importante destacar algunos rasgos del momento constituyente para comprender el alcance de las reformas referidas a la democracia en Bolivia, pues el contenido de la discusión sobre estos temas, la participación directa de los actores sociales y políticos, así como sus resultados, tienen que ver con las expectativas que se generaron y las limitaciones políticas a su aplicación.

La Asamblea Constituyente se instaló el 6 de agosto del 2006; en ella se consolidaron dos bloques políticos, generando una confrontación permanente, aunque eventualmente, variaron en su composición o en sus posiciones estratégicas. La composición de la Asamblea revelaba la presencia mayoritaria del MAS, que con el 50,7 por ciento de los votos, logró 137 representantes; mediante acuerdos con algunos partidos afines llegaba a 152 votos, lo cual si bien le otorgaba la mayoría absoluta, no le permitía controlar los dos tercios de la Asamblea requeridos para decisiones fundamentales. La segunda mayoría recayó en PODEMOS, el principal

partido opositor, con 60 asambleístas. Las otras 14 organizaciones políticas, cuya representación recaía en Unidad Nacional (UN), el Movimiento Bolivia Libre (MBL), el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la alianza MNR-FRI, entre los principales, alcanzaban a 73 votos.

En dicha reunión nacional se sobreponían líneas de fractura distintas, por una parte aquellas que respondían a principios ideológico-partidarios; por otra, a identidades étnico-culturales de distintos orígenes, junto a aquellas de carácter corporativo o de asociaciones de intereses; por último, las representaciones basadas en propuestas que respondían a clivajes territoriales (regionalistas) (Gamboa, 2007). En general, la asamblea expresaba la diversidad y una gran dispersión, con las consecuentes dificultades para llegar a acuerdos.

De hecho, la Asamblea Constituyente no fue un evento exclusivo para quienes participaban en la deliberación; desde el principio estuvo sometida a las presiones externas tanto de entidades públicas (gobierno central, parlamento o algunas prefecturas), como extra institucionales, es decir la presión abierta de los movimientos sociales, indígenas, cívicos y otros, que rodeaban este evento mediante repertorios de movilización constante como vigiliadas, marchas o huelgas de hambre, las cuales afectaban el trabajo de la Asamblea, definiendo su ritmo e incluso su continuidad. En el caso del MAS, la presencia del Ejecutivo a través del Vicepresidente de la República (como su principal operador) fue permanente; el propio Presidente Evo Morales y algunos ministros como el de la Presidencia, o el denominado grupo de los doce<sup>3</sup>, transmitía los lineamientos del partido de gobierno sobre la Asamblea. En la misma línea, pero desde la sociedad civil, influyeron los movimientos sociales afines al MAS, en especial el denominado Pacto de Unidad, realizando permanentes vigiliadas en las afueras de la Asamblea.

La oposición también buscó estrategias de presión e incidencia desde fuera del cónclave mediante los Prefectos del oriente, las movilizaciones

---

3 Grupo político del MAS, conformado con el fin de velar por el trabajo político y resultados de la Asamblea.

de los cívicos y las organizaciones empresariales y corporativas, que abrieron sedes en la capital de la República e instalaron sus propuestas en relación con los distintos campos de conflicto debatidos en la Asamblea. La polarización entre el MAS y PODEMOS estaba matizada por actores como UN, que a momentos aparecía como puente o como una oposición intermedia. También se percibía un desplazamiento de los actores internos a las organizaciones entre distintas posiciones discursivas, a momentos contradictorias y ambivalentes.

La inauguración de la Asamblea estuvo plagada de simbolismos, como por ejemplo, la presencia de los representantes de las naciones o etnias de Bolivia, que participan en un masivo desfile por las calles de la ciudad colonial de Sucre; expresando simbólicamente la presencia física de los ‘colonizados’ y excluidos del marco del Estado.

Desde el principio se pudo percibir la incidencia de factores externos en la Asamblea, como el Ejecutivo, el Legislativo y los poderes fácticos de la sociedad civil como los movimientos sociales o los cívico/regionales. El discurso radical del Presidente de la entonces República de Bolivia, Evo Morales, en la inauguración del evento insistía en el carácter fundacional de la nueva Constitución, y en dotar de poder absoluto a la Asamblea (Gamboa, 2009).

Después de poco más de dos años de debates asediados de manera permanente por la presión social, que inclusive forzó un cambio de lugar para continuar con las sesiones, se negoció un texto constitucional entre las distintas fuerzas políticas. Éste fue sometido a un Referéndum en enero de 2009 y aprobado con un porcentaje de 61,4 por ciento del total de votos válidos<sup>4</sup>, con lo que se consolidaron las bases de un nuevo Estado.

---

4 Al mismo tiempo que se consultó sobre la aprobación de la nueva CPE, se preguntó sobre un tema polémico que era la máxima extensión de una propiedad agrícola. Mientras el 61.4% votó en favor de la CPE, el 80% de la población estableció que la propiedad de la tierra no debía exceder las 5.000 hectáreas.

### 3. La democracia en la nueva Constitución

Son varias las innovaciones introducidas sobre la democracia y su ejercicio, ellas son transversales a la totalidad del texto constitucional. Primero, porque expresan el espíritu inclusivo del sujeto indígena originario campesino, tanto en la parte referida a los derechos, como en la composición de los órganos del Estado a nivel nacional y sub nacional. Segundo, porque se incorporan figuras constitucionales novedosas como el capítulo referido a la participación ciudadana y control social, así como las autonomías indígenas. Tercero porque por primera vez en la historia de Bolivia y también de forma pionera en el constitucionalismo comparado, se establece el reconocimiento a diversas formas de ejercicio de la democracia bajo la premisa de la democracia intercultural.

Para comenzar, el nuevo texto constitucional establece las pautas para la regulación y funcionamiento de la interculturalidad cuando anuncia como base del nuevo Estado, el carácter Plurinacional Comunitario Autónomico (art. 1). El art. 2 diseña de manera más clara este viraje:

**ARTÍCULO 2.** Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley (CPE, 2009).

La CPE reconoce como idiomas oficiales el español y los más de 30 idiomas de las naciones indígenas (art. 5); asimismo incorpora una serie de elementos simbólicos como la bandera *wiphala* (art. 6); principios y valores de los pueblos indígenas (art. 8); y un amplio capítulo de derechos colectivos para dichas naciones.

El indígena originario campesino es el sujeto principal en los enunciados del nuevo Estado, y se recomienda o dispone su participación en los distintos órganos estatales —Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral—,



a nivel nacional y subnacional. En el Órgano Legislativo Plurinacional, se incorporan circunscripciones especiales Indígenas Originario Campesinas (sin establecer la cantidad). La conformación del Órgano Judicial establece la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina, ambas en igual jerarquía y ejercidas mediante sus propias autoridades (art. 179, inc. I y II), así como la participación indígena en la jurisdicción agroambiental. En relación con el Órgano Electoral Plurinacional (OEP), se establece que dos de los siete miembros sean de origen indígena. En el capítulo sobre la representación política, se ratifica a las organizaciones de pueblos indígenas como sujetos políticos para la participación electoral, de manera conjunta con los partidos y agrupaciones ciudadanas, indicando que ellos deben elegir a sus representantes de acuerdo a “normas y procedimientos propios” (art. 211). La CPE, también introduce las nociones de pluralismo económico y economía comunitaria.

La Constitución incorpora un dispositivo potente en relación con la democracia intercultural es la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC), en igual jerarquía con los otros niveles autonómicos, departamental, municipal y regional:

**ARTÍCULO 289.** La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias (CPE, 2009).

En relación directa con la democracia, la CPE establece: “La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres” (art. 11). La participativa mediante el referéndum, la iniciativa legislativa, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo (con carácter deliberativo) y la consulta previa; la representativa, por medio de la elección de representantes a través del voto universal, directo y secreto; y por último la comunitaria, “por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las

naciones y pueblos indígena originario campesinos de acuerdo a Ley” (art. 11 inc.II.3) La convivencia de distintos formatos democráticos da cuenta del reconocimiento constitucional al pluralismo o, como diría Boaventura de Sousa Santos, la puesta en escena de la *demodiversidad* (Santos, 2004).

Sin embargo, es preciso señalar que la estructura y organización funcional del Estado mantienen el formato republicano-liberal basado en la división y equilibrio de poderes y la democracia representativa como base de la conformación de gobiernos y elección de autoridades, bajo los principios de igualdad y universalidad, de manera que los otros formatos aparecen como subordinados al eje liberal representativo (Zegada, 2009), y al menos por de pronto, no resuelven adecuadamente los problemas de la *patología de la representación* a que alude Boaventura de Sousa Santos, como crítica a la actual formato liberal representativo<sup>5</sup>.

Un enunciado que aparece como comodín para introducir las prácticas de los pueblos indígenas en la democracia electoral, sin mayores controversias, es el de respeto a *normas y procedimientos propios* o los *usos y costumbres*. Estas denominaciones abstractas reivindican el derecho a la diferencia, al reconocimiento legal de los derechos colectivos y de respeto a los sistemas de autogobierno indígena, frente a la histórica tendencia a desintegrarlos. No obstante, el propio texto ratifica que las decisiones de dichos pueblos deben ser refrendadas a través de mecanismos liberales, como por ejemplo el voto en las urnas, ya sea en el caso de elección de autoridades o referéndums, además de estar sometidos al seguimiento del organismo electoral cuando se apliquen otros mecanismos<sup>6</sup>.

---

5 Entrevista a Boaventura de Sousa Santos (Aguiló, 2010).

6 Art. 210.- III. Las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus candidatas o candidatos de acuerdo con sus normas propias de democracia comunitaria.

Art. 211.- I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus representantes políticos en las instancias que corresponda, de acuerdo con sus formas propias de elección. II. El Órgano Electoral supervisará que en la elección de autoridades, representantes y candidatas y candidatos de los pueblos y naciones indígena originario campesinos mediante normas y procedimientos propios, se dé estricto cumplimiento a la normativa de esos pueblos y naciones (CPE, 2009).

Como veremos a continuación, si bien los enunciados constitucionales han dado un giro importante en relación con la ampliación de la democracia —en particular la participación de los pueblos indígenas—, las leyes de desarrollo o secundarias, y más aún, la práctica cotidiana, parecen desandar estos horizontes.

### 3.1. La democracia representativa

En el plano electoral/representativo, una de las innovaciones más importantes fue la aprobación de circunscripciones especiales indígena originario campesinas, a nivel nacional y sub nacional. Para las elecciones de 2009, se creó una Ley de Régimen Electoral Transitorio No. 4021, ante la ausencia en ese momento, de una Ley Electoral, concurrente con la nueva Constitución. En ella se estableció siete circunscripciones Indígena Originario Campesinas. Los resultados de las elecciones generales del 2009 demostraron que los pueblos indígenas ocuparon de manera directa sólo el 4,2 por ciento del total de los curules de la Asamblea Legislativa Plurinacional, a través de sus siete representaciones. Algo similar sucedió en las elecciones sub nacionales de 2010, para la cual se aprobó otra Ley Transitoria, que establecía un número determinado de asambleístas para pueblos indígenas en cada uno de los departamentos. En consecuencia, se ofertaron en total sólo 21 espacios para pueblos minoritarios (excluyendo a quechuas y aimaras) en Asambleas Departamentales de todo el país, de un total de 267 asambleístas. Estos 21 representantes estaban concentrados sobre todo en Santa Cruz (5) y La Paz (5), mostrando claras desproporciones en la representación de dichos pueblos; por ejemplo, en el caso del Beni, 2 asambleístas indígenas representaban a 16 pueblos y comunidades (CEADESC, 2010).

En la Ley N° 018, Ley del Órgano Electoral Plurinacional, aprobada en 2010, se ratifican 7 escaños indígenas, y aunque los pueblos indígenas rechazaron esta propuesta y realizaron movilizaciones pidiendo al menos 18 curules, sus demandas no fueron atendidas. Con todo, se pudo constatar, que a pesar de una mayor presencia de indígenas en escenarios de representación nacional (Asamblea Legislativa Plurinacional) o sub nacional (Asambleas Legislativas Departamentales o Concejos Municipales), ésta no se refleja en

una participación sustantiva en escenarios decisionales ni en una orientación eficaz de políticas públicas a favor de la comunidades indígenas. La política de la presencia no es secundada por una representación sustantiva, debido, por un lado, a limitaciones del sistema institucional que no acompaña estas iniciativas sociales, y por otro, al predominio de intereses políticos y de poder, que resultan determinantes en las posibilidades de ampliación de estos escenarios (Zegada y Komadina, 2014).

Hasta hace poco la representación de los siete curules indígenas se producía a través de organizaciones políticas, el nuevo Órgano Electoral encabezado por Salvador Romero (posgobierno del MAS) incorpora una modificación que permite, para las elecciones generales planificadas para 2020, la postulación de diputaciones en las circunscripciones especiales indígenas a través de las mismas naciones, sin la mediación de las organizaciones políticas<sup>7</sup>, constituyendo un avance importante en términos de representación democrática de los pueblos indígenas.

### 3.2. La democracia participativa (y directa)

En relación con otro de los formatos democráticos que es la *democracia participativa* se pueden encontrar algunos antecedentes en la Ley de Participación Popular, aprobada en 1994. Dicha ley reordenó el mapa municipal del país, otorgando recursos y personería jurídica a más de 300 entidades autónomas municipales, la mayoría ubicadas en áreas rurales del país. Esta ley establecía la participación de organizaciones de la sociedad como contraparte de la gestión pública y política local, creando entidades de planificación participativa y control social, para cuyo efecto, reconocía a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) conformadas por las organizaciones locales de cada municipio, así como los Comités de Vigilancia (CV), también conformados por dichas organizaciones.

---

7    Parágrafo II del art. 6 del Reglamento para la Inscripción y Registro de Candidaturas, publicado el 31 de enero de 2020, en aplicación del art. 11, 3) de la CPE y los arts. 61 VI) y 106 de la Ley de Régimen Electoral.

A pesar de que su aplicación fue muy compleja y sus resultados fueron objeto de cuestionamiento y debate, lo cierto es que facilitó la presencia de organizaciones sociales y pueblos indígenas en escenarios de decisión, a través de dos vías: la electoral y la participativa. Mediante la primera, se logró que de un total de 1.634 alcaldes y concejales electos en 1995, el 26,8% no eran de *origen indígena*, el 11% respondía a la categoría de *etnicidad velada* (indígena sin identificarse como tal), el 19,1% a *etnicidad discursiva* (se dicen indígenas pero no hablan un idioma equivalente, ni son originarios de un pueblo indígena), y un 45% eran de *etnicidad alta y media* (Albó y Quispe, 2004). El problema central era que su participación no era directa, sino a través de partidos políticos tradicionales, que los insertaban en las listas de candidaturas. Por lo tanto, en muchos casos, la gestión de las nuevas autoridades estaba limitada por los acuerdos con los partidos políticos.

La segunda vía fue la experiencia participativa en la gestión, que también estaba contemplada en la Ley de Participación Popular. En ese campo hubo más conflictos, debido a que, por el formato de la ley, la participación se encontraba limitada a lineamientos previos establecidos por las autoridades. En el caso de la fiscalización, los CV dependían del financiamiento municipal para su sobrevivencia, por tanto, se presentaban niveles de connivencia política y clientelismo, que limitaban el rol vigilante y fiscalizador. También se observaron problemas de *oligarquización* en las dirigencias vecinales que controlaban el poder organizativo, sin dar lugar a la renovación y circulación de las élites.

Es importante destacar que en la actualidad existen dos artículos de la constitución que establecen una nueva figura jurídica: la Participación Ciudadana y Control Social, que aún no se han aplicado en la práctica política; los arts. 241 y 242 de la CPE regulan este formato jurídico. El art. 241, inc. I y II, señala que: “El pueblo soberano por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas” y “(...) ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado (...)” (CPE, 2009). Si bien a partir de estas disposiciones se ha aprobado una Ley especial de Participación y Control Social, Ley No. 341, muy polémica por cierto, y aún no se cuentan con experiencias evaluables de aplicación.

El balance que se puede hacer, a más de diez años de aprobación de la nueva CPE es negativo, pues hasta el momento estos mecanismos no se han aplicado efectivamente.

Sobre la *democracia directa*, en la reforma constitucional de abril de 2004 se incorporan en Bolivia diversas formas de democracia directa como el Referéndum, la Asamblea Constituyente y la Iniciativa Legislativa Ciudadana. El art. 4 de la CPE señala: “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” (CPE, 2009). La primera experiencia de referéndum en la historia política reciente, se produjo en julio de 2004 cuando los movimientos sociales impusieron la denominada Agenda de Octubre al sucesor de Sánchez de Lozada, y se aprobó una Ley para normar su realización. El tema de consulta fue el destino del gas boliviano.

La segunda experiencia de referéndum se produjo en 2006 cuando en vísperas de la instalación de la Asamblea Constituyente, se consultó sobre la posibilidad de otorgar a dicha Asamblea el mandato vinculante para otorgar autonomías a los departamentos del país. Posterior a ello, se produjeron otras dos experiencias nacionales: i) un referéndum para la aprobación de la nueva Constitución en enero de 2009; ii) otro para una reconsulta sobre las autonomías junto a la elección de presidente en diciembre del mismo año.

Más adelante se realizaron consultas regionales en algunos niveles subnacionales para la aprobación de estatutos y cartas orgánicas, con resultados diversos. Finalmente, el referéndum que marcó un hito en la historia política reciente, se realizó el 21 de febrero de 2016, sobre la propuesta de asambleístas del MAS de modificar el art. 168 de la Constitución para permitir la postulación por cuarta vez consecutiva del entonces presidente Evo Morales; propuesta que fue rechazada por mayoría simple por la población.

Respecto a la figura jurídica de la revocatoria de mandato que se establece en la Constitución de 2009, existe una normativa establecida en la Ley de

Régimen Electoral. La primera, y hasta ahora única experiencia de revocatoria, se produjo en agosto de 2008 para poner fin, mediante un mecanismo democrático, a las contradicciones políticas entre oriente y occidente, entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales, en definitiva entre oficialismo y oposición, desequilibrando el escenario político a favor del gobierno del partido del entonces presidente Morales.

Las primeras experiencias de democracia directa se dieron en el contexto de la crisis estructural de inicios de siglo y de polarización política que se prolongó hasta el año 2008. Por tanto, se convirtieron en mecanismos institucionales para restablecer, o en su caso, precipitar el desbalance de fuerzas políticas. Las últimas experiencias, en particular el referéndum de febrero de 2016, se convierte en un antecedente negativo pues los resultados no fueron respetados, mostrando una nefasta tendencia de la política boliviana de adecuar la norma a las conveniencias políticas de los eventuales actores en el poder.

### 3.3. Las asamblea y los cabildos

La asamblea y el cabildo, establecidos como otros formatos de democracia directa y participativa en la nueva CPE, aún no cuentan con leyes o reglamentos que permitan su puesta en práctica. La Ley N° 026, Ley de Régimen Electoral, (en su art. 35) también reconoce las asambleas y cabildos como instancias de decisión de la democracia directa y participativa; de la misma forma esta ley reconoce la democracia comunitaria. Sin invadir estos espacios, la Ley N° 026 regula algunas formas de supervisión al ejercicio político de las comunidades, por ejemplo, dispone que el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) del Órgano Electoral, sea el encargado de supervisar el cumplimiento de las normas y procedimientos propios, cuando corresponda; así como realizar un acompañamiento sin interferir en el ejercicio de la democracia comunitaria (ver art. 92).

Por otra parte, dicha ley, como se expone en su art. 93, I: “(...) garantiza que las normas y procedimientos propios se realicen sin interferencias o imposiciones de funcionarios estatales, organizaciones políticas, asociaciones

de cualquier índole poderes fácticos o personas u organizaciones ajenas a estos pueblos o naciones” (Ley N° 026, 2010). El OEP entiende que las instancias comunitarias no tienen normas escritas, por tanto no exige la presentación de reglas, estatutos o compendios similares; no obstante, establece, en la misma ley, la supervisión al cumplimiento de sus normas y procedimientos propios (ver art. 23).

De igual manera, la consulta previa a pueblos indígenas no cuenta aún con una ley marco, y se ha aplicado de manera muy específica y funcional a los intereses de inversión, ya sea en hidrocarburos o minería, por parte del gobierno del MAS.

El gobierno boliviano, en abril de 2015 ante la premura de generar recursos energéticos para el desarrollo económico nacional, ha lanzado el Decreto Supremo N° 2298 de 18 de marzo de 2015, modificando el Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas de 2007, otorgando facultades al Ministerio de Hidrocarburos y Energía para avanzar en el proceso de consulta a los pueblos indígenas originario campesinos y estableciendo plazos perentorios y metodología, sin tomar en cuenta el art. 352 de la CPE que dispone que la consulta libre, previa e informada: “(...) en las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos” (CPE, 2009). Algo parecido ha sucedido con la Ley Minera, en la que se establece un mecanismo de consulta previa específico y no se conocen los alcances de su aplicación.

Una vez más constatamos, que el avance en la aplicación de las formas referidas a la profundización de la democracia, depende en gran medida de la orientación y voluntad política de los actores con capacidad de poder, en este caso, de los gobernantes de turno.

### 3.4. La democracia comunitaria

En Bolivia, además de la consolidación de la democracia electoral y el sistema de partidos instaurado sin interrupciones desde 1982, la construcción



democrática se ve enriquecida por una diversidad de *formatos*<sup>8</sup> de ejercicio político democrático preexistentes en las relaciones sociales, en la acción colectiva de los movimientos sociales y en las estructuras de poder de organizaciones y comunidades, que se han ido resignificando de manera permanente y han ido reinventando los sentidos de la democracia.

Estos formatos precedentes en las comunidades indígenas, han sido recogidos por la nueva constitución bajo la noción de *democracia comunitaria* que, en realidad debiera denominarse en plural como *democracias comunitarias* por los diversos formatos, matices e intensidades que presentan. Pese a sus diferencias, comparten una serie de rasgos comunes que las distinguen de las lógicas dominantes del poder. El ejercicio político comunitario cuenta con un sistema colectivo de toma de decisiones y administración del poder; en unos casos denominado cabildo o asamblea, que constituyen instancias de deliberación, consenso y decisión, que reúnen la voz de la comunidad.

El acceso al poder, se produce en algunas comunidades, mediante la rotación de cargos con base territorial, y está determinado por una obligada trayectoria de los comunarios para llegar a ser proclamados autoridades, este recorrido personal en la zona andina se denomina *thaki* o *camino*. Otros factores que conceptualmente las diferencian de la cultura política occidental, son: i) la obligatoriedad en el cumplimiento de funciones; ii) el contenido de la autoridad concebida como servicio y no como privilegio; y iii) las relaciones de reciprocidad y, en su caso, la persistencia de sistemas de trabajo de ayuda mutua, y en la zona andina el *ayni*. Otro factor común es la presencia de mecanismos de rendición de cuentas y control social comunitario, en congruencia con la noción de que el poder reside en la comunidad y no en las autoridades (Ticona, Rojas y Albó, 1995; y Colque y Camerón, 2010). Estas formas de ejercicio político de raíz comunitaria, en el caso de las comunidades andinas, ha sido definido por Silvia Rivera como la *democracia de ayllu*; son expresiones más orgánicas de los intereses

---

8 Aquí entendemos como formatos o modalidades, ejercicios compartidos y transmitidos de generación en generación, producto de la interacción con la realidad, se trata por tanto un concepto dinámico y flexible.

sociales que los formatos liberal-representativos, ya que la autoridad emerge de la propia realidad a que representa, y es responsable de sus actos ante la comunidad.

En el caso de los pueblos indígenas de tierras bajas del oriente boliviano que viven en asentamientos fijos, se perciben tendencias de interacción política muy parecidas; por ejemplo, el tipo de organización social a primera vista jerárquica, está basada en una autoridad hereditaria, en algún caso electa, sometida a un control estricto por parte del conjunto de los comunarios, quienes no permite el abuso de poder por una persona o grupo en particular. Dicha autoridad es respetada y diferenciada por habilidades personales como saber unir opiniones y lograr, en una asamblea comunal, “nivelar la palabra”, que quiere decir llegar a un buen fin (Riester, 1976). Incluso, continúa el autor, hay algunas sociedades indígenas como los Ayoréode, que solamente en momentos de importancia (guerra o desastres naturales) permiten la representación a través de un jefe. Estos pueblos, también han acumulado una gran experiencia de lucha contra la dominación de los blancos o *karaiyana*, frente a los cuales han construido mitos liberadores como el movimiento de Búsqueda de la Loma Santa<sup>9</sup>.

El recorrido político de los pueblos indígenas no puede leerse abstrayendo su relación con “el otro” o “los otros”, por una parte el Estado, en sus distintas dimensiones (nacional, municipal), que ha ido penetrando en las estructuras originarias, y por otra, las otras organizaciones sociales y políticas con las que conviven, como los sindicatos campesinos, los partidos políticos, los gremios, asociaciones y otros; por último, el contacto con las urbes, producto de la permanente migración. Estas relaciones han reproducido tensiones entre distintas racionalidades, por ejemplo, entre el *ayllu* y el sindicato, logrando formas de existencia paralela o yuxtaposición; o bien entre democracia liberal y democracia de *ayllu*, tensión que, combinada con las relaciones de

---

9 Este movimiento, tiene como centro el pueblo Mojeño, pero en el cual también participan Yurakaré, Movima, Trinitario, entre otros, y consideran que pueden encontrar el paraíso terrenal, lejos de los blancos (*karaiyana*), en el cual reine el bienestar económico y el bienestar espiritual. Constituye una respuesta a la evangelización y usurpación histórica de sus territorios (Cfr. Riester, 1976).

poder dominantes, ha determinado la exclusión sistemática de los pueblos indígenas de los espacios públicos o su subordinación (Rivera, 1984).

Una de las formas institucionales establecidas para preservar la democracia comunitaria es el respeto a sus *normas y procedimientos propios* tanto en la elección de sus autoridades y toma de decisiones de la comunidad, como en la definición de sus candidaturas para contiendas electorales. En estos procesos el OEP solamente juega un rol de supervisión, sin intervenir en las mismas; no obstante, los partidos, durante todos estos años, han continuado mermando su capacidad decisoria. Esto es así, porque, los pueblos indígenas podían participar en elecciones generales sólo a través de estos partidos, hasta la aprobación del Reglamento mencionado anteriormente de enero de 2020, que recién permite candidaturas indígena originario campesinas, sin intermediación partidaria.

Otra de las formas de preservación de las democracias comunitarias es a través del instituto jurídico de la autonomía indígena que veremos a continuación.

### 3.5. La autonomía indígena

Uno de los dispositivos normativos más relevantes para el ejercicio intercultural de la democracia, es la autonomía indígena. Al respecto, la Constitución establece en los arts. 289, 290 y 276:

**ARTÍCULO 289.** La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

**ARTÍCULO 290, I.** La conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley”.

**ARTÍCULO 276.** Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional” (CPE, 2009).

La propuesta y base de la conceptualización referida a la AIOC provino del aporte de los propios pueblos indígenas. En su propuesta a la Constituyente (APG, 2006), el pueblo Guaraní definía la autonomía indígena como:

(...) condición y el principio de libertad de nuestro pueblo indígena que impregna el ser individual y social como categoría fundamental de anti dominación y autodeterminación, basado en principios fundamentales y generadores que son los motores de la unidad y articulación social y económica al interior de nuestro pueblo y con el conjunto de la sociedad. Enmarcado en la búsqueda incesante de la construcción de una sociedad perfecta (tierra sin mal) o de la vida plena (teko kavi) bajo formas propias de representación, administración y propiedad de nuestro territorio extenso (p.9).

Después de la aprobación de la nueva CPE, la regulación sobre las autonomías indígenas se incorporó en algunas leyes secundarias; por ejemplo, en la Ley N° 026, Ley de Régimen Electoral, de 30 de junio de 2010, se establece la posibilidad de que un municipio, territorio o región con población mayoritariamente indígena puede optar, a través de un mecanismo de iniciativa legislativa ciudadana o referéndum, a convertirse en Autonomía Indígena Originario Campesina (ver art. 24).

Sin embargo, la regulación se complejiza en la Ley N° 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez”, de 19 de julio de 2010. Dicha ley, en primer lugar, identifica y define los territorios indígenas (art. 56) como aquellos que deben tener la condición de territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones. Asimismo, el art. 44 (*Jurisdicción territorial de la autonomía indígena*), señala:

**ARTÍCULO 44.** Las naciones y pueblos indígena originario campesinos, cumplidos los requisitos y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, podrán acceder a la autonomía indígena originaria campesina a partir de:

1. Territorio Indígena Originario Campesino;
2. Municipio;
3. Región o Región Indígena Originaria Campesina, que se conforme de acuerdo a la presente Ley (Ley 031, 2010).

Sin embargo, al mismo tiempo establece una serie de requisitos para acceder a la AIOC; por ejemplo, en el caso de los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC), la ley exige, a través de los arts. 57 (*Viabilidad gubernativa*) y 58 (*Base poblacional*), el cumplimiento de tres criterios: i) Organización; ii) Plan Territorial; y iii) Base poblacional. Tal como se señala a continuación:

**ARTÍCULO 57.** La viabilidad gubernativa se acredita con la certificación emitida por el Ministerio de Autonomía, que contemplará la evaluación técnica y comprobación en el lugar, del cumplimiento de los siguientes criterios:

1. **Organización.** La existencia, representatividad, y funcionamiento efectivo de una estructura organizacional de la(s) nación(es) y pueblo(s) indígena originario campesino(s), que incluya a la totalidad de organizaciones de la misma naturaleza constituidas en el territorio, con independencia respecto a actores de otra índole e intereses externos.
2. **Plan Territorial.** La organización deberá contar con un plan de desarrollo integral de la(s) nación(es) o pueblo(s) indígena originario campesino(s) que habitan en el territorio, según su identidad y modo de ser, e instrumentos para la gestión territorial. El plan deberá incluir estrategias institucional y financiera para la entidad territorial, en función de garantizar un proceso de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de recursos humanos, la gestión y administración, así como la mejora integral de la calidad de vida de sus habitantes. El plan deberá contemplar la estructura demográfica de la población.

**ARTÍCULO 58. I.** En el territorio deberá existir una base poblacional igual o mayor a diez mil (10.000) habitantes en el caso de naciones y pueblos indígena originariocampesinos de tierras altas, y en el caso de naciones y pueblos indígena originario campesinos minoritarios, una

base poblacional igual o mayor a mil (1.000) habitantes, según los datos del último censo oficial (Ley 031, 2010).

No obstante, estas condiciones han constituido una barrera para optar a la autonomía, por las características de los pueblos indígenas. También el procedimiento resulta dificultoso, pues se requiere: i) la voluntad del 10% de firmas de apoyo a la iniciativa; ii) la adopción 50% + 1 de aprobación en urnas; iii) un proyecto de estatuto aprobado por dos tercios de los deliberantes; iv) pasar por una revisión del TCP; v) una consulta que implique el 50% + 1 de aprobación en urnas; y por último vi) la elección de autoridades según estatuto.

Otro aspecto que complica enormemente este camino son las disposiciones sobre las asignaciones o transferencia de competencias, que según la Constitución (art. 305), deberán estar acompañadas de “la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio” (CPE, 2009).

Por estas y otras dificultades, la aplicación de las autonomías indígenas ha sido más simbólica que efectiva. El 2 de agosto 2009, en un acto formal en Camiri se instituyó el “Día de las Autonomías Indígenas”. En diciembre del mismo año, se convocó a referéndum en 12 municipios, de los cuales 11 decidieron por mayoría convertirse en autonomía indígena<sup>10</sup>. Sin embargo, debido a que estos municipios todavía no contaban con los requisitos exigidos, ni existían los estatutos aprobados, en las siguientes elecciones sub nacionales de abril del 2010, las autoridades se eligieron con el habitual sistema de representación (mediante la postulación de candidatos a alcaldes y concejales).

---

10 Los municipios que aprobaron su conversión a Autonomía Indígena el 6 de diciembre de 2009 son: Jesús de Machaca y Charazani, de La Paz; San Pedro de Totora, Chipaya, Pampa Aullagas y Salinas de Garci Mendoza, de Oruro; Mojocoya, Tarabuco y Huacaya, de Chuquisaca; Chayanta, de Potosí y Charagua, de Santa Cruz. De entre todos ellos solo dos son efectivas (al margen de Raqaypampa que se convirtió de Territorio Indígena).

Existen al presente varias entidades territoriales indígenas que están en proceso de conversión, las mismas que se encuentran en distintas fases del camino, para ello cuentan con el apoyo de técnicos del Estado. En unos casos están paralizados por disputas internas en las comunidades (Exeni, 2015); en otros, han pasado a revisión del TCP; algunos han sido devueltos y serán sometidos a referéndum para su aprobación definitiva; finalmente, otros ya fueron sometidos a consulta y rechazados por la población. En la actualidad se encuentran en funcionamiento tres Gobiernos Indígena Originario Campesinos: Charagua Iyambae, Raqaypampa y Uru Chipaya. En Charagua la aprobación en el referéndum ganó por pocos votos; en cambio en Titora el 70% votó en contra. El rechazo se explica aparentemente porque los jóvenes percibieron que volver al sistema comunitario no les iba a permitir ampliar su participación, y también porque varios residentes viven fuera y temen medidas que los perjudiquen, como nuevos impuestos, entre otros (Tockman, 2017).

La forma y el contenido de los estatutos autonómicos indígenas muestran los distintos senderos que recorren estos procesos. De una breve revisión de los estatutos indígenas difundidos públicamente, se pueden inferir dos tendencias discursivas entre las cuales oscilan el conjunto de documentos elaborados: en un extremo aquellos basados en principios, formas de organización, ejercicio político y funcionamiento que proviene de prácticas ancestrales de comunidades indígenas y originarias; y en el otro, los que reproducen la estructura y enunciados de instituciones municipales ordinarias o con fuerte influencia sindical.

En el primer caso se encuentran el Estatuto de la Nación Uru Chipaya, que: posiciona sus propios símbolos y patrimonio cultural; reconoce los idiomas Uru Chipaya y el español; respeta la organización territorial andina de las cuatro mitades; establece el respeto a los derechos colectivo/comunitarios y a los derechos de la madre tierra o Pachamama; e instituye instancias organizativas ancladas en prácticas comunitarias como el denominado *Chawkh parla* (o deliberativo, instancia a la cual se realiza la rendición de cuentas), el *laymis parla*, dedicado a labores legislativas, que no se atiene a las atribuciones y requisitos establecidos en la CPE, y una instancia

ejecutiva que, a diferencia de las anteriores, está fuertemente regida por las disposiciones constitucionales. En general, en dicho estatuto, se percibe un predominio de las normas y procedimientos propios, por ejemplo, en la selección de autoridades. La máxima autoridad se elige de acuerdo a un sistema de rotación de *ayllus*, entre tres pre candidatos, y la instancia deliberativa decide por uno de ellos después de escuchar las propuestas. De manera paralela, mantiene una estructura de autoridades originarias, cuya duración es de un año calendario y son sujetas a control social. La justicia también es ejercida por sus propias autoridades, de acuerdo a procedimientos propios, cuidando el respeto a la CPE y a la Ley de Deslinde Jurisdiccional. El estatuto reconoce la economía familiar, comunal y de *ayllu*, y adopta para su gobierno la economía comunitaria garantizando su preservación.

En la misma línea se ubica el Estatuto de Jesús de Machaca, que conserva sus principios valores e instituciones, desde las cuales se relaciona con las disposiciones constitucionales y las leyes. Se basa en la libre determinación y el autogobierno, institucionaliza el *Thaki* y el *Muyu*<sup>11</sup> como instituciones ancestrales y vías para el acceso al poder. Territorialmente respeta las *sayanas*, comunidades, *ayllus* y *markas*. Su estructura organizativa está basada en la *chakana* o cruz andina con cuatro instituciones: legislativa, ejecutiva, jurisdicción originaria y, por último participación y control social. Establece el Magno Cabildo como máxima autoridad conformada por autoridades originarias. Para la elección de sus autoridades legislativas combina una primera instancia de preselección por normas y procedimientos propios, que luego son ratificadas mediante el voto. Para el ejecutivo se aplica el *chacha warmi*<sup>12</sup> para efectos de representación interna hombre-mujer; en cambio, para efectos de representación externa, la autoridad recae sobre aquel que fue elegido(a) por voto, respetando requisitos, atribuciones, tiempo de mandato, de la CPE. También rige la rotación de *ayllus*.

---

11 El *Thaki* es el camino o trayectoria que debe seguir el comunario para obtener reconocimiento, el *Muyu* es la rotación de cargos.

12 El *chacha warmi* parte de la noción de complementariedad andina entre hombre y mujer. Una autoridad dual en el sistema de autoridad, busca la armonía de contrarios. Un cuerpo dual complementario en que cada uno ejerce su rol con poderes y decisiones compartidas e interactúa con el otro.



A este mismo grupo se puede sumar el Estatuto de Totorá Marka que parte de la recuperación de su historia y saberes ancestrales, así como de su cosmovisión representada en la *Jach'a Qhana* en sus cuatro dimensiones: *Ajayu*, *Yatiña*, *Luraña* y *Atiña*, cuyo horizonte es el *Suamaj Kamaña* o Vivir bien. Su organización se basa en la Chacana o cruz cuadrada a partir de la cual se estructuran los órganos de decisión. Reconoce el aymara y castellano como lenguas y los símbolos de la comunidad. Se basa en la economía plural y comunitaria. Asume como forma de gobierno el modelo del *ayllu*, sobre la base del derecho a la libre determinación y el autogobierno, expresados en la democracia comunitaria originaria dual, directa, participativa. También se aplican el *muyu* y el *sara-thaqui* para la selección de autoridades que están establecidos en sus normas y procedimientos propios. La máxima instancia de participación es el *Jach'a Mara Tantachawi* cuyas decisiones son vinculantes, con facultades deliberativa, consultiva, fiscalizadora, evaluativa y de control social. Se reúne anualmente convocada por los *Mallkus* de Consejo, *T'allas* de Consejo, *Mallkus* de Marka y *T'allas* de Marka. Finalmente el poder se ejerce a partir de un órgano legislativo y un órgano ejecutivo elegido en forma rotativa entre *aransaya* y *urinsaya*; y se establece el *chacha warmi*.

Mientras en el otro polo, se agrupan los estatutos “indígenas” —énfasis en las comillas— que reflejan actores arraigados en lógicas de funcionamiento sindical, o responden a códigos republicanos y liberales. Por tanto, los estatutos de estos municipios indígenas son una reproducción de los estatutos departamentales o cartas magnas municipales, desde donde convocan e incluyen lo comunitario a través de principios y valores, símbolos, historia, lenguas o algunas prácticas, que resultan marginales respecto al núcleo central de la estructura normativa. En esa línea podemos nombrar, por ejemplo, el Estatuto de Mojocoya que se reclama a sí mismo como Indígena Originario Campesino y recupera la historia larga de conformación comunitaria, mediante elementos de culturas ancestrales, identidad, la lengua (quechua y español), vestimenta, costumbres, comida, bebida, cosmovisiones, principios y valores como el *ayni*, *minka*, trueque, *convidakuy*, entre otros; pero la estructura del documento está basada en la Constitución y las normas municipales. Mantiene la división de poderes entre legislativo y ejecutivo; establece la elección de la *autoridad mayor* o *jatun kamachi* con requisitos

parecidos a los de un candidato a legislador nacional, a partir de la selección de precandidatos en las comunidades, que luego son sometidos a voto libre, secreto, universal y directo, de acuerdo a la CPE y bajo la administración del Órgano Electoral Plurinacional, para un mandato que dura cinco años, como manda la Constitución. Tanto la conformación como el funcionamiento y atribuciones del legislativo son similares a los de una asamblea departamental o nacional. De la misma manera, la autoridad ejecutiva y sus funciones son similares a las de un gobernador o alcalde, con algunos matices recogidos de las características del lugar. La otras instancias gubernativas se organizan con una racionalidad similar, a pesar de que se introduce insistentemente la frase: “de acuerdo a normas y procedimientos propios”, para referirse a la vigencia de prácticas comunitarias.

Otro ejemplo de este tipo de estructura organizativa encontramos en el Estatuto Autonómico de Raqaypampa, que tiene un fuerte sello marcado por la organización sindical que predomina en la región. Su estructura se basa en las sub centrales sindicales campesinas de las comunidades, que conforman la Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa. Se reconocen principios muy parecidos a los establecidos en las leyes ordinarias, los idiomas quechua y castellano, así como los símbolos establecidos en la Constitución. La máxima autoridad es la Asamblea General de Comunidades, el Congreso Orgánico, Ordinario y Extraordinario, así como los ampliados, en aplicación de un modelo claramente sindicalista (no comunitario). Su estructura administrativa consta de un Órgano Deliberativo Menor y el Ejecutivo. El procedimiento de elección se realiza mediante una preselección en las subcentrales campesinas (con paridad de género), y la designación final se produce en el órgano deliberativo menor. En el caso del ejecutivo, los o las diez precandidatas pasan al Congreso Ordinario que define quien será la máxima autoridad, por consenso. También se menciona la Justicia Indígena en sujeción a la CPE y la Ley de Deslinde Jurisdiccional; por último se establecen las competencias en total concurrencia con la CPE y las Leyes.

De cualquier manera, los estatutos revelan la complejidad del problema, ya que en ellos se combinan, yuxtaponen o cohabitan de manera muy compleja cosmovisiones distintas. Por tanto, si bien los estatutos pueden verse en

principio como un ejercicio de interculturalidad, hace falta establecer con claridad las visiones dominantes. Este no es un dato menor, ya que se espera que las autonomías indígenas —en este caso vía municipio indígena— puedan rescatar la esencia de la democracia comunitaria y evitar el histórico avasallamiento normativo de códigos ajenos a la comunidad.

Quienes asesoraron externamente el proceso de elaboración de estatutos, asumen autocriticamente su fuerte injerencia, justificada con el argumento de cuidar el apego a la Constitución, lo cual, si bien asegura su paso fluido por el control de constitucionalidad, en muchos casos —como ellos mismos reconocen— ha vulnerado y modificado, en varios aspectos, las propuestas originales de los pueblos indígenas. De hecho, un segundo filtro se produce en el TCP, que debe aprobar los estatutos velando por la fidelidad a la Constitución. En ese sentido el Tribunal realizó varias observaciones, por ejemplo, al Estatuto de Totorá Marka, modificando su esencia en relación con algunos temas, como la educación o la salud, con base en la percepción de los técnicos asesores.

En el caso de los otros tipos de territorios que buscan convertirse en autonomía indígena —por la vía de la Región Indígena Originaria Campesina (RIOC) o a través de los territorios indígenas (TIOC)— los pueblos tropezaron con otro tipo de dificultades, la mayoría de los cuales provienen de las disposiciones planteadas justamente en las leyes secundarias. Por ejemplo, el pueblo Araona no cumplía con el requisito de un mínimo poblacional, entonces, analizó la posibilidad de unirse a otro grupo indígena para convertirse en una región autónoma. Según el asambleísta departamental de La Paz, Chanito Matahúa<sup>13</sup>, el pueblo Araona apenas cuenta con 200 habitantes, y no alcanza al requisito poblacional establecido en la ley; pero ratifican tener otras cualidades tan o más importantes para ellos como ser una cultura propia, ancestral y vigente. —Hablamos cien por ciento nuestra idioma — señaló el asambleísta. Los araonas viven en seis comunidades: Manupari, Puerto Araona, Barrero, Pampa Alegres, Mataquios y Chacua, ubicadas en el

---

13 Matahúa, Chanito (2011, 11 de abril). Los araonas quieren unirse a otro pueblo para alcanzar la autonomía indígena. [Declaración pública, publicada por Erbol]. *El País*. <https://bit.ly/2ERd09u>

municipio Ixiamas de la provincia Abel Iturralde, del departamento paceño. Además, ellos conforman una TCO de 77 mil hectáreas.

Algo parecido sucede con los pueblos indígenas Tsimán y Esse Ejja del Beni, cuyos representantes se reunieron en 2011 en San Borja, para reflexionar y debatir sobre la AIOC, las comunidades Tsimanes, agrupadas en el Gran Consejo Tsiman, manifestaron la voluntad de constituir su autonomía indígena; pero enfrentaban otro tipo de dificultades, como los conflictos con su entorno territorial, ya que en él conviven con actores muy distintos: propiedades ganaderas, concesiones forestales, asentamientos de migrantes de comunidades de tierras altas, entre otros.

Por estas razones se puede afirmar que el gobierno de Evo Morales no ha favorecido de la manera como se esperaba a este proceso; al contrario, en muchas ocasiones ha obstaculizado su desarrollo. La falta de apoyo del gobierno central, concluye Tockman (2017), es producto de la ambivalencia del MAS respecto a estos temas, que se traduce en trabas legales, ausencia de recursos disponibles y en la abierta oposición de los masistas de base a los procesos de autonomía indígena en distintas localidades.

No podemos soslayar, sin embargo, que las contradicciones y tensiones en relación a los territorios indígenas tienen raíces más complejas y estructurales que no han sido consideradas por la actual CPE, por ejemplo, el tema de las fronteras territoriales. Las propuestas *indígena campesinas*, consideran que la actual organización territorial del Estado en departamentos, provincias y municipios, es una imposición colonial que ha distorsionado las delimitaciones ancestrales originarias, que estaban articuladas a códigos ligados a la ocupación y uso del suelo —pisos ecológicos o unidades ecosistémicas—, por lo que varios pueblos y organizaciones indígenas plantearon, en el momento del debate constitucional, la reterritorialización para recuperar su relación original con la naturaleza y el territorio, pero no fueron atendidos por la complejidad que significaba para el Estado encarar este proceso.

Este tema institucional, no puede desligarse de las confrontaciones políticas entre el gobierno y los pueblos indígenas, que se han ido incrementando

en los últimos años y tienen, como vimos anteriormente, diversas aristas: la imposición de candidatos partidarios, los límites a la cantidad de circunscripciones indígenas en la Asamblea Legislativa Plurinacional, la protesta por no ser consultados para la aplicación de políticas públicas extractivas en territorios protegidos, la exigencia de saneamiento y titulación de tierras comunitarias, y otras relacionadas con el respeto a los derechos de los pueblos indígenas<sup>14</sup>.

El punto de quiebre más fuerte fue, sin duda, la movilización que se inició el año 2011 contra la decisión del gobierno de abrir una carretera atravesando el corazón del área protegida: Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), ubicada entre Cochabamba y el Beni. Esta demanda, que se inició con varios intentos de diálogo, desencadenó en una de las marchas más impactantes del movimiento indígena de tierras bajas, que en su trayecto fue logrando el apoyo de indígenas de tierras altas, organizaciones sociales urbanas y activistas medioambientalistas de distintos lugares del mundo. El desenlace fue funesto, ya que el gobierno intervino la marcha en septiembre de 2011 en la población de Chaparina reprimiendo crudamente a sus protagonistas, para evitar su llegada a la sede de gobierno, revelando sino un gravísimo error político, un comportamiento autoritario y contrario a los intereses de los pueblos originarios a los cuales dice representar. Sin embargo, la marcha se rearticuló y logró su cometido en medio de un recibimiento apoteósico de la población en la urbe paceña, y negoció en el parlamento la aprobación de la Ley N° 180, del 24 de octubre de 2011, que declaraba la intangibilidad de dicho territorio. Más adelante, otros sectores como campesinos, ex colonizadores y cocaleros cuestionaron la mencionada *intangibilidad* y realizaron contramarchas agravando la situación. Entre otras estrategias, el gobierno optó por realizar una consulta previa a los indígenas de la zona (sin que aún exista una ley marco), que fue cuestionada, porque se convirtió en un simulacro de participación y tuvo

---

14 En tres años, vale decir, del 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2013 se han registrado 128 conflictos relacionados con temas indígenas ante el gobierno central o gobiernos sub nacionales (datos proporcionados por el Observatorio de Conflictos de la Fundación UNIR Bolivia).

escasa legitimidad. La Iglesia Católica realizó un informe paralelo al del oficialismo, con resultados distintos a los del gobierno. Como consecuencia de estos hechos, los dirigentes indígenas contrarios al MAS sufrieron persecución y amedrentamiento, la usurpación de sus sedes y la división de sus organizaciones. Este episodio marcó un punto de inflexión en la relación del gobierno con las organizaciones indígenas, produciendo la ruptura del Pacto de Unidad y una división al interior de las organizaciones indígenas, entre quienes apoyaban al gobierno “los oficialistas” y quienes cuestionaron su accionar “los orgánicos”.

Es evidente que el discurso gubernamental ha dado un giro respecto a los primeros años de gestión, asumiendo otros contornos que relativizan el compromiso inicial con las identidades indígenas. Como contrapartida, el movimiento indígena recurre nuevamente a medidas de presión, aisladas y con poca fuerza política, para luchar por el respeto a sus derechos y para exigir de manera paradójica, el cumplimiento de la Constitución. En esa medida la carta constitucional se ha convertido en un dispositivo de defensa de los derechos de los pueblos indígenas frente al gobierno del MAS.

#### 4. Un breve epílogo para una democracia disminuida

En el debate actual sobre la crisis política boliviana después de las elecciones fallidas de 2019, se ha instalado con fuerza, desde sectores afines al MAS, una defensa cerrada de la democracia participativa ligada a la presencia histórica de los sectores sociales indígenas y campesinos en el Estado boliviano. Este discurso es utilizado para contrarrestar el discurso de los opositores políticos al MAS, que han reivindicado la condición institucional de la democracia liberal, basada en las leyes y el respeto al voto, concretamente en referencia a los resultados del referéndum de febrero de 2016.

Es evidente que, con la llegada del MAS al gobierno en 2006 se produjo una importante sustitución de las élites en el poder político, con la bandera y el discurso de la inclusión indígena, la descolonización y la lucha contra el racismo, así como la democratización del Estado. No obstante, el balance realizado en el presente ensayo respecto a la aplicación de las innovaciones

de la democracia establecidas en la CPE, después de más de diez años de vigencia del texto, demuestra que en realidad éstas no han sido alentadas de manera decisiva por las autoridades del partido de gobierno, e inclusive, en muchos casos, han sido menoscabadas.

Así, las formas de ejercicio político democrático y toma de decisiones que habitan en las comunidades o se practican en cabildos, asambleas u otros órganos de decisión de la sociedad civil, permanecen al margen de las decisiones públicas.

Los mecanismos e instancias de democracia participativa establecidos en la CPE (consulta previa, participación ciudadana, control social, o el desarrollo de las autonomías indígenas) hoy son prácticamente inexistentes. Por ello, la sociedad continúa interpelando al Estado con sus prácticas habituales de protesta desde afuera del poder constituido, y con la desventaja de haber pasado por un proceso de subordinación al Estado y desarticulación de sus instancias matrices, así como la confiscación de su autonomía como lo demuestra un reciente estudio de Tapia y Chávez (2020).

Esta visión ciertamente pesimista del menoscabo en la aplicación de la CPE durante estos más de diez años de vigencia, permite constatar una advertencia, que realizó ya en 2013 Boaventura de Sousa Santos en una visita a Bolivia, al percatarse de los retrocesos en la aplicación de la CPE, señalando que ésta era muy vulnerable a la *desconstitucionalización* justamente a través de leyes ordinarias que se estaban aprobando y violaban su mandato<sup>15</sup>.

En suma, si los avances en la institucionalidad, por ambiciosos o limitados que sean, no son acompañados de una voluntad política clara, los resultados no son relevantes. El Movimiento Al Socialismo ha permanecido en el poder durante más de una década, con una mayoría contundente en la Asamblea Legislativa Plurinacional, sin afianzar el anhelado horizonte de democratización social del Estado boliviano.

---

15 Santos, Boaventura de Sousa (2013, 27 de octubre). De Sousa Santos: 'Hay que presionar a Evo Morales'. [Entrevista, periodista Rubén Atahuachi]. *La Razón*. <https://bit.ly/3jvTe1Y>

## Referencias bibliográficas

### **AGUILÓ, Antoni**

- 2010 La democracia revolucionaria, un proyecto para el siglo XXI, (entrevista a Boaventura de Sousa Santos). *Revista Internacional de Filosofía Política* 35: 117-148.

### **ALBÓ, Xavier y QUISPE, Víctor**

- 2004 *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*. (Cuadernos de Investigación N° 59). CIPCA, Plural Editores.

### **ASAMBLEA DEL PUEBLO GUARANÍ**

- 2006 *“Ore Ñemongeta”. Propuesta hacia la Asamblea Constituyente*. Chaco Boliviano. APG.

### **COLQUE, Gonzalo y CAMERON, John**

- 2010 El difícil matrimonio entre la democracia liberal e indígena en Jesús de Machaca. En Fundación Tierra (Eds.), *Informe 2009. Reconfigurando territorios: reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia* (pp. 173-208). Fundación Tierra.

### **GAMBOA, Franco**

- 2009 La Asamblea Constituyente en Bolivia, una evaluación de su dinámica. *Frónesis* 16(3). <https://bit.ly/2YJg0fa>

### **EXENI, José Luis**

- 2015 *Autonomías indígenas en Bolivia: la otra institucionalidad*. [Manuscrito no publicado].

### **RIESTER, Jürgen**

- 1976 *En busca de la Loma Santa*. Los Amigos del Libro.

### **RIVERA, Silvia**

- 1984 *“Oprimidos pero no vencidos”. Luchas del campesinado aymara y qhechwa 1900-1980*. La Paz: Hisbol – CSUTCB.

### **SANTOS, Boaventura de Sousa**

- 2004 *Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia*. (Cuaderno de Diálogo y Deliberación N° 5). Foro Social Mundial Temático. Corte Nacional Electoral.

### **SHAVELZON, Salvador**

- 2012 *El nacimiento del Estado Plurinacional*. CLACSO, PLURAL, CEJIS.



**TAPIA, Luis**

2002 *La velocidad del pluralismo, ensayo sobre tiempo y democracia.* Comuna.

**TAPIA, Luis y CHÁVEZ, Marxa**

2020 *Sin voz, sin poder. Política y desigualdad en Bolivia.* CEDLA.

**TICONA, Esteban; ROJAS Gonzalo y ALBÓ Xavier**

1995 *Votos y Wiphalas: campesinos y pueblos originarios en democracia.* (Serie: Cuadernos de Investigación N° 43). CIPCA, Fundación Milenio.

**TOCKMAN, Jason**

2017 *La Construcción de Autonomía Indígena en Bolivia.* 16 de enero de 2017. Fundación Tierra. <https://bit.ly/2YNFXdA>

**ZEGADA, María Teresa**

2009 Crítica y análisis de la estructura y organización funcional del Estado. En Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia; Universidad Mayor de San Andrés e IDEA Internacional (Eds.), *Miradas. Nuevo Texto Constitucional* (pp. 139-150). Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello.

**ZEGADA, María Teresa y KOMADINA, Jorge**

2014 *Espejo de la sociedad. Poder y representación política en Bolivia.* (Serie: Biblioteca CERES). Plural Editores.

## Fuentes primarias

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009.
- Ley N° 026 de Régimen Electoral, de 30 de junio de 2010.
- Ley N° 031, Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, de 19 de julio de 2010.
- Ley N° 4021 Régimen Electoral Transitorio, de 14 de abril de 2009.
- Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional, de 16 de junio de 2010.
- Ley N° 1551 de Participación Popular, de 20 de abril de 1994.
- Ley N° 341 de Control Social y Participación Ciudadana, de 21 de febrero de 2013.
- Decreto Supremo No. 2298, de 18 de marzo de 2015.

# Contrarreformas constitucionales y quiebre del Sistema Democrático en Bolivia

*G. Gonzalo Hidalgo Neuenschwander<sup>1</sup>*

## Resumen

En el presente artículo me centro en los aspectos fundamentales del análisis de las contrarreformas constitucionales decididas y realizadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional, las mismas que condujeron al quiebre del sistema democrático, vulnerando así la esencia y los límites al poder instituidos en la Constitución Política del Estado. Abordaré aspectos nucleares, los cuales emanan de un estudio e investigación académica relacionada con el procedimiento constitucional, referente a las exigencias procedimentales para una reforma de la Norma Suprema.

---

1 Gregor Gonzalo Hidalgo Neuenschwander es abogado con Diplomado y Magister en Derecho Constitucional, especialización en Derechos Humanos y Constitucionalismo, estudios de Doctorado en Derecho (Universidad de Buenos Aires, Argentina), estudios de Doctorado en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo (Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia). Estudios en Ciencia Política y Administración Pública (Universidad de Estocolmo, Suecia). Docente universitario nacional e internacional de Posgrado en Constitucionalismo, Derecho Constitucional Sustantivo y Procesal. Presidente de la Fundación Estudios Constitucionales y Políticos (Bolivia). Conferencista nacional e internacional en Materia Constitucional. Autor de diversos ensayos académicos en materia constitucional. Correo electrónico: [gonzalo@funescopol.org](mailto:gonzalo@funescopol.org) ; [www.funescopol.org](http://www.funescopol.org)

Analizaré también el principio de separación de poderes y su impacto en la actual crisis de gobernabilidad en Bolivia. El objetivo central es generar una discusión con lineamientos, desde un método de estudio descriptivo, con base en la ciencia autónoma del Derecho Constitucional, a fin de contribuir con un debate democrático en los foros académicos universitarios de investigación y fortalecer la cultura cívica ciudadana, en el marco de la democracia deliberativa, con uso de razones argumentativas fundamentadas en la raíz y razón de la Constitución.

**Palabras Clave:** Contrarreforma Constitucional, Separación de Poderes, Sistema Democrático, Poder Constituyente, Poder Constituido, Precedentes Constitucionales

## 1. Introducción

A partir del 7 de febrero de 2009, fecha de la promulgación de la Constitución Política del Estado (CPE) en vigencia, Bolivia continúa atravesando una crisis de institucionalidad constitucional, a causa de un proceso de contrarreformas constitucionales, ocasionado por interpretaciones y decisiones arbitrarias que emanaron del poder político y del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), provocando un quiebre en el Sistema Democrático. Entenderemos por contrarreformas constitucionales, aquellos actos políticos – jurídicos, que afectan a la unidad de la Constitución, al realizar una inaplicación arbitraria de una parte de la misma.

Desde la perspectiva académica, podemos observar los diferentes acontecimientos que suceden en el universo dinámico de las acciones políticas, en todas sus formas, y que inciden de forma directa e indirecta en la vida de los habitantes en una determinada sociedad política, denominada Estado. Observar y pensar es la combinación lógica que nos permite estudiar, analizar, interpretar y argumentar sobre fenómenos específicos, que se convierten en respuestas no absolutas, pero adecuadas y con lógica de razonamiento constitucional, en un tiempo y espacio delimitado.

Es de vital importancia desde la didáctica constitucional, aproximarnos al cómo debe entenderse la fuerza normativa de la Constitución, tomando en

cuenta su obvio déficit democrático formal y material, a causa del complejo proceso constituyente boliviano entre los años 2006 – 2009, cuyo resultado produjo una Norma Suprema pactada y derivada. En este sentido, es importante citar a Fix-Zamudio (1998):

De esta manera y como una idea provisional y aproximada podemos afirmar que la defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido, desde el punto de vista de la Constitución formal a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político social, y desde el ángulo de la Constitución real, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental. En esta dirección nos atrevemos a sostener que una verdadera defensa constitucional es la que puede lograr la aproximación entre estos dos sectores, que en ocasiones pueden encontrarse muy distanciados: la constitución formal y la constitución real (p. 24).

Para el efecto de sistematizar una materia tan extensa y compleja, es preciso un ensayo de clasificación; no obstante, con el convencimiento de que toda división es forzosamente artificial. En este sentido, considero que el concepto genérico de defensa de la Constitución puede escindirse en dos categorías fundamentales, que en la práctica se encuentran estrechamente relacionadas: la primera podemos denominarla de manera convencional como **protección de la Constitución**, y la segunda, que ha tenido consagración institucional en varias cartas fundamentales contemporáneas, comprende las llamadas **garantías constitucionales**. De acuerdo a Bidart Campos (2004):

- A) El primer sector, relativo a la protección de la Constitución se integra por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia carta fundamental, tanto por lo

que respecta a sus atribuciones, como también y de manera esencial, en cuanto al respeto de los derechos humanos de los gobernados, es decir, con estos instrumentos se pretende lograr el funcionamiento armónico, equilibrado y permanente de los poderes públicos y, en general, de todo órgano de autoridad.

- B) La segunda categoría está formada por las llamadas garantías constitucionales pero entendidas no en el concepto tradicional que identificó dichas garantías con los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, sino como los medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder, a pesar de los instrumentos protectores que mencionamos en el párrafo anterior, los cuales pueden ser insuficientes en determinadas hipótesis para lograr el respeto y cumplimiento de las disposiciones constitucionales (pp. 366-367).

Se debe entender a la Norma Suprema en serio; caso contrario, sería tan solo un listado de enunciados, es decir una “utopía lingüística” sin cimientos de normatividad positiva, donde la voluntad del Poder Constituyente se desvanecería ante los arbitrios del poder constituido, fenómeno que se ha convertido en un problema permanente en Bolivia y por supuesto en otros países latinoamericanos de régimen presidencialista. Es necesario realizar una revisión y examen epistémico de la fuerza normativa de la Constitución y otorgarle su verdadero valor real, y no solo una reverencia formal. De acuerdo a Nino (1992):

Pero si parece que la democracia opera solo allí donde hay alguna forma de un orden constitucional bien establecido que se apoya en una tradición constitucional, cuando ese orden constitucional que tiene una vigencia importante, cuando ese orden constitucional utiliza la separación de poderes y cuando la seguridad de, al menos, los derechos constitucionalmente derivados son firmemente mantenida (sic) (p. 46).

En este sentido, es que el principio de separación de poderes, no puede ni debe ser un simple enunciado retórico en la Constitución, sino que es la base del sistema democrático, como un mecanismo constitucional de frenos y contrapesos ante el abuso y extra limitación del poder, la invasión de competencias y usurpación de funciones de los poderes decididos y tutelados por el Poder Constituyente. Ya la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Constituyente francesa del 26 de agosto de 1879, establece en el art. 16: “Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución.”<sup>2</sup> Ambos principios se encuentran reconocidos en la Norma Suprema de Bolivia en los arts. 12 y 13.

Asimismo, la reforma parcial o total de la Constitución está sujeta a un procedimiento especial establecido en su art. 411, entendiéndose así que ningún Órgano del Estado u Órgano Extrapoder<sup>3</sup>, tiene facultad o potestad alguna de modificarla, inaplicarla o reformarla de forma arbitraria, ya que sus resultados se convertirían en actos inconstitucionales.

El Sistema Democrático se encuentra instituido y diseñado formalmente en la arquitectura constitucional del Estado, pero el mismo tiene dos caminos, el de la **perfección** o el de la **perversión**. En el segundo supuesto, se torna en una descomposición continua de los principios democráticos constitucionales tanto en su esencia sustantiva como procesal. Al contrario, en el primer supuesto, la institucionalidad constitucional se convierte en timón del sistema y su desarrollo está en armonía con la Constitución en su vertiente formal y material, como una Carta de Navegación.

---

2 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1879. [www.conseilconstitutionnell.fr](http://www.conseilconstitutionnell.fr)

3 De acuerdo a Sagüés (2007), en una primera aproximación, la expresión órgano extrapoder (u órganos extrapoderes), se emplea para referirse a órganos estatales no situados en la órbita de alguno de los tres poderes clásicos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

Las contrarreformas constitucionales vulneran y quiebran el Principio de Soberanía establecido en el art. 7 de la CPE<sup>4</sup>, afectando así al origen del orden del sistema democrático constitucional.

Los alcances en esta condensada investigación, se concentran en una descripción analítica de las interpretaciones políticas, y no estrictamente constitucionales, que el TCP realizó en el periodo 2013 a 2019.

El 7 de febrero de 2009, el entonces presidente de la República de Bolivia, Juan Evo Morales Ayma, promulgó la Constitución Política del Estado, tras un proceso constituyente complejo y con perversiones procedimentales, que no estaban acordes con el espíritu y los fines establecidos en la Ley especial de convocatoria a la Asamblea Constituyente, ni en los aspectos fundamentales de una deliberación soberana de tal magnitud. Estos hechos parecieran ser los fundamentos de la **inaplicación parcial de la Norma Suprema**, lo que condujo al quiebre del sistema democrático constitucional. **Es decir, el texto original de la Constitución**, aprobado en la ciudad de Oruro, fue modificado en 144 artículos en un poder preconstituido como era el entonces Congreso Nacional (Parlamento), lo que resultó en la producción, aprobación y promulgación de una Constitución pactada entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Es necesario explicar muy brevemente y de forma didáctica la estructura real de la Constitución. En el ámbito conservador del Derecho Constitucional, la Norma Suprema se encuentra dividida en dos partes esenciales: la parte dogmática y la parte orgánica. No obstante, en una lectura estructural y con lógica de análisis de la arquitectura del texto supremo, con base en Hidalgo (2011), **propongo que la Constitución esté conformada por cinco partes esenciales:**

A) Preámbulo, establece los principios filosóficos y políticos de la razón de justificación del texto constitucional.

---

4 Art. 7.- La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible (CPE, 2009).

- B) Parte dogmática, establece el modelo de Estado, los fines y funciones esenciales del Estado, los principios y valores constitucionales, enuncia los derechos, deberes y garantías constitucionales.
- C) Parte orgánica, establece la estructura de los órganos de poder, sus facultades y potestades, así como la organización y funciones de la administración pública del Estado.
- D) Reforma, establece las cláusulas y los procedimientos estrictos constitucionales para una posible reforma parcial o total de la Constitución.
- E) Disposiciones Transitorias, establecen procedimientos específicos y cláusulas especiales para el funcionamiento pleno de la Constitución y su desarrollo en el tiempo.

Estas cinco partes de la Constitución se convierten en un sistema normativo con una obligatoriedad formal y material, sobre un sustento de orden ético - moral establecido en el art. 8<sup>5</sup> y positizado jurídicamente en el art. 410 de la Norma Suprema, al establecer que:

**III. Todas las personas, naturales, y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones, se encuentran sometidos a la presente Constitución". II. Es la Norma Suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa (...)** (CPE, 2009)<sup>6</sup>.

- 
- 5 Art. 8. I. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble). II. "El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución (...)" (CPE, 2009).
  - 6 El énfasis (subrayado, cursiva y negrita) en algunos textos citados a lo largo del documento, son del autor.



## 2. Parte primera: orden cronológico de las Resoluciones Constitucionales estudiadas

En el presente acápite se señalan las cinco Resoluciones Constitucionales emitidas por el TCP, que decidieron la inaplicación de varios artículos de la CPE, generando así un proceso de contrarreformas constitucionales (inconstitucionales), que condujeron al quiebre del sistema democrático en Bolivia.

Las Resoluciones en orden cronológico son las siguientes:

- A) Declaración Constitucional Plurinacional N° 003/2013.
- B) Declaración Constitucional Plurinacional N° 193/2015.
- C) Sentencia Constitucional Plurinacional N° 084/2017.
- D) Sentencia Constitucional Plurinacional N° 024/2018.
- E) Sentencia Constitucional Plurinacional N° 032/2019.

Es de urgente importancia desde la vertiente académica constitucional, realizar un minucioso análisis de los fundamentos y argumentos jurídicos de cada una de las Resoluciones Constitucionales Plurinacionales (RCP), para demostrar las falacias en su redacción, interpretación, fundamentación, motivación y argumentación constitucional, que han ocasionado una flagrante vulneración al orden constitucional, generando así un entendimiento peculiar: como si Bolivia se hubiese dotado de una “Constitución inconstitucional”.

De acuerdo al pensamiento del influyente tratadista y doctrinario, Carlos Santiago Nino, la Constitución debe ser entendida como la “Carta de Navegación del País”, ya que el constitucionalismo en su sentido más pleno es un fruto exótico, que florece sólo en escasos lugares y en condiciones verdaderamente excepcionales (Nino, 1992). Por tanto, y en el sentido expuesto por Nino, entiendo que se requiere de un campo excepcional para que el constitucionalismo boliviano pueda florecer, y no basta solo con la voluntad o la intención.

La Constitución está compuesta de funciones esenciales con respecto a la creación de las reglas de derecho, que se establecen en los precedentes

constitucionales, los cuales tienen su origen en los Tribunales, Cortes o Salas Constitucionales. Por lo tanto, el valor de la Norma Suprema no solo debe responder a criterios discrecionales sino a criterios institucionales de un Valor Rector, que en si es el Texto Constitucional en toda su extensión, no solo como la cúspide del ordenamiento jurídico, sino interpretando que también es la fuente directa y primigenia de la moral pública y ciudadana, imbuida de la función fundamental de limitar al ejercicio arbitrario del poder.

Los fundamentos constitucionales se enraízan y razonan por dos argumentos doctrinales (Ferreya, 2013, pp. 11-12):

- i. “Fundamentos Constitucionales”, en referencia a su raíz, porque toda la construcción jurídica de una comunidad, en determinado tiempo y espacio, queda o debe quedar sustentada, soportada, en fin, “fundamentada” por el propio Derecho que emana de la Constitución, o cuya validación ésta autoriza.
- ii. “Fundamentos Constitucionales”, en referencia a su razón, porque la validez jurídica de todo el Derecho de una comunidad, en determinado tiempo y espacio, queda o debe quedar explicada, justificada, en fin, “fundamentada” por el propio Derecho que emana de la Constitución, o cuya validación ésta autoriza.

La Norma Suprema de un Estado, está dotada de extraordinarios valores transversales que no solo se detienen en los aspectos iusfilosóficos, sino que se encuentran proveídos de un permanente control sobre las invasiones arbitrarias, que son ocasionadas a través de un ejercicio pervertido del poder o de sobre interpretaciones impuestas que conllevan a un aislamiento forzado del espíritu de la misma.

La Constitución escrita del Estado es un macromodelo normativo que, naturalmente, como es dable esperar de toda obra humana, experimentará intentos de modificación, quebrantamiento o transgresiones en su desarrollo. En última instancia es correcto suponer que, por dicha razón, es justificable aseverar que “la ‘Constitución’ del Estado democrático vale o valdrá, lo que valen o valdrían sus ‘Garantías’. Ni más, ni menos” (Ferreya, 2013, p. 129).

### 3. Parte segunda: Contrarreformas Constitucionales

El lenguaje jurídico está compuesto de vectores lógicos que se entrelazan entre sí y sus elementos discursivos no deben alejarse de la esencia misma de su fuente primigenia, que es la propia filosofía de la Constitución y un cuerpo normativo supremo en su calidad de Carta Navegación, conceptualización según el aporte doctrinario del tratadista Carlos Santiago Nino.

Según Ferreyra (2007):

Establecer la diferencia entre el poder constituyente y los poderes constituidos es un capítulo medular de todo Estado de Derecho. La función propia del poder constituyente es la de configurar e instaurar el Derecho Constitucional; la función propia del poder constituido es gobernar de acuerdo con las reglas del sistema jurídico constitucional, no generarlas.

Entonces se entiende que, si el Poder Constituyente tuvo la función esencial de instituir un orden constitucional, a través de un poder soberano y plenipotenciario, para producir la Constitución, los órganos constituidos no tienen ningún poder ni potestad para reformarla, ya que en ese caso estaríamos frente a una contrarreforma constitucional. **El debido proceso de reforma se halla dispuesto en la CPE, en las cláusulas constituyentes, en el art. 411:**

- I. La reforma total de la Constitución, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo. La convocatoria del referendo se realizará por iniciativa ciudadana, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el Presidente del Estado. La Asamblea Constituyente se autorregulará a todos los efectos, debiendo aprobar el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros presentes. La vigencia de la reforma necesitará referendo constitucional aprobatorio.

- II. La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por dos tercios del total de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio (CPE, 2009).

Analizando la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia, se puede observar que han desarrollado argumentos constitucionales, los cuales definen al poder constituyente según los siguientes fundamentos:

En el mundo contemporáneo, en desarrollo de los principios democráticos y de la soberanía popular, el poder constituyente está radicado en el pueblo, quien tiene y conserva la potestad de darse una Constitución. Este poder constituyente originario no está entonces sujeto a límites jurídicos, y comporta, por encima de todo, un ejercicio pleno del poder político de los asociados. Por ello, tanto esta Corte Constitucional, como la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la Constitución de 1886, han sostenido invariablemente que los actos del poder constituyente originario son fundacionales, pues por medio de ellos se establece el orden jurídico, y por ello dichos actos escapan al control jurisdiccional. Así, varios ciudadanos demandaron en 1992 ciertos artículos de la Constitución de 1991. Esta Corte Constitucional, en la Sentencia C-544 de 1992, MP Alejandro Martínez Caballero, recordó que *“el poder constituyente es el pueblo, el cual posee per se un poder soberano, absoluto, ilimitado, permanente, sin límites y sin control jurisdiccional, pues sus actos son político-fundacionales y no jurídicos, y cuya validez se deriva de la propia voluntad política de la sociedad”*. Y por ello la Corte concluyó que carecía de competencia para examinar esas demandas, pues la Constitución de 1991 había sido expresión del poder constituyente originario, en la medida en que *“la Asamblea Nacional Constituyente que expidió la nueva Constitución Política de Colombia fue un poder comisionado del pueblo soberano”*. Dijo entonces esta Corporación<sup>7</sup>.

---

7 Sentencia C-551/03. Corte Constitucional de Colombia.

El Constituyente derivado no tiene entonces competencia para destruir la Constitución. El acto constituyente establece el orden jurídico y por ello, cualquier poder de reforma que el constituyente reconozca únicamente se limita a una revisión. El poder de reforma, que es poder constituido, no está, por lo tanto, autorizado, para la derogación o sustitución de la Constitución de la cual deriva su competencia. El poder constituido no puede, en otras palabras, arrogarse funciones propias del poder constituyente, y por ello no puede llevar a cabo una sustitución de la Constitución, no sólo por cuanto se estaría erigiendo en poder constituyente originario, sino además porque estaría minando las bases de su propia competencia<sup>8</sup>.

En el caso de Bolivia, en las decisiones de las Resoluciones Constitucionales Plurinacionales arriba mencionadas, el TCP se atribuyó el rol del Poder Constituyente y ejerció el control concentrado de interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y del control de convencionalidad, facultades que están encomendadas jurídicamente solo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Es menester aplicar un razonamiento epistémico cuando pensamos en las diferenciaciones de poder constituyente y poder constituido, ya que no sólo tienen un carácter iusfilosófico, sino que son de naturaleza de interpretación estrictamente constitucional, sobre la decisión política del Constituyente Originario; además, su razonamiento existe como fuente y brújula de la propia garantía material de la Norma Suprema. En el caso boliviano su denominación es Constitución Política del Estado.

El jurista y filósofo alemán Gustav Radbruch, que había consagrado su vida al desarrollo y ajuste de la teoría positivista, en pleno régimen de Hitler —donde el ser disidente era lo mismo que estar bajo amenaza de pena de muerte— plantea en uno de sus textos las bases de su conocida fórmula: “Siempre se debe aplicar el derecho positivo pero cuando ese derecho

---

8 Ibidem.

alcanza una medida tan insoportable que deba ser considerado como falso derecho no se debe aplicar” (Radbruch, 2009, p.35). Para el autor alemán la cuestión de lo extremadamente injusto o del derecho arbitrario, se traslada a la idea de Estado de derecho, de tal manera que si una norma no es elaborada teniendo en cuenta el principio democrático, la división de los poderes, la garantía de los derechos y en donde se aplica la norma de manera desigual o arbitraria, dicha norma sería una norma extremadamente injusta, un falso derecho o un entuerto jurídico.

Entonces este enunciado del filósofo alemán podría interpretarse de la siguiente manera: “se puede negar la validez de las leyes tremendamente injustas” o “ante una ley injusta, lo justo es no obedecerla”. Desde este enfoque de razonabilidad de validez de la norma, surge el cuestionamiento: Si los órganos de poder público del Estado, por ejemplo el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) identifica una regla de derecho (precedente constitucional), que infringe/contradice a la Constitución y a la voluntad del poder constituyente, ¿deberían cumplirlo, denunciarlo o no cumplirlo? Este argumento, que lo he construido inspirado en la teoría de Radbruch, tiene una razón lógica desde la interpretación teleológica de la Constitución (art. 9, numeral 4): “Son fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la ley: **Garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución**” (CPE, 2009).

Asimismo, el art. 235 en su numeral 1 dispone: “Son obligaciones de las servidoras y los servidores públicos: **Cumplir la Constitución y las leyes**” (CPE, 2009). Ambos artículos son concordantes de forma directa con la voluntad del Constituyente Primario de acuerdo al art. 410 de la Norma Suprema, donde anuncia su fuerza normativa de acuerdo al siguiente texto:

- I. Todas las personas, naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones, se encuentran sometidos a la presente Constitución.
- II. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición

normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:

1. Constitución Política del Estado.
2. Los tratados internacionales.
3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena.
4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes (CPE, 2009).

Es la ausencia de esta diferencia esencial del rol del poder constituyente y del poder constituido en el sistema constitucional boliviano, que ha conducido a un quiebre del Sistema Democrático y por ende conllevó a una crisis en el Sistema Político y Electoral. **Esto es así, porque los precedentes** (reglas de derecho) de las Resoluciones Constitucionales Plurinacionales son vinculantes, así como la obligatoriedad de cumplirlas en su calidad de cosa juzgada constitucional. Así se encuentra establecido en el ordenamiento jurídico boliviano, de acuerdo al art. 203 de la CPE<sup>9</sup>, art. 8 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional<sup>10</sup> y art. 15.II del Código Procesal Constitucional<sup>11</sup>.

- 
- 9 Art. 203.- Las decisiones y sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional son de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio, y contra ellas no cabe recurso ordinario ulterior alguno (CPE, 2009).
  - 10 Art. 8.- (OBLIGATORIEDAD Y VINCULATORIEDAD). Las decisiones y sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional son de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio, y contra ellas no cabe recurso ordinario ulterior alguno (Ley 027, 2010).
  - 11 Art. 15.- (CARÁCTER OBLIGATORIO, VINCULANTE Y VALOR JURISPRUDENCIAL DE LAS SENTENCIAS). Las razones jurídicas de la decisión, en las resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional constituyen jurisprudencia y tienen carácter vinculante para los Órganos del poder público, legisladores, autoridades, tribunales y particulares (Ley 254, 2012).

Es importante enunciar la doctrina constitucional de Colombia con respecto a entender a la Constitución como una unidad:

El principio de la unidad constitucional, como se ha dicho, exige la interpretación de la Constitución como un todo armónico y coherente, por oposición a una interpretación aislada o contradictoria de las disposiciones que la integran. Lo que manda este principio es que la Constitución sea vista y entendida como una unidad, como un sistema con sentido lógico y, por tanto, que sus disposiciones no sean abordadas a partir de una visión puramente individualista de sus textos. En cuanto al principio de armonización, el mismo implica la mutua delimitación de los bienes contrapuestos, mediante la concordancia práctica de las respectivas normas constitucionales, de manera que se garantice a todas ellas su máximo nivel de eficacia y efectividad<sup>12</sup>.

De acuerdo a Stern (1987):

Es normal que, por su condición de normas de textura abierta, las disposiciones constitucionales puedan verse en situación de tensión recíproca, al momento de su aplicación e interpretación. Por ello, se hace necesario que las mismas sean armonizadas y puestas en concordancia las unas con las otras para lograr su optimización, cuando las circunstancias así lo exijan (pp. 291-292).

En relación con la aplicación de tales principios, en la Sentencia T-030 de 2005, la Corte hizo la siguiente precisión:

La Corte Constitucional en desarrollo de la función de guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política (Art. 241 C.P.), ha reiterado el deber que tienen todos los operadores jurídicos de interpretar la Constitución como una norma dotada de unidad de sentido, esto es, que en la aplicación de las normas fundamentales del Estado debe optarse

---

12 Sentencia Constitucional C-535-12. Corte Constitucional de Colombia.



por una interpretación sistemática cuyos efectos irradian al resto del ordenamiento jurídico<sup>13</sup>.

Bolivia ha ingresado a un estado de incertidumbre constitucional, en vista que las contrarreformas constitucionales, que a continuación analizaremos, han causado vulneraciones a la juridicidad constitucional y, por lo tanto, han afectado a sus propios mecanismos de protección, que fueron contruidos por el Poder Constituyente. Realizo este argumento con base en el espíritu de la voluntad del Constituyente, enfatizando en que su poder material ha sido delegado al pueblo como titular de la soberanía y es éste quien decidirá sobre la posibilidad material de una reforma, cumpliendo con los procedimientos establecidos por la Asamblea Constituyente, anunciados en el art. 411 de la Constitución. Lo contrario es sólo una retórica política discursiva carente de soberanía.

#### 4. Parte tercera: análisis de las Contrarreformas Constitucionales

##### 4.1. Contrarreforma Constitucional N° 1: Declaración Constitucional Plurinacional N° 003/2013

La Declaración Constitucional Plurinacional No. 003/2013<sup>14</sup>, del 25 de abril del año 2013, trata la consulta de constitucionalidad del proyecto “Ley de Aplicación Normativa”, y fue formulada por Álvaro Marcelo García Linera, en su calidad de vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia y presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional. En el art. 4 del mencionado proyecto de ley No.082/2013-2014, que fue sometido a un control previo de constitucionalidad, el TCP inaplicó la Disposición Transitoria Primera de la Constitución que establece en su numeral II: **“Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones”** (CPE, 2009).

Transcribo textualmente los fundamentos jurídicos más relevantes de la Resolución Constitucional:

---

13 Ibidem.

14 Gaceta Constitucional Plurinacional, Tribunal Constitucional Plurinacional.

“En este punto de análisis, cabe referirse a la autolimitación de la soberanía, que el constitucionalista Ignacio De Otto “Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes” desarrolla de la siguiente forma: “En términos de teoría jurídica la doctrina del **poder constituyente** del pueblo no es sino la formulación de una norma básica del ordenamiento, esto es, de una **norma de la que deriva la validez de todas las demás** (...) Según la teoría del poder constituyente del pueblo, éste, en cuanto es soberano, tiene un poder absoluto para determinar lo que es derecho, y lo ejerce dando una Constitución en la que determina los procedimientos y los límites de la creación de normas.

**Establecida la Constitución el propio poder del pueblo queda sujeto a ella**, pues la voluntad popular de reformarla sólo podrá expresarse válidamente siguiendo los procesos de reforma que la propia Constitución establece. Con la Constitución el pueblo **no sólo constituye poderes del Estado**, que deben su existencia a la voluntad popular, sino que, además, **se autolimita en el sentido de que, en el futuro, su propio poder acerca de la Constitución sólo podrá ejercerse en los términos que la propia Constitución establece**”<sup>15</sup>.

En este sentido, se reafirma que el Poder Constituyente emana del Soberano y de ahí que proviene la validez de todas las normas, incluida obviamente la Constitución. A partir de este punto, la voluntad del Soberano se sujeta a la Constitución y el poder se auto limita en los términos de la Norma Suprema. La pregunta es: ¿puede un órgano constituido crear u otorgarse nuevas funciones, potestades o facultades que no estén establecidas en la Constitución?

Continuando con lo argumentado, la Declaración Constitucional Plurinacional 003/2013, fundamenta lo siguiente:

Del razonamiento expresado deriva entonces la evidencia de que el constituyente originario recogiendo la voluntad del soberano, instituye

---

15 Declaración Constitucional Plurinacional No. 003/2013.

una Norma Suprema que como se expresó en fundamentos precedentes contiene una parte dogmática y otra orgánica que son la expresión de la autoidentificación del pueblo, la visión y concepción del tipo de Estado imperante, todo ello en el marco de los valores y principios supremos que rigen a esa sociedad. Luego está que el **constituyente derivado**, que de igual forma representa la voluntad del soberano, debe no sólo enmarcar las normas que emite al contenido de la Constitución Política del Estado, sino que su **función implica también el materializar dicho contenido y el espíritu de la Norma Suprema a través de leyes, y en los casos excepcionales de presentarse una aparente antinomia o fricción de normas constitucionales, el legislativo puede -en ejercicio de la facultad conferida por el soberano- dilucidar dicha antinomia o roce de preceptos constitucionales a través de una ley, a efectos de una aplicación contextualizada y sistémica de la Constitución Política del Estado, sin que dicha tarea, de ninguna manera, importe una presunta ley de interpretación de la Constitución, sino únicamente cumplir y materializar la soberanía popular que no puede ser limitada ni restringida por ninguna norma, ni autoridad**<sup>16</sup>.

El TCP establece que el mecanismo del Constituyente, **derivado en este caso del Legislativo** (expresión máxima de la democracia representativa), es la encargada de dar una aplicación contextualizada y sistémica de la Constitución; y lo que se busca es materializar la soberanía popular (lo establecido por el Constituyente). Asimismo esta Declaración Constitucional Plurinacional, establece:

FF.JJ. III.5

El órgano contralor de constitucionalidad, definió a través de su uniforme línea jurisprudencial las características de la refundación del Estado, en ese orden, el primer hito fundamental a ser resaltado, constituye la SC 0168/2010-R<sup>17</sup> de 17 de mayo, la cual, en su Fundamento Jurídico

---

16 Ibídem.

17 Gaceta Constitucional Plurinacional, Tribunal Constitucional Plurinacional. Sentencia Constitucional No. 0168/2010 -R.

III.3, desarrolló la naturaleza jurídica de la función constituyente y la Asamblea Constituyente, señalando que el elemento esencial para establecer la naturaleza jurídica de la función constituyente, es su carácter soberano; en ese orden, dicho entendimiento ya estableció que la teoría del “Poder Constituyente”, consagró el carácter soberano de la función constituyente, la cual no está vinculada a ninguna norma jurídica previa, toda vez que por su naturaleza es un poder pre-jurídico.

### FF.JJ. III.3

Los postulados antes señalados, quedarían trancos si no se diferencia la función constituyente originaria del Poder Constituyente derivado, en ese sentido, cabe precisar que el primero, al emanar de forma directa e inmediata de la voluntad democrática del pueblo, es soberano y por tanto no encuentra sustento en el orden constitucional que pretende dejar sin efecto, entonces, por su naturaleza, se establece que por su carácter originario, es esta propia función la que establece su normativa para regir su actividad orgánica durante el periodo extraordinario de creación de la nueva Constitución, como expresión democrática del pueblo. Por el contrario, el ***Poder Constituyente derivado, es aquel que por decisión popular inserta en la propia Constitución que se caracteriza por ser parcialmente rígida***, está vinculado y encuentra sustento tanto en los Poderes Constituidos como en la propia Constitución para realizar modificaciones al texto constitucional. En este contexto, este poder se encuentra ***claramente demarcado en lo atinente concretamente a las reformas parciales a la Constitución***” y como el Poder Constituido se reafirma que el ***Poder Constituyente emana del Soberano y de ahí que proviene la validez de todas las normas incluida obviamente la CPE***, a partir de este punto la voluntad del Soberano se sujeta a la Constitución y que el poder se autolimita en los términos de la CPE.

Entonces, si la voluntad del soberano se autolimita y los mecanismos de corrección y reforma de la Constitución se dan a través del carácter cerrado y parcialmente rígido de la reforma, cabe la pregunta si *un órgano constituido puede crearse o arrogarse funciones que no están en la Norma Suprema, actuando como si fuera un Poder Constituyente.*

Asimismo, en el siguiente fundamento jurídico de la Declaración Constitucional Plurinacional No. 003/2013, podemos observar la aberrante interpretación que realizaron los Magistrados del TCP del periodo 2012 – 2017, en el sentido que se atribuyen una función del Poder Constituyente; además, no está comprendida en ninguna de sus funciones la atribución o facultad de inaplicar o realizar una contrarreforma constitucional. Aunque, sería de vital información conocer los motivos de fondo por la excusa personal de los ex magistrados Gualberto Cusi y Rosario Chanéz en la resolución de esta causa, lo que provocó convocar a sus suplentes<sup>18</sup>.

Siguiendo este análisis observamos que la incoherencia argumentativa sigue demostrando falacias de lógica constitucional:

### **FF.JJ. III.9**<sup>19</sup>

Al respecto, la norma objeto de análisis determina dos aspectos que deben ser analizados a fin de realizar el contraste de constitucionalidad, el primero determina que el Presidente y el Vicepresidente se encuentran habilitados para la reelección por una sola vez de forma continua desde el momento de haber sido elegidos por primera vez, a partir de la vigencia de la Constitución; y el segundo, establece que el parágrafo de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Política del

---

18 Declaración Constitucional Plurinacional 003/2013, Gaceta Constitucional Plurinacional, *Trámite* Procesal en el Tribunal Constitucional Plurinacional: Ante la excusa presentada por el Magistrado Gualberto Cusi Mamani el 1 de marzo de 2013, (fs. 22 y 24), la Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional, mediante AC 0007/2013, de 5 de marzo, declaró legal la excusa del Magistrado Cusi, disponiendo su separación definitiva del conocimiento de la causa, convocándose a efecto de conocer el trámite de la consulta al Magistrado Macario Lahor Cortez Chávez (fs. 26 a 29). El 5 de marzo de 2013, la Magistrada Soraida Rosario Chanéz Chire formuló excusa dentro de la presente causa, misma que fue declarada legal mediante AC 0008/2013, de 7 de marzo emitido por la Sala Plena (fs. 32 a 34), disponiendo además la separación definitiva del conocimiento de la causa, convocándose a efecto de conocer el trámite de la consulta a los Magistrados Macario Lahor Cortez Chávez y Zenón Hugo Bacarreza Morales. Por AC 0076/2013-CA de 8 de marzo (fs. 36 a 37), la Comisión de Admisión del Tribunal Constitucional Plurinacional, admitió la consulta sobre la constitucionalidad del proyecto de “Ley de Aplicación Normativa”, ordenándose se proceda al correspondiente sorteo de acuerdo a lo establecido por el art. 114 del CPCo.

19 *Ibidem*.

Estado, es aplicable a las autoridades que después del 22 de enero de 2010, continuaron ejerciendo cargos públicos, sin nueva elección, designación o nombramiento. Sobre este particular y en lo referente al ámbito personal de aplicación regulado por el citado proyecto, debe señalarse que tanto el Presidente como el Vicepresidente, en el marco del Estado Unitario Social de Derecho, Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías, tal cual reza el art. 1 de la CPE, son autoridades ***cuya fuente de poder tiene su origen en una forma democrática de gobierno mediante el voto universal, obligatorio, directo, libre y secreto***, tal como lo señala el art. 166.1 de la CPE; en este sentido, por la ***naturaleza jurídica de su mandato, que tal como se dijo, emerge del voto popular, en el contexto del sistema de gobierno adoptado por el Estado Plurinacional de Bolivia, que se plasma en el art. 11 de la CPE*** y al estar ***regulado su mandato en la parte orgánica de la constitución, se colige que no existe incompatibilidad alguna del desarrollo normativo mediante ley expresa de este elemento fáctico-normativo de la disposición objeto de análisis con el orden constitucional.***

En ese sentido, se advierte que la norma en análisis destaca la figura de la reelección, refiriéndose únicamente al caso del Presidente y Vicepresidente, sosteniendo además que si éstos fueron elegidos en vigencia del nuevo régimen constitucional se encuentran habilitados para la reelección, dado ***que de una interpretación literal de la Disposición Transitoria Primera, se extrae que los mandatos anteriores a la vigencia de la Constitución, seguirán computándose hasta la posesión de las nuevas autoridades, desprendiendo el mismo resultado si se considera la interpretación sistemática de la referida Disposición Transitoria, así su parágrafo I acorta los mandatos de autoridades nacionales hasta “(...) la elección de la Asamblea Legislativa Plurinacional, Presidente y Vicepresidente de la república (...)”, posteriormente el parágrafo IV prorroga el mandato de las autoridades municipales y en ese contexto el parágrafo II, refiriéndose a todos los mandatos sean de nivel nacional, departamental o municipal en ese momento vigentes, prorroga el computo de sus funciones hasta el nuevo periodo de las nuevas autoridades,***

***de forma que no hace mención expresa, sobre si el periodo constitucional que desarrollaba constituía o no su primer periodo constitucional.***

Asimismo, para este Tribunal la Disposición Transitoria Primera de la CPE, debe interpretarse **conforme a las normas definitivas contenidas en la misma Constitución y específicamente por la parte dogmática constitucional.**

Por otra parte, conforme al Fundamento Jurídico III.5 de la presente Declaración Constitucional, es necesario rememorar que la Asamblea Constituyente en Bolivia, cuyo proceso fue iniciado el 2006, concluyendo el 2009, tuvo inequívocamente un carácter originario, con origen en la voluntad democrática popular, característica a partir de la cual se entiende su autonomía, en mérito de la cual, el nuevo orden es diferente al preexistente, el nuevo orden implica una nueva era jurídico-política basada en la refundación del Estado. Por ello, se concluye que es absolutamente razonable y acorde con la Constitución, realizar el computo del plazo para el ejercicio de funciones tanto del Presidente como del Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, desde el momento en el cual la función constituyente refundó el Estado y por ende creó un nuevo orden jurídico - político.

El art.168 de la CPE, prevé que el Presidente y Vicepresidente elegidos por primera vez a partir de la vigencia de la Constitución, están habilitados para una reelección por una sola vez de manera continua. Al respecto, la precisión normativa realizada por el art. 4.I. del proyecto de ley objeto del presente test de constitucionalidad, en cuanto al momento para el cómputo del plazo para la reelección de autoridades a través del voto popular, no desborda el contenido normativo del citado artículo constitucional menos lo contradice, ya que el desarrollo se encuentra inserto en la parte orgánica de la Constitución.

Efectuada la compatibilización de la primera parte del art. 4 del proyecto de ley en consulta, corresponde ahora realizar dicha labor en cuanto al ámbito personal de aplicación de la misma, contenido en el segundo presupuesto del citado art. 4 en estudio que refiere: **“La prescripción contenida en la**

**Disposición Transitoria Primera, parágrafo II de la Constitución Política del Estado es aplicable a las autoridades que después del 22 de enero de 2010, continuaron ejerciendo cargos públicos sin nueva elección, designación o nombramiento”.**

Analizando los argumentos de los fundamentos jurídicos de la DCP 003/2013, desde el punto de vista académico constitucional podríamos entender y siguiendo las falacias argumentativas del TCP, que, entonces Bolivia fue refundada 16 veces, en el sentido que hemos tenido hasta la fecha 17 Constituciones (Cuadro 1):

**Cuadro 1.**  
**Bolivia: Constituciones Políticas del Estado, 1826 - 2009**

| N° | AÑO  | PRESIDENCIA            | PODER CONSTITUYENTE                   |
|----|------|------------------------|---------------------------------------|
| 1  | 1826 | Antonio José de Sucre  | Constitución Originaria Fundadora     |
| 2  | 1831 | Andrés de Santa Cruz   | Asamblea General Constituyente        |
| 3  | 1834 | Andrés de Santa Cruz   | Congreso Constitucional Constituyente |
| 4  | 1839 | José Miguel de Velasco | Congreso Constitucional Constituyente |
| 5  | 1843 | José Ballivián         | Convención Nacional                   |
| 6  | 1851 | Manuel Isidoro Belzu   | Convención Nacional                   |
| 7  | 1861 | María de Achá          | Asamblea Constituyente                |
| 8  | 1868 | Mariano Melgarejo      | Asamblea Nacional Constituyente       |
| 9  | 1871 | Agustín Morales        | Asamblea Constituyente                |
| 10 | 1878 | Hilarión Daza          | Asamblea Constituyente                |
| 11 | 1880 | Narciso Campero        | Convención Nacional                   |
| 12 | 1938 | Germán Busch           | Convención Nacional                   |
| 13 | 1945 | Gualberto Villarroel   | Convención Nacional                   |
| 14 | 1947 | Enrique Hertzog        | Congreso Nacional Constituyente       |
| 15 | 1961 | Victor Paz Estenssoro  | Congreso Nacional Extraordinario      |
| 16 | 1967 | René Barrientos Ortuño | Asamblea Constituyente                |
| 17 | 2009 | Evo Morales Ayma       | Asamblea Constituyente                |

Elaboración propia con base en Trigo (1958) y Gaceta Oficial de Bolivia (2019).



El texto de la Ley interpretativa en su art. 4, fue declarado constitucional de la siguiente manera:

#### Art 4. REELECCIÓN DEL PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DEL ESTADO

- I. De conformidad a lo establecido en el Artículo 168 de la Constitución Política del Estado, el Presidente y Vicepresidente elegidos por primera vez a partir de la vigencia de la Constitución, están habilitados para una reelección por una sola vez de manera continua.

En resumen, el argumento principal en la interpretación del TCP se basa en que el Estado de Bolivia, había sido refundado y por tanto los mandatos anteriores deberían computarse a partir del 7 febrero de 2009, lo cual es una aberración interpretativa que inaplica la Constitución, sin que este alto tribunal de control de constitucionalidad concentrado tenga facultad o potestad que emane de la Constitución o la Ley y le otorgue poder para generar una reforma/inaplicación, asumiendo el rol del Poder Constituyente, cuando es sólo un poder constituido.

Siguiendo la voluntad del Poder Constituyente, plasmada en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución en su numeral II, el primer periodo de mandato del ex presidente Morales y del ex vicepresidente García se computa entre el 22 de enero de 2006 y el 22 de enero 2010 y el segundo mandato se computa entre el 22 de enero de 2010 y el 22 de enero de 2015. Hasta ahí les permitía la Norma Suprema su segundo mandato o reelección continua de acuerdo al art. 168 y la Disposición Transitoria Primera en su párrafo segundo<sup>20</sup>.

La Declaración Constitucional Plurinacional No. 003/2013, inaplica el art. 168 y la Disposición Transitoria Primera en su párrafo II de la Norma Suprema y genera un quiebre del sistema democrático boliviano al convertirse en una contrarreforma constitucional, afectando las bases de los

---

20 Disposiciones transitorias. Primera: I. Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones.

principios democráticos establecidos en la Constitución y dando lugar a la posibilidad de una tercera reelección y mandato del ex presidente Morales y el ex vicepresidente García.

En este sentido, podemos observar un claro desentendimiento malicioso por parte de los Magistrados del TCP en su rol institucional de guardianes de la Constitución. Es imprescindible aclarar que la CPE, promulgada el 7 de febrero de 2009, no tiene un carácter originario, sino derivado, ya que fue convocada por un poder constituido, con la misión de realizar una reforma de la Constitución, la cual resultó en una reforma total. Sin embargo, como ya se explicó, el texto original aprobado por el pleno de la Asamblea Constituyente en la ciudad de Oruro, el 10 de Diciembre de 2007, fue reformado en 144 artículos en un Congreso (Parlamento 2007), que lo denomino **constituyente de facto**, porque las decisiones del Poder Constituyente **no podían** someterse a la voluntad de ningún poder pre constituido, dando así lugar a que, según la doctrina constitucional, la Constitución boliviana está dentro de la clasificación de Constituciones Pactadas, en el sentido que se realizaron negociaciones políticas para su aprobación, entre las fuerzas de partidos políticos con representación parlamentaria, en el entonces Congreso de la República entre el periodo 2008 – 2009.

#### 4.2. Contrarreforma Constitucional N° 2: Declaración Constitucional Plurinacional N° 193/2015

El poder político ejercido por el gobierno de Evo Morales Ayma desde enero del año 2006 y con una reelección constitucional en el año 2009, más otra al margen del espíritu de la Constitución y del Poder Constituyente en el año 2014, conllevaron a un prorrogismo que generó grietas en el Sistema Democrático, respaldado por un discurso político de refundación del Estado. Además, **este poder político se justificaba de forma abstracta** al considerarse el primer presidente indígena en la historia de Bolivia, siendo este argumento una especie de carta blanca para realizar acciones contrarias a un modelo de gobierno democrático constitucional, sometiendo así a los cuatro órganos de poder del Estado a una obediencia extremadamente anti democrática y anti constitucional, hasta el punto de valerse de acciones

procesales constitucionales, con el fin de declarar la constitucionalidad de los actos inconstitucionales, con la complicidad de la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Tribunal Constitucional Plurinacional y el Órgano Electoral Plurinacional. Estos aspectos son nítidamente observados en los argumentos académicos constitucionales en el siguiente desarrollo.

La DCP N° 0193/2015, del 21 de octubre de 2015, decidió el control previo de constitucionalidad sobre un proyecto de Ley para la reforma parcial de la Constitución Política del Estado. En las conclusiones de esta Declaración, en su numeral II.2, establece los siguientes argumentos:

La exposición de motivos del proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política del Estado, referente a la reforma parcial del art. 168 de la Ley Fundamental; contiene las siguientes justificaciones jurídicas y políticas: a) Justificaciones jurídicas: 1) El proyecto de ley de reforma, relativo al art. 168 constitucional; no contraviene el art. 411. “1” de la misma norma suprema, toda vez que, su marco regulatorio, se halla establecido en relación exclusiva al periodo de mandato y la posibilidad de reelección de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente, por dos veces de manera continua, obedeciendo aquello a **una reforma parcial, que cumple los procedimientos específicos al efecto, no afectando las bases fundamentales de la Norma Suprema, ni el modelo de Estado, menos los principios, valores y fines, ni el sistema de gobierno, instituido en función al art. 11 de la CPE, que prevé una democracia directa y participativa, representativa y comunitaria;** 2) La reforma constitucional **tampoco afecta los derechos, deberes y garantías instituidos por la Norma Suprema, manteniéndose perennes sus características de inviolabilidad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad;** y, 3) **No se afectan la primacía o mecanismos de reforma a la Constitución, al mantenerse íntegros los criterios de primacía y del bloque de constitucionalidad; posibilitando la reforma parcial, que la Ley Fundamental, se adapte a los cambios que inevitablemente se producen en todas las sociedades, basados fundamentalmente en la voluntad del pueblo;** y, b) Justificaciones políticas: i) Bolivia, a través de su **primer Presidente Indígena**, ha planteado la denominada Agenda

Patriótica 2025, como una estrategia para llegar al bicentenario de la creación de la República, superando la extrema pobreza; y con un grado de desarrollo que coloque al país en una posición privilegiada en América Latina; situación posible **considerando “lo avanzado hasta ahora”**; ii) Bolivia, **“en definitiva tiene el derecho de labrarse un mejor futuro de la mano de un gobernante que ha transformado definitivamente la forma de hacer política en nuestro país, ha construido una realidad diferente en beneficio de la sociedad boliviana”**; y, iii) Conforme a lo antes anotado, **la iniciativa del pueblo boliviano representado por sus organizaciones sociales, debe ser acogida y considerada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, considerando que “en definitiva la legitimidad de la reforma parcial pasa por un acto de democracia directa cual es un referéndum constitucional”**; por lo que, debe **permitirse que sea el mismo pueblo, quien finalmente defina democráticamente si desea o no la reforma planteada** (fs. 12 a 20)<sup>21</sup>.

Esta propuesta de reforma de la Norma Suprema, tenía como fin político modificarla en su art. 168, con respecto a la posibilidad de que el Presidente y el Vicepresidente del Estado, puedan ser reelegidos por dos veces consecutivas en vez de una sola, tal como establece el texto constitucional, con el fin que la alternancia sea un Principio Democrático y que garantice el no prorrogismo en el poder. Pero como observaremos en los fundamentos jurídicos de la DCP 193/2015, el Órgano Extrapoder (el TCP) que tiene la misión de ser guardián de la Constitución, realizó una sobre interpretación sesgada y errónea de varios aspectos que son nucleares para garantizar la estabilidad del sistema democrático. Las justificaciones en la exposición de motivos de la ley sometida al control previo de constitucionalidad, denotaba argumentos frágiles y solo con un fin político partidario, el de justificar una tercera reelección presidencial, vulnerando los principios y valores constitucionales, así como los principios democráticos también instituidos en la Constitución.

---

21 Declaración Constitucional Plurinacional No. 193/2015. Gaceta Constitucional Plurinacional.

En los Fundamentos podemos leer que el TCP argumenta que esta propuesta de reforma parcial a la Constitución no afecta a las bases fundamentales del Estado. Este argumento es erróneo, con falacias de lógica jurídica, ya que una reforma del art. 168 de la Norma Suprema por supuesto que afecta a su parte dogmática y a las bases fundamentales del Estado, en la razón de que el sistema democrático se encuentra establecido de forma transversal en el texto constitucional, por ejemplo en: la esencia de los principios y valores, de los fines y funciones del Estado, en la forma democrática de gobierno, en los límites del ejercicio de los derechos políticos y, por ende, en los límites que la propia Constitución impone al poder político.

#### FF.JJ. III.1

En definitiva es el pueblo quien dará el veredicto final que efectivice o paralice el proceso de reforma; al respecto la Declaración Constitucional Plurinacional 0001/2013 de 12 de marzo, señaló que: “...la soberanía reside en el pueblo, en ese sentido, la Constitución Política del Estado, emplea el denominativo de pueblo, por una parte para describir e identificar a la totalidad de bolivianas y bolivianos del país, comprendiendo así pueblo, su acepción amplia, la composición plural de toda la sociedad boliviana (...)”<sup>22</sup>.

En este sentido, se puede entender que la figura de “reelección” está sujeta a la voluntad del poder constituyente y su modificación corresponde a una decisión del Soberano.

Lo establecido en este fundamento jurídico, se entiende que pese a forzar una posible reforma parcial de la Constitución, será el pueblo quien defina a través de su voto en un referéndum si la reforma se realizará o no.

#### Fundamentos Jurídicos de la Resolución Constitucional

##### FF.JJ. III.3.2

Por tanto, a objeto de determinar si el contenido de la Ley de reforma parcial de la Constitución Política del Estado, es conforme o coherente

---

22 Ibídem.

no sólo con el procedimiento constitucional establecido en el art. 411.II de la CPE, sino también con el propio contenido o fondo constitucional, ***es preciso referirse al ejercicio del derecho político a ser elegido, al sufragio, a los principios de soberanía y de democracia***; para lo cual en principio nos remitimos a lo establecido en la Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) 0591/2012 de 20 de julio, mediante la cual este Tribunal, interpretando el art. 7 de la CPE, partiendo de la separación de funciones, en lo pertinente señaló que: “...la división primaria es la concebida por las normas del art. 7 de la CPE, que declara **la reserva de la soberanía por parte del pueblo para ejercerla de modo directo, por medio de las vías constitutivas de su voluntad primigenia, esto es la función constituyente (art. 411 de la CPE), y otras como el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato y la consulta previa**; de las que ***derivan el texto constitucional y otros instrumentos jurídicos primarios, que también se constituyen en mecanismos restrictivos de los órganos constituidos***”<sup>23</sup>.

Por lo que, ya en esta DCP 0193/2015 se establece que las funciones de los órganos constituidos se limitan por el texto propio de la Constitución, y que arrogarse funciones más allá de las establecidas, rompe con el equilibrio democrático y los límites de la función de cada Órgano, más allá de la voluntad del soberano.

A objeto de comprender la Democracia como pilar del Estado de Derecho, resulta preciso remitirnos a lo establecido en el Dictamen 001-14-DRC-CC de 31 de octubre de 2014, pronunciado por la Corte Constitucional del Ecuador<sup>24</sup>, que, citando el concepto desarrollado por Norberto Bobbio de que: “(...) la Democracia es un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, en el que es prevista y facilitada la más amplia participación posible de los interesados” (Bobbio, 1986), concluyó que: “(...) el elemento fundamental del Estado democrático es la participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones, mecanismos de

---

23 Ibídem.

24 Gaceta Constitucional. Corte Constitucional del Ecuador.

participación que se articulan en torno a generar justamente “la más amplia participación posible (...)” (p. 21). El elemento esencial del actual modelo democrático, participación ciudadana, impone varios presupuestos: a) derechos constitucionales de participación; b) mecanismos de participación ciudadana directos e indirectos, es decir reglas procedimentales que establecen quién y cómo se adoptan las decisiones; y c) un régimen jurídico político que se presenta en normas constitucionales y legales que desarrollen el equilibrio de las fuerzas políticas”.

Si hay participación del pueblo, en forma estructurada y considerando los tres supuestos, es una forma democrática válida para la formación de decisiones colectivas.

En el mismo sentido la jurisprudencia nacional desarrollada por el TCP, a través de la SCP N° 1034/2013 de 27 de junio, refiriéndose en lo específico a las formas de participación democrática, conforme al orden constitucional interno establecido en el art. 11 de la CPE, concluyó que: “(...) la participación ciudadana en Bolivia ahora reconoce tres tipos de democracia: a) la democracia directa y participativa; b) la democracia representativa; y, c) la democracia comunitaria, cada una con mecanismos concretos de participación ciudadana”<sup>25</sup>.

En los Fundamentos Jurídicos de la DCP N° 193/2015, se argumentó y se constituyó en un precedente totalmente contradictorio en la SCP N° 84/2017, que declarará el derecho a la reelección indefinida como un derecho humano que en su entendimiento erróneo y con una carga de falacias estaría tutelado por la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), algo inaudito.

En consecuencia, el TCP argumenta que la reforma parcial propuesta mediante Ley, **no afecta a la democracia ni atenta a los principios constitucionales, dado que la propuesta es clara y categórica “por dos veces” consecutivas, es decir, con un límite constitucional; distinto fuera que se hubiera propuesto**

---

25 SCP 1034/2013. Gaceta Constitucional Plurinacional

la posibilidad de reelección de manera indefinida e ilimitada. Por otro lado, la reforma parcial **no es limitativa o restrictiva de derechos, sino más bien, ampliatoria al ejercicio del derecho político a ser elegido y/o reelegido por dos veces en caso de ser ratificada o aprobada en referendo; y beneficia a todos los candidatos** a Presidente o Presidenta, y Vicepresidente o Vicepresidenta, **fortaleciendo así los principios democráticos basados en el voto popular, sin que ello cause perjuicio a otros ciudadanos que deseen habilitarse y/o postularse;** se reitera que, si bien la figura jurídica de la posibilidad de segunda reelección, en ningún momento resta la probabilidad de que todos aquellos que se sometan a la convocatoria respectiva y sean habilitados se conviertan también en elegibles y reelegibles, con **los mismos derechos y oportunidades que los demás.**

Este párrafo reafirma el punto que el derecho a ser elegible debe cumplir los requisitos de **justicia e igualdad.** Sin embargo, se aclara que el Estado Constitucional y la cláusula democrática se satisfacen en la consideración de la limitación del derecho a ser elegido en forma limitada, puesto que la limitación de este derecho fortalece los principios democráticos.

**La Declaración Constitucional Plurinacional No. 193/2015<sup>26</sup>,** del 21 de octubre del año 2015, sobre el proyecto de Ley de Reforma Parcial sobre el art. 168 de la CPE, en sujeción al art. 411.II de la misma norma fundamental del Estado, **declara:**

#### **LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL DECRETA:**

#### **LEY DE REFORMA PARCIAL A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**

**ARTÍCULO 1. (Objeto).**- La presente ley tiene por objeto reformar parcialmente la Constitución Política del Estado de 7 de febrero de 2009.

---

26 Ibídem.



**ARTÍCULO 2. (Reforma).**- Se reforma parcialmente el artículo 168<sup>27</sup> de la Constitución Política del Estado, quedando redactado de la siguiente manera:

“Artículo 168. El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado es de cinco años, pudiendo ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua”.

### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA**

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.**- Para efectos de la presente Ley, el primer periodo constitucional en aplicación de la Nueva Constitución Política del Estado fue el comprendido entre el 2010 y 2015; la primera reelección constitucional es la que corresponde al periodo 2015 – 2020 y la segunda reelección constitucional sería la correspondiente al periodo 2020 – 2025.

### **DISPOSICIÓN FINAL**

**DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA.**- La presente Ley será promulgada solemnemente una vez conocidos los resultados del referéndum constitucional aprobatorio, en caso de ser favorable, de conformidad a lo establecido en el artículo 411 del texto constitucional. En caso de ser rechazada la reforma parcial, la presente Ley quedará sin efecto.

Es dada en la Sala de Sesiones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, a los veintiséis días del mes de septiembre de dos mil quince años.

Asimismo esta **Resolución Constitucional** argumenta:

“(…) sino, sobre todo, porque el contenido de la reforma parcial, no afecta a los principios democráticos, al contrario amplía el ejercicio de derechos políticos - conforme se desarrolló precedentemente-, como tampoco incide ni directa ni indirectamente en el modelo de Estado (rcp. 193/2015)”<sup>28</sup>.

27 Art. 168.- El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua (CPE, 2009).

28 Resolución Constitucional Plurinacional N° 193/2015.

Al declarar la constitucionalidad de la Ley de reforma parcial de la Constitución, incurre en otra falacia argumentativa y refrenda la inaplicación del art. 168 y de la Disposición Transitoria Primera, en su numeral II, de la Norma Suprema, ya realizada por la DCP No. 003/2013, dando lugar a una segunda contrarreforma constitucional de forma arbitraria y sin ninguna potestad que emane del art 202 de la CPE.

El 21 de febrero de 2016 se realizó el Referéndum Constitucional Aprobatorio y el voto ciudadano del NO a la reforma parcial de la Constitución se impuso a la voluntad política del Movimiento Al Socialismo (MAS), con dos tercios de representación en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Por lo tanto, la ley de reforma de la Norma Suprema quedó sin efecto alguno en ese momento. Sin embargo, se ha evidenciado que el poder político no ha respetado ni cumplido el propio proyecto de ley que fue declarado constitucional, que contaba con una cláusula expresa de dejar sin efecto la ley en caso de un rechazo a la reforma parcial de Constitución en el referéndum aprobatorio que se llevó a cabo el 21 de febrero del 2016. Además, se ha obviado los precedentes de condicionamiento a la posibilidad de una reforma parcial, vinculada a la decisión a través del sufragio en el referéndum.

#### 4.3. Contrarreforma Constitucional N° 3: Sentencia Constitucional Plurinacional N° 084/2017

Esta decisión, asumida por el TCP, se convirtió en el precedente inconstitucional que lapidó el Principio de Soberanía establecido en el art. 7 de la Constitución e inaplicó los arts. 168, 411 y otros de la Norma Suprema, afectando al sistema democrático de Bolivia y generando un quiebre a los límites del poder político, es decir a una de las funciones esenciales de la Norma Suprema, fuente de inspiración del Constitucionalismo Boliviano y del Poder Constituyente. La SCP N° 084/2017 indica:

**La Sentencia Constitucional Plurinacional No. 084/2017<sup>29</sup>** del 28 de noviembre de 2017, resuelve la acción de inconstitucionalidad abstracta

---

29 Gaceta Constitucional Plurinacional, Tribunal Constitucional Plurinacional.

sobre: a) La inconstitucionalidad de los arts. 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la Ley del Régimen Electoral (LRE) –Ley 026 de 30 de julio de 2010–, por ser presuntamente contrarios a los arts. 26 y 28 de la Constitución Política del Estado (CPE), concordantes con los arts. 13, 256 y 410.II de dicha Norma Suprema; 1.1, 23, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); y, b) La inaplicabilidad de los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE respecto a la limitación de la reelección por una sola vez de manera continua por contradicción intra-constitucional de los arts. 26 y 28 de la misma Norma Suprema y por contradecir convencionalmente los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la citada CADH, concordante con los arts. 13, 133, 256 y 410.II de la CPE.

Esta sentencia, inaplica varios artículos de la CPE. Además, el TCP se atribuye la función del control concentrado, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), y realiza una sobre interpretación aberrante de dicho instrumento. Al inaplicar la Norma Suprema, resuelve declarar como Derecho Humano la reelección indefinida del Presidente, Vicepresidente y otras autoridades electas, en los diferentes niveles de gobierno del Estado de Bolivia. Esta es la tercera contrarreforma constitucional; si bien sigue formalmente los precedentes de las Resoluciones N° 003/2013 y 193/2015, también genera contradicción de precedentes, ya enunciados en la DCP No. 193/2015, como ser lo establecido en el Fundamento Jurídico III.3.2:

#### FF.JJ.III.3.2

(...) En consecuencia, la reforma parcial propuesta mediante Ley, no afecta a la democracia ni atenta a los principios constitucionales, dado que la propuesta es clara y categórica “por dos veces” consecutivas, es decir, con un límite constitucional; distinto fuera que se hubiera propuesto la posibilidad de reelección de manera indefinida e ilimitada; por otro lado, la reforma parcial no es limitativa o restrictiva de derechos, sino más bien, ampliatoria al ejercicio del derecho político a ser elegido y/o reelegido por dos veces en caso de ser ratificada o aprobada en referendo; y beneficia a todos los candidatos a Presidente o Presidenta,

y Vicepresidente o Vicepresidenta, fortaleciendo así los principios democráticos basados en el voto popular, sin que ello cause perjuicio a otros ciudadanos que deseen habilitarse y/o postularse, se reitera debido a que la figura jurídica de la posibilidad de segunda reelección en ningún momento resta la probabilidad de que todos aquellos que se sometan a la convocatoria respectiva y sean habilitados se conviertan también en elegibles y reelegibles, con los mismos derechos y oportunidades que los demás<sup>30</sup>.

En este sentido y de manera errónea e inconstitucional, se ha declarado de aplicación preferente el art. 256; pero materialmente han sido inaplicados los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, así como los arts. 52.III, 64.d, 65.b, 71.c y 72.b, de la Ley del Régimen Electoral. Esta es la tercera contrarreforma constitucional, que destruye los principios democráticos de la Norma Suprema, además de haber enterrado la voluntad popular en la decisión de no reformar parcialmente la Constitución en su art. 168., con respecto a que sólo permite la reelección por una solo vez consecutiva, decisión vinculante del referéndum del 21 de febrero del 2016. Así, el TCP contradice sus propios fundamentos aportados en la DCP N° 193/2015; algo inaudito y aberrante en su forma y fondo.

En su *obetir dictum*, esta sentencia establece:

Los derechos políticos al mismo tiempo son reverso esencial de otro derecho fundamental de las personas, como ser la prohibición de toda forma de discriminación, por lo que aquéllos deben ser ejercidos sin ninguna restricción indebida y que comprenden indivisiblemente derechos esenciales tales como a participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes, a votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; por su parte, el art. 23 de la CADH al reconocer derechos políticos y determinar que todos los ciudadanos

---

30 Declaración Constitucional Plurinacional N° 193/2015.

tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, así como acceder a la función pública en condiciones de igualdad y establecer causales taxativas *numerus clausus* en la regulación de su ejercicio, tiene el propósito de evitar la discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos<sup>31</sup>.

Bajos estas premisas de argumentos, que colisionan directamente con el espíritu propio de la Constitución y con la voluntad del Poder Constituyente como entidad que basa su función en el Principio de Soberanía, de acuerdo y concordante con el art. 7 de la Norma Suprema, el TCP fundamenta de la siguiente manera:

Los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, se contraponen, en primer lugar, con otros artículos de la misma en materia de derechos humanos; específicamente, los arts. 26, 28, 256 y 410.II de la Norma Suprema, al restringir el goce de los derechos políticos y vulnerar derechos humanos reconocidos en Tratados y Convenios internacionales de la materia, concretamente los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la CADH, pues no solo limitan el goce de los derechos, sino también las “posibilidades” reales y efectivas, pues de manera inconstitucional e inconvencional vulneran derechos humanos más favorables, constitucionalizando disposiciones completamente discriminatorias para el goce efectivo de los derechos humanos, poniendo limite sin justificación alguna al goce de los derechos políticos para que todos los ciudadanos puedan ser reelectos como autoridades de representación popular, mientras el soberano así lo desee, restringiendo los artículos cuestionados la posibilidad de participar en la dirección del poder conforme al art. 23.1.A y la oportunidad de ser elegido en elecciones periódicas y auténticas, cuando la elección depende del voto del ciudadano, ya que si confía en sus candidatos, éstos saldrán victoriosos, no pudiendo restringirse sin ningún motivo la participación, pues quien elige es el soberano a través del voto, en consecuencia no se puede limitar la “participación” y posibilidad de ser electo, por lo que el Estado boliviano incumplió compromisos al disponer

---

31 Sentencia Constitucional Plurinacional No. 084/2017.

constitucionalmente normas que deniegan el ejercicio de derechos, cuando se debieron ampliar las oportunidades a los ciudadanos para poder ser elegidos, de participar en las decisiones del poder público o acceder a un cargo a través del voto; en consecuencia, los artículos de la Norma Suprema señalados, al establecer la limitación de la reelección por una sola vez de manera continua, restringen derechos humanos, como son los derechos políticos y al confrontarse con los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la CADH se constituyen en inconvencionales, pues el art. 13 de la CPE establece que los derechos reconocidos en su texto son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos y que se interpretarán conforme con los tratados internacionales de la materia, cuando prevean normas más favorables, en concordancia con el art. 256.II de la misma Norma Suprema<sup>32</sup>.

Se puede apreciar, desde el campo de la lógica constitucional, que estos argumentos solo pretenden consolidar una voluntad que nace de una exigencia desde un poder político constituido y obliga a los guardianes de la Constitución a construir interpretaciones y argumentos que justifiquen “políticamente” y abarradamente el prorrogismo, en el Poder Ejecutivo principalmente, pero abriendo la posibilidad de una elección indefinida no sólo para el Presidente y Vicepresidente, sino también para otras autoridades y representantes de los diferentes niveles de gobierno.

Los accionantes demandaron la inconstitucionalidad de artículos de la propia CPE, que ya estaba refrendada por la Soberanía del Pueblo a través del referéndum aprobatorio de la Constitución del 25 de enero de 2009, y del referéndum aprobatorio del 21 de febrero de 2016, generando así la idea aberrante que la Constitución es inconstitucional con respecto a los artículos demandados de inconstitucionales.

El TCP falla argumentando la frase de “aplicación preferente”, que en sí es una inaplicación que la denomino contrarreforma constitucional, y contradicen los mandatos establecidos en la propia Constitución, realizando una sobre

---

32 Ibidem.

interpretación abusiva y errónea del art. 256, confundiendo los derechos humanos con el ejercicio ilimitado de los derechos políticos. Además, reitero, inaplicando la voluntad soberana expresada en el referéndum del 21 de febrero del 2016.

#### 4.4. Contrarreforma Constitucional N° 4: Sentencia Constitucional Plurinacional N° 024/2018

La Constitución es cuestionada por el poder político cuando interfiere en sus objetivos para alcanzar fines de favorabilidad sin legitimidad, tratando así de limitar su fuerza normativa, lo cual conlleva a una amenaza permanente del quiebre del sistema democrático.

Según Bidart Campos (1995), el documento constitucional escrito de un Estado democrático es un sistema normativo que tiene fuerza obligatoria y vinculante, es decir que reviste la naturaleza de norma jurídica, descartando absolutamente la posibilidad de que la Constitución pueda ser considerada parcial o totalmente por un texto donde se acumulen ruegos, simples declaraciones o parámetros orientativos. De ahí en más su proposición será: la Constitución de un Estado democrático tiene fuerza normativa en toda su integridad, en todas sus partes, en todos sus contenidos, también en sus implicitudes.

En este sentido, la CPE se robustece en su esencia formal y real a través de sus arts. 410 y 411, que en mi criterio son las claves fundamentales para su propia garantía jurídica y política, cuya finalidad es asegurar a la Constitución la mayor estabilidad posible en su función de Norma Suprema y la imposibilidad de reformarla fuera de los mandatos y procedimientos establecidos.

El Sistema Democrático se encuentra garantizado en la parte dogmática de la Constitución y consolidado en los principios y valores constitucionales que están ubicados sistemáticamente y dispersos en todo el texto constitucional. Éstos son transversales, por lo tanto, para poder generar una inaplicabilidad de uno o varios enunciados de la Norma Suprema, el único camino es una

reforma constitucional, ya sea parcial o total. El poder constituido no tiene ninguna potestad discrecional para inaplicarla por ningún motivo que no sea el de cumplir con lo dispuesto por el Poder Constituyente.

En la acción de inconstitucionalidad abstracta interpuesta por Norma Alicia Piérola Valdéz y Julio Hermógenes Costas Gonzáles, Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, demandando la inconstitucionalidad y control de convencionalidad de los arts. 123, 149, 167, 285.I.1 y 287.I.1 de la CPE; y, la Disposición Final Primera de la Ley 004 de 31 de marzo de 2010 (Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”)<sup>33</sup>, podemos observar que el poder político constituido, interpreta que la Constitución es en parte inconstitucional, razonamiento que excede la razonabilidad en un Estado democrático constitucional.

Voy a concentrarme en los arts. 149 y 167 de la Constitución, demandados de inconstitucionales e inconvenientes:

**ARTÍCULO 149.** Para ser candidata o candidato a la Asamblea Legislativa Plurinacional se requerirá cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público, contar con dieciocho años de edad cumplidos al momento de la elección, haber residido de forma permanente al menos los dos años inmediatamente anteriores a la elección en la circunscripción correspondiente.

**ARTÍCULO 167.** Para acceder a la candidatura a la Presidencia o a la Vicepresidencia del Estado se requiere cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público, contar con treinta años de edad cumplidos al día de la elección, y haber residido de forma permanente en el país al menos cinco años inmediatamente anteriores a la elección (CPE, 2009).\_

---

33 Por ser presuntamente contrarios a los arts. 13.IV, 21.7, 26, 116.II, “144.2”, 178.I, 256 y 410. II de la CPE; 1, 9, 22.1 y 2, 23.1 incs. b) y c), 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 12, 15 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (Sentencia Constitucional Plurinacional. No. 024/2018).



Ambos artículos representan una garantía para el Sistema Democrático y ponen condiciones mínimas para el ejercicio de los derechos políticos en su vertiente de los requisitos constitucionales de elegibilidad a los cargos públicos de Diputados, Senadores, Presidente y Vicepresidente del Estado, pudiendo entender este aspecto como el orden constitucional de acceso a un cargo público representativo como candidato a un proceso de elecciones generales democráticas constitucionales.

El TCP, en los fundamentos jurídicos del fallo en la SCP N° 024/2018 de 27 de junio de 2018, argumentó lo siguiente:

Siguiendo esa línea de razonamiento, el Tribunal Constitucional Plurinacional estableció: “(...) consecuentemente, como se trata de derechos humanos, para efectuar el test de constitucionalidad se acudirá a los criterios de interpretación contenidos en los arts. 13.IV y 256 de la CPE que, en el marco del de nuestro constitucionalismo plurinacional y comunitario, introducen dos principios que guían la interpretación de los derechos fundamentales: la interpretación *pro persona* (*pro homine*) y la interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos.

En virtud al primero, los jueces y tribunales tiene el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión -ya sea que esté contenida en la Constitución o en las normas del bloque de constitucionalidad- y de adoptar la interpretación que sea más favorable y extensiva y, en virtud a la segunda (interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos), tienen el deber de -ejerciendo el control de convencionalidad- interpretar el derecho de acuerdo a las normas contenidas en tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados o a los que se hubiere adherido el Estado, siempre y cuando, claro está, declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución Política del Estado; obligación que se extiende, además al contraste del derecho con la interpretación que de él ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme lo ha entendido la misma Corte en el caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, al señalar que: ‘...

los órganos del Poder Judicial deben ejercer no solo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de sus regulaciones procesales correspondientes (...)"<sup>34</sup>.

La referida SCP N° 0084/2017, con perspectiva de convencionalidad y constitucionalidad sobre la restricción de los derechos políticos en el contexto boliviano, Argumentó de la siguiente forma:

Consiguientemente, ninguna norma de derecho interno de los Estados Parte, podría ampliar las restricciones a estos derechos, estableciendo otras causales diferentes a las expresamente señaladas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; lo contrario, y según el criterio de la misma Comisión, significaría contradecir y violentar las obligaciones internacionales del Estado, por desconocimiento flagrante a sus postulados. Sobre el particular, es necesario tener presente y seguir los criterios de interpretación de la Convención, establecidos en el art. 29 de la misma, en el sentido de que ninguna de sus disposiciones, pueden ser interpretadas en el sentido de permitir a los Estados Partes, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella o excluir derechos y garantías que deriven de la forma democrática representativa de gobierno, pautas de interpretación de los términos de la referida Convención que hacen al amplio y efectivo ejercicio de los derechos, sin mayores restricciones, salvo los límites establecidos en el art. 32 de la misma CADH, bajo términos de proporcionalidad y razonabilidad<sup>35</sup>.

De dicho raigambre normativo, puede asumirse *a priori* que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos, tiene garantizada la oportunidad real para ejercerlos en términos de igualdad, participación equitativa y no discriminación, como debe entenderse por los arts.

---

34 Sentencia Constitucional Plurinacional No. 024/2018. Gaceta Constitucional Plurinacional.

35 *Ibidem*.

13.IV, 26, 144.II, 256 y 410.II, todos de la CPE; siempre que cumpla de forma concurrente las condiciones referidas a la mayoría de edad, ciudadanía, capacidad, entre otros (como se tiene del art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y que se regulan en el derecho interno de los Estados, con la finalidad de establecer los criterios determinativos de sus titulares; es decir, de habilitarlos para el ejercicio de los derechos a elegir y ser elegidos, tarea que, como se dijo, está a cargo del Órgano Electoral Plurinacional, según los reglamentos específicos para cada proceso electoral<sup>36</sup>.

**La SCP N° 024/2018** inaplica en partes entre otros los arts. 149 y 167 de la Norma Suprema, siguiendo los fundamentos y precedentes de la SCP N° 084/2017, lo cual resulta una reunión de falacias jurídicas y la ausencia de un control de logicidad, es decir la no interpretación con lógica constitucional, en el sentido de que los requisitos mínimos o básicos para la postulación a los cargos públicos establecidos en ambos artículos —con referencia a la exigencia de la residencia permanente para optar a los cargos públicos establecidos en ese acápite— es en sí una cláusula de garantía para demostrar materialmente el espacio de representatividad, de acuerdo al lugar y territorio electoral. Esto último es también un principio en el orden democrático y que evita una perversión en el sistema electoral y político democrático; si el Poder Constituyente dispuso tales exigencias básicas, las mismas no pueden ser modificadas por el poder constituido ni por ningún órgano del Estado; además, el procedimiento a las reformas de la Constitución se encuentran dispuestas en su art. 411.

Asimismo podemos observar que la SCP que ha sido analizada en este acápite, contiene **la siguiente interpretación, fundamentación y motivación: “que modifican el entendimiento real de residencia permanente por residencia intermitente”**. Esto es algo inaudito y atentatorio contra el orden del Sistema Democrático y del Sistema Electoral, en vista que los precedentes de las RCP se convierten en vinculantes; así lo establece el art. 203 de la Norma

---

36 Ibídem.

Suprema, el art. 8 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y el art. 15 (II) del Código de Procedimiento Electoral.

III.7.2.1. Interpretación del término “residencia permanente”, como requisito de elegibilidad para acceder al ejercicio del derecho a ser elegido

3. ii) Que tanto sus derechos y deberes señalados en la Constitución Política del Estado, así como las actividades que despliega en ejercicio de las libertades propias de su proyecto de vida, sean ejercidos libre y voluntariamente en el lugar donde tiene señalado su domicilio con fines electorales. Excluyendo aquellas que por disposición legal o fuerza mayor, deban cumplirse en otro sitio, **haciendo intermitente** la residencia “permanente” en el domicilio señalado, sin romper el vínculo entre el ciudadano y su territorio<sup>37</sup>.

El Tribunal Constitucional Plurinacional en su Sala Plena resuelve de la siguiente manera sobre el caso concreto:

2º De acuerdo a lo dispuesto por el art. 410 de la Norma Suprema, la APLICACIÓN de los arts. 123 –conforme a los Fundamentos Jurídicos constitucionales expresados en la presente Sentencia Constitucional Plurinacional–; y, 149, 167, 285.I.1 y 287.I.1 de la Constitución Política del Estado, en la frase “residencia permanente”, de acuerdo a la interpretación constitucional de dicho término efectuada en el presente fallo constitucional<sup>38</sup>.

Esta es la cuarta contrarreforma constitucional que se ha realizado en contra del Sistema Democrático, ocasionando así un quiebre del mismo y vulnerando los arts. 149, 167, 285.I.1 y 287.I.1 410 y 411 de la Norma Suprema.

37 Fundamento Jurídico III.7.2.1. ii). SCP 024/2018. Gaceta Constitucional Plurinacional.

38 SCP 024/2018. Gaceta Constitucional Plurinacional.

#### 4.5. Contrarreforma Constitucional N° 5: Sentencia Constitucional Plurinacional N° 32/2019

**La Sentencia Constitucional Plurinacional N° 032/2019** del 9 de julio de 2019, resuelve:

La acción de inconstitucionalidad abstracta interpuesta por Alcides Andrés Gallardo Ibarra y Norma Alicia Piérola Valdez, Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional, demandando la inaplicabilidad del art. 238.3 de la Constitución Política del Estado (CPE), respecto al requisito habilitante de renuncia para autoridades electas con noventa días de anticipación por ser presuntamente contrario de forma intra-constitucional con los arts. 26 y 28 de la citada Norma Suprema y convencional con los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); y, 2, 7 y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), concordante con los arts. 13, 133, 256 y 410.II de la CPE<sup>39</sup>.

Esta Sentencia quiebra la fuerza normativa de la Constitución y sigue los aberrantes fundamentos y precedentes de las cuatro anteriores RCP e inaplica el art. 238(3) de la Norma Suprema. Esto es así, porque sigue el camino de las anteriores interpretaciones, en el marco de ser demandados de inconstitucionalidad e convencionalidad, generando un razonamiento de que Bolivia está dotada de una Constitución inconstitucional; algo aberrante para la doctrina constitucional.

El art. 238 de la Constitución en su numeral 3, establece:

No podrán acceder a cargos públicos electivos aquellas personas que incurran en las siguientes causales de inelegibilidad: Quienes hayan ocupado cargos electivos, de designación o de libre nombramiento, que no hayan renunciado a éste, al menos tres meses antes al día de la elección, excepto el Presidente y el Vicepresidente de la República (CPE, 2009).

---

39 SCP 032/2019. Gaceta Constitucional Plurinacional.

En el desarrollo de los fundamentos jurídicos del fallo de la SCP N° 032/2019, pretenden justificar lo constitucionalmente injustificable, dando lugar a una contrarreforma constitucional para no cumplir con lo decidido por el Poder Constituyente. Esto es así, porque en ese caso y según la aberrante interpretación del TCP, estaríamos entonces ante una Constitución de carácter inconvencional, lo cual es inaudito ya que el Pacto de San José de Costa Rica nace el 22 de noviembre del año 1969 y Bolivia lo ratifica mediante la Ley No. 1430 del 11 de febrero del año 1993. La Asamblea Constituyente tenía pleno conocimiento de los límites del derecho interno en cuanto a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por lo tanto su decisión de incorporar cada artículo en la Constitución vigente es vinculante para todos los órganos públicos del Estado.

En los Fundamentos Jurídicos del Fallo III.2.2., el TCP sigue el vector de los precedentes de la SCP N° 084/207, en el siguiente sentido: **“El control de convencionalidad difuso a través del control de constitucionalidad”**.

Si bien la referida jurisprudencia emitida por la CIDH, hace de las normas internas el objeto del control de convencionalidad, no hace ninguna distinción entre las disposiciones legales y las constitucionales, entendiéndose que el control de convencionalidad abarca todo el ordenamiento jurídico interno, incluida la CPE, ya que la verificación de la armonía con el *“corpus iuris”* de derechos humanos debe ser integral y de interpretación sistemática.

En ese sentido, como precedente directo de aplicación del control de convencionalidad a la propia Ley Fundamental, se tiene a la SCP N° 084/2017 de 28 de noviembre, que consolidó el marco completo de la doctrina de dicha actividad; de sus fundamentos se resaltan los siguientes:

A partir de lo que establece en los arts. 13.IV y 256 de la CPE, los derechos fundamentales que consagra el orden constitucional deben ser interpretados de acuerdo a lo que determinen los tratados internacionales que en materia de derechos humanos hayan sido ratificados por Bolivia; instrumentos que conforme se verá *infra*, son de preferente aplicación inclusive respecto a la propia Constitución, en los casos de que prevean

normas más favorables para la vigencia y ejercicio de tales derechos, por lo que de acuerdo a lo establecido por nuestra Norma Suprema, las normas del derecho internacional sobre derechos humanos, en Bolivia, adquieren rango supraconstitucional; vale decir, que en las condiciones anotadas, se encuentran por encima de la Constitución, lo cual deriva necesariamente en el control de convencionalidad, con el objeto de establecer la compatibilidad o incompatibilidad de las normas de la Constitución Política del Estado y las leyes (lato sensu), con las normas del sistema internacional de protección de los derechos humanos, mediante la realización hermenéutica<sup>40</sup>.

POR TANTO<sup>41</sup>

La Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional; en virtud de la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y el art. 12.1 de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, resuelve: De acuerdo a lo dispuesto en el art. 256 de la Constitución Política del Estado, declarar la APLICACIÓN PREFERENTE del art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ser la norma más favorable en relación a los derechos políticos, sobre el art. 238.3 de la Ley Fundamental, en el texto: “electivos”, conforme a los fundamentos expresados en la presente Sentencia Constitucional Plurinacional.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional.

## 5. Conclusiones

Luego de haber estudiado y analizado las cinco Resoluciones Constitucionales Plurinacionales, decididas por el Tribunal Constitucional Plurinacional, se ha podido observar que, el poder político ha conseguido sus fines a través de los medios de activación de consultas previas de constitucionalidad

---

40 Fundamentos Jurídicos III.2.2. SCP 084/2017. Gaceta Constitucional Plurinacional.

41 *Decisum* de la Sentencia Constitucional Plurinacional No. 032/2019. Gaceta Constitucional Plurinacional.

sobre leyes y de acciones abstractas de inconstitucionalidad en contra de los enunciados y cláusulas de la propia Constitución Política del Estado, que fueron presentadas ante la Justicia Constitucional para su decisión final. Podemos observar que sus resultados han ocasionado un quiebre del Sistema Democrático y clara evidencia son las elecciones generales del 20 de octubre de 2019, en las cuales varios candidatos no cumplían con las disposiciones establecidas en la Constitución con respecto a los requisitos exigidos para la postulación a un cargo público electivo, además de haberse eliminado/inaplicado las limitaciones al ejercicio de los derechos políticos, en el sentido del principio de alternancia democrática.

Estas cinco contrarreformas constitucionales hirieron de muerte la decisión del Poder Constituyente de la Constitución Política del Estado y, por ende, del sistema democrático constitucional de Bolivia. Los guardianes de la Constitución asumieron potestades que no están establecidas en la Norma Suprema, específicamente en el artículo 202, para poder inaplicarla/contrarreformarla en parte, entendiendo que su inaplicación es una contrarreforma que violenta directamente al principio de unidad de su sistema, y ha generado una violación a las exigencias predeterminadas para el proceso de una reforma constitucional. Entonces, nos encontramos ante la inconstitucionalidad de actos procesales decididos por Tribunal Constitucional Plurinacional, cuando en la propia Ley Suprema de Bolivia, residen los elementos para el debido proceso establecidos en su artículo 411.

La jurisprudencia constitucional de Bolivia, ha establecido en los fundamentos jurídicos del fallo FJ. III.4.1. de la SCP N° 0686/2012, lo siguiente:

**Ahora bien, como ya ha sido explicado, la separación de funciones es un instrumento específicamente concebido como mecanismo para impedir una concentración de poder que genere su abuso o su ejercicio anómico e ilimitado; por ello, la división primaria es la concebida por las normas del art. 7 de la CPE, que declara la reserva de la soberanía por parte del pueblo para ejercerla de modo directo, por medio de las vías constitutivas de su voluntad primigenia, esto es la función**



**constituyente (art. 411 de la CPE)**, y otras como el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato y la consulta previa; de las que derivan el texto constitucional y otros instrumentos jurídicos primarios, que también se constituyen en mecanismos restrictivos de los órganos constituidos. En consonancia con la arquitectura constitucional armonizada precedentemente, los órganos del Estado Plurinacional de Bolivia, deben respetar los diseños constitucionales que garantizan el principio de separación de funciones, ya que ha sido concebido como un instrumento adecuado y necesario para evitar la concentración excesiva de autoridad, estableciendo el control mutuo en el ejercicio de los mismos. Por ello, la delimitación de funciones entre los órganos, y funciones de ejercicio delegado de la soberanía se lleva a cabo con el propósito de buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios al Estado; así como, para que esas competencias así determinadas, en sus límites, se constituyan en controles automáticos de los distintos órganos entre sí, y, para, según la afirmación clásica, defender la libertad del individuo y de la persona humana<sup>42</sup>.

En este sentido, el Tribunal Constitucional Plurinacional, a esta fecha, tiene una deuda con la propia Constitución y el Pueblo de Bolivia y su deber es el de reconducir los precedentes constitucionales contradictorios a la Norma Suprema. Si bien el art. 203 de la misma no permite anular o dejar sin efecto una Resolución Constitucional sea en su forma de Sentencia, Declaración o Auto; sin embargo, el art. 28 inc. 15 y 16 de la Ley N° 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional, le permite reconducir sus precedentes o avocar los fallos constitucionales contrarios a la propia Constitución, estableciendo lo siguiente:

#### **ARTÍCULO 28. (ATRIBUCIONES DE LA SALA PLENA)<sup>43</sup>**

- I. La Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional, tiene las siguientes atribuciones jurisdiccionales:

---

42 Sentencia Constitucional Pluinacional No. 0686/2012. Gaceta Constitucionbal Plurinacional.

43 Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional. Gaceta Oficial de Bolivia.

- 15. Unificar la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional Plurinacional cuando se constate la existencia de precedentes contradictorios, por avocación o mediante resolución de doctrina constitucional.
- 16. Avocar los asuntos en revisión conocidos por las Salas, de oficio o a petición de éstas, con la aprobación de la mayoría de sus miembros.

## 6. Recomendación única

Por lo estudiado, analizado y argumentado académicamente en el presente artículo, el Tribunal Constitucional Plurinacional tiene el deber moral de restablecer el orden del Sistema Democrático de Bolivia, a través de una urgente reconducción de los precedentes constitucionales contradictorios a la Constitución, que se encuentran enunciados en las cinco Resoluciones Constitucionales Plurinacionales.

## Referencias bibliográficas

**BOBBIO, Norberto**

1986 *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

**BIDART CAMPOS, Germán**

2004 *El derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa*. Editorial Ediar.

**BIDART CAMPOS, Germán**

1995 *El derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa*. Ediar Sociedad Anónima Editora.

**FERREYRA, Raúl**

2013 *Fundamentos Constitucionales*. Editorial Ediar.

**FERREYRA, Raúl**

2007 *Reforma Constitucional y Control de Constitucionalidad*. Editorial Ediar.

**FIX-ZAMUDIO, Héctor**

1998 *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*. Serie: Cuadernos constitucionales México-centro América. UNAM.

**GACETA OFICIAL DE BOLIVIA**

2019 *Constituciones Políticas del Estado 1826 – 2009*.

**HIDALGO, Gonzalo**

2011 *Estudio de la Constitución y su estructura*.

**NINO, Carlos**

1992 *Fundamentos de Derecho Constitucional. Análisis Filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Astrea.

**RADBRUCH, Gustav**

2009 *Relativismo y derecho*. Temis.

**SAGÜÉS, Néstor**

2007 Problemática de los órganos extrapoder en el diagrama de división de los poderes. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 301-310. <https://bit.ly/2EAHA7p>

**STERN, Klaus**

1987 *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

**TRIGO, Félix**

1958 *Las Constituciones de Bolivia*. Ed. Instituto de Estudios Políticos.

### Fuentes primarias

- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1879.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009.
- Constituciones Políticas del Estado 1826 – 2009, Gaceta Oficial de Bolivia.
- Declaración Constitucional Plurinacional N° 003/2013.
- Declaración Constitucional Plurinacional N° 193/2015.
- Sentencia Constitucional Plurinacional N° 084/2017.
- Sentencia Constitucional Plurinacional N° 024/2018.
- Sentencia Constitucional Plurinacional N° 032/2019
- Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0168/2010 -R.
- Sentencia Constitucional Plurinacional N° 1034/2013.
- Sentencia Constitucional Plurinacional N° 0686/2012.
- Sentencia Constitucional C-551/03, Corte Constitucional de Colombia.
- Sentencia Constitucional C-535-12, Corte Constitucional de Colombia.
- Ley N° 27 del Tribunal Constitucional Plurinacional, de 6 de julio de 2010.
- Ley N° 254 del Código Procesal Constitucional, de 5 de julio de 2012.
- Gaceta Constitucional Plurinacional, Tribunal Constitucional Plurinacional.
- Gaceta Constitucional, Corte Constitucional del Ecuador.



# Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y los derechos de las mujeres

*Jimena Costa Benavides<sup>1</sup>*

## Resumen

El presente artículo es una recopilación de la normativa aprobada en el nivel central del Estado (Poderes u Órganos Ejecutivo y Legislativo), que busca promover y garantizar el ejercicio de derechos de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres. El periodo analizado es el proceso democrático iniciado en 1982 hasta el presente y se toman en cuenta dos ámbitos para ordenar la información: por una parte, aquellas normas que favorecen las condiciones socio económicas de las mujeres antes y después

---

1 Ana Jimena Costa Benavides es Licenciada en Ciencias Políticas y Diplomada en Educación Superior de la Universidad Mayor de San Andrés; Maestra en Ciencias Sociales con mención en Análisis Político de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Maestra en Gestión y Políticas Públicas y Especialista en Gerencia Política de Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana; egresada del Doctorado en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador; post doctorada en Política y Cultura en América Latina del Centro de Investigaciones Post Doctorales de la Universidad Central de Venezuela; docente emérita de la Universidad Mayor de San Andrés; Diputada por Unidad Demócrata en el periodo 2015-2020; analista política e investigadora en temas de participación política de las mujeres, sistema de partidos políticos en Bolivia y análisis de discurso político. Correo electrónico: jimencosta@hotmail.com

de la aprobación de la Constitución Política del Estado de 2009; y por otra parte, aquellas normas que promueven la participación política de las mujeres, desde la introducción de la cuota del 30% de mujeres candidatas en el Código Electoral de 1997, hasta la Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas que introduce medidas de despatriarcalización al interior de las organizaciones políticas.

En las conclusiones y el acápite final se realiza un balance de los resultados de las reformas y de las tareas pendientes; se analizan las estrategias de resistencia que han tenido las organizaciones políticas para contener el avance de las mujeres como producto de dichas reformas; y el efecto perverso de las reformas, que se ha traducido en el incremento del acoso y la violencia contra las mujeres, como resultado de la ausencia de una reforma ideológica y cultural que acompañe a la nueva Constitución y a las normas que fueron aprobadas en las casi cuatro décadas de continuidad del régimen democrático en Bolivia.

**Palabras clave:** derechos de las mujeres, participación política de mujeres, cuotas de participación de mujeres, acoso y violencia política, cultura política

## 1. Introducción

El siglo XX es el siglo de las mujeres; es el periodo en el que empieza a cuestionarse su situación de exclusión y concretarse su gradual incorporación al espacio público, así como a esferas de dirección y responsabilidad política. En América Latina, las leyes de cuotas han sido el método usual para dar acceso a las mujeres a la participación política, buscando garantizar su presencia en las listas de candidatos para cargos electivos en igual proporción que la de los hombres; pero las cuotas no son suficientes, ya que no se trata sólo de su presencia en las listas o en las instancias de decisión, sino de garantizar que las mujeres participen en contextos institucionales favorables, que les permitan cumplir sus tareas sin ser agredidas, discriminadas, acosadas o subestimadas por ser mujeres.

En Bolivia, durante el periodo democrático contemporáneo se han llevado a cabo diversas e importantes reformas que promueven la participación de las mujeres en un entorno libre de violencia, por ejemplo, la introducción de la cuota en el Código Electoral de 1997 o la Ley N°348 contra toda forma de violencia. Sin embargo, algunas medidas no han sido efectivas debido, precisamente, a que se requieren también reformas al sistema electoral y, especialmente, una transformación de la cultura política de la ciudadanía. Por supuesto, si bien la participación política de las mujeres contribuye a transformar la cultura política de las sociedades, ya que éstas gradualmente se acostumbran y naturalizan el ver a las mujeres en el ámbito público y tomando decisiones, las reformas a favor de las mujeres deben ir mucho más allá de la participación y deben abarcar el conjunto social.

En los últimos años, ha sido la constante lucha de las mujeres y sus diversos movimientos la que posibilitó la aplicación de: i) la paridad y la alternancia en las candidaturas a cargos electivos e incluso a cargos al interior de las organizaciones políticas; ii) la promulgación de leyes contra la violencia y la discriminación; y iii) la aplicación de reformas ejecutivas y legislativas a favor de las mujeres. No obstante, ese significativo avance en el ámbito normativo no ha transformado el imaginario colectivo ni el predominio de prácticas autoritarias y violentas en las relaciones sociales y en la política, lo que implica que a pesar de las reformas o por el efecto de la aplicación de las mismas, se han incrementado los niveles de violencia hacia las mujeres en todos los ámbitos. Desde 1993, existieron múltiples reformas a favor de las mujeres y el sistema patriarcal también ha implementado diversas acciones de resistencia. Este artículo se centrará en las reformas, especialmente en aquellas que acompañan la aplicación de la Constitución Política del Estado (CPE) del 2009 y en algunos resultados y estrategias patriarcales de resistencia.

## 2. Reformas sociales y económicas que logran las mujeres

Si bien las diferentes constituciones siempre han reconocido los derechos y obligaciones de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones, debido al contexto existente de una fuerte cultura patriarcal, que es dominante y llega



a todos los sectores y pueblos más allá de las diferencias culturales, ha sido necesaria la implementación de medidas específicas para las mujeres. Por supuesto, ninguna de esas medidas es posible sin la permanente acción de las organizaciones de mujeres que se movilizan e introducen sus problemáticas en la agenda pública.

Existen diversas reformas que se introducen en la normativa nacional desde la década de los noventa del pasado siglo. Las detallaré a continuación separando aquellas que se implementan antes de la Asamblea Constituyente y la aprobación de la Constitución de 2009, de las que se introducen con la nueva Constitución y con la normativa adecuada al nuevo marco constitucional.

## 2.1. Reformas sociales y económicas antes de la nueva Constitución

El rol de las mujeres en la sociedad ha sido abordado desde diversos enfoques, los que se han ido incorporando gradualmente en la estructura organizacional del Poder Ejecutivo, primero desde un Modelo de Bienestar Familiar que se concentró exclusivamente en el rol reproductivo, viendo a las mujeres sólo como madres vinculadas a la familia y al ámbito privado. En Bolivia, durante el gobierno dictatorial de Hugo Banzer en la década de los setenta, a partir de ese enfoque se creó una instancia dedicada a los “problemas” de las mujeres y la niñez en la Oficina de la Primera Dama; por supuesto, sus políticas tenían un corte estrictamente asistencialista.

Durante el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) se aprobó la Ley N° 1100, de 15 de septiembre de 1989, cuyo Artículo Único señala:

“Apruébase en todos sus términos el convenio sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, acordado en el Trigésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en diciembre de 1979, de acuerdo con el artículo 59, inciso 12 de la Constitución Política del Estado” (Ley 1100, 1989).

Posteriormente, a inicios de los años noventa (1992), en el marco del Plan Decenal de Acción para la Niñez y la Mujer, se creó el Organismo Nacional del Menor, Mujer y la Familia, del cual dependía el Programa Nacional de la Mujer, que adoptó una perspectiva de desarrollo y de eficiencia con propuestas de políticas públicas para mejorar la vida de las familias, sobre la base del efecto multiplicador que tiene el fin de mejorar la vida de las mujeres. Estos avances institucionales se basaron en el Modelo de Lucha Contra la Pobreza que no consideraba el rol productivo junto al rol reproductivo, ni tomaba en cuenta las relaciones de poder que involucran a las mujeres; además consideraron el Enfoque de la Eficacia, que buscaba incorporar a las mujeres al desarrollo económico y privilegiaba el espacio productivo descuidando el reproductivo.

Fue recién en el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), en agosto de 1993, cuando se creó el Ministerio de Desarrollo Humano, que aplicó el Enfoque de Género. Este enfoque aludía a que las diferencias sociales entre hombres y mujeres, que se aprenden, cambian con el tiempo y varían según las culturas y reconocía una construcción social desigual, basada en la existencia de jerarquías entre ambos sexos y de relaciones asimétricas de poder. En ese Ministerio se crea la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos de Género y Generacionales y la Subsecretaría de Asuntos de Género, siendo la primera vez que en la estructura ministerial del Estado se incorpora una unidad específica para atender las problemáticas que afectan a mujeres. Esta Secretaría tenía el objetivo de definir políticas específicas dirigidas a las mujeres, introdujo el debate sobre el género y fue la instancia en la que se reflexionaba y debatía al interior del Estado acerca de los problemas que atañen a la vida cotidiana de las mujeres, su exclusión del proceso decisonal público, la violencia por ser mujeres, la inequidad de los salarios en el mercado laboral y la discriminación. Fue realmente una novedad.

La Ley N° 1551 de Participación Popular, promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada en 1994, en su Capítulo I (*Del alcance de la Participación Popular*) señala en el art. 1:

La presente Ley reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país. **Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano**, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana y **garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres** (Ley 1551, 1994)<sup>2</sup>.

En diciembre de 1995, se aprobó la Ley N° 1674, Ley Contra la Violencia en la Familia o Doméstica, que establece la política del Estado contra la violencia en la familia o doméstica, los hechos que constituyen violencia en la familia, las sanciones que corresponden al autor, así como las medidas de prevención y protección inmediata a la víctima. Los bienes jurídicamente protegidos por esta ley son la integridad física, psicológica, moral y sexual de cada uno de los integrantes del núcleo familiar. Entre los aspectos fundamentales de esta ley se puede destacar: i) el reconocimiento de la erradicación de la violencia en la familia como estrategia nacional (art. 3); y ii) la incorporación de orientaciones y valores de respeto, solidaridad y autoestima de ambos sexos en los procesos de enseñanza aprendizaje curricular y extra-curricular (art. 3.a); y iii) la obligación del Estado para impulsar un proceso de modificación de los patrones socio-culturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todos los niveles del proceso educativo (art. 3.b).

En 1996, el Parlamento boliviano aprobó la Ley N° 1715, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA), que establece la aplicación de criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer, como una garantía constitucional (art. 3.V):

---

2 En todas las normas que se transcribe, para enfatizar algunos aspectos, la autora resalta con negrilla.

El Servicio Nacional de Reforma Agraria, en concordancia con el artículo 6° de la Constitución Política del Estado y en cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ley 1100 de 15 de septiembre de 1989, **aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra en favor de la mujer**, independientemente de su estado civil (Ley 1715, 1996).

Además, el reglamento de la Ley INRA, garantiza la participación igualitaria de hombres y mujeres en la ejecución del proceso de saneamiento (art.146).

En octubre de 1997 se aprobó el Decreto Supremo (D.S.) N° 24864, que garantiza la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los ámbitos político, económico, social y cultural. Asimismo, esta norma promueve la incorporación transversal de contenidos de género en las políticas públicas para lograr una verdadera equidad, promoviendo acciones específicas en las áreas de salud, educación, desarrollo económico, participación política y ciudadana, violencia, materia legal, comunicación y cultura, y en lo institucional, para promover la consolidación institucional de las instancias relacionadas a los asuntos de género en los niveles nacional, departamental, local y sectorial, velando porque la mujer no sea discriminada por razón de género y que goce de iguales derechos que el hombre en todos los ámbitos, cualquiera sea su estado civil, etnia, cultura, religión o clase social.

Más adelante, en 1997, durante el gobierno constitucional de Hugo Banzer (1997-2000), y dentro del Enfoque de Género, pero también con el Modelo de Lucha contra la Pobreza, se creó el Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, dentro del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. A su vez, de este Viceministerio dependía la Dirección de Género, que concentró su atención en el alivio de la pobreza y el rol productivo de la mujer. Posteriormente, se modificó el nombre del Viceministerio de Asuntos de Género a Viceministerio de la Mujer, dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible.

El mismo año, Banzer Suárez promulgó el D.S. N° 24864, de Igualdad de Oportunidades, que promueve la igualdad de derechos entre hombres y

mujeres; la incorporación transversal de género en las políticas públicas; la priorización de políticas que faciliten la participación plena de las mujeres en el desarrollo humano; e instruye al Estado velar porque la mujer no sea discriminada. La mencionada norma señala en su primer artículo:

**El Estado garantiza la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los ámbitos político, económico, social y cultural** así como la incorporación transversal de contenidos de género en las políticas públicas para lograr una verdadera equidad, promoviendo acciones específicas en las siguientes áreas:

**En Salud:** Desarrollar servicios de salud preventiva integral para las mujeres, garantizando calidad de atención y acceso equitativo en todas las fases de su ciclo vital, respetando su identidad étnica y cultural, así como sus derechos sexuales y reproductivos.

**En Educación:** Asegurar la participación de las mujeres en los procesos educativos, de producción y transmisión de conocimientos, fortaleciendo sus capacidades de decisión, autonomía, ciudadanía plena y calidad de vida, y un sistema educativo que ofrezca en todos sus niveles iguales oportunidades de acceso y permanencia para hombres y mujeres.

**En Desarrollo Económico:** Fortalecer los roles económico y productivo de las mujeres, garantizando su acceso y control a los recursos, el empleo y el mercado, en igualdad de oportunidades y de trato con los hombres, promoviendo sus diferentes potencialidades como protagonistas del desarrollo humano sostenible.

**En Participación Política y Ciudadana:** Promover que el sistema de derechos políticos garantice el acceso de hombres y mujeres en los niveles de representación y toma de decisiones, para el pleno y activo ejercicio de los derechos ciudadanos.

**En Violencia:** Promover el perfeccionamiento de la normativa vigente: así como servicios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en la familia, en la escuela y en el ámbito laboral.

**En Materia Legal:** Impulsar reformas e iniciativas legales, que garanticen un marco jurídico nacional que supere todo tipo de discriminación

contra la mujer y un sistema judicial que favorezca una administración de justicia con equidad para hombres y mujeres.

**En Comunicación y Cultura:** Promover políticas, orientadas a modificar los actuales patrones culturales y comunicacionales de discriminación que obstruyen la construcción de una sociedad con equidad e igualdad entre hombres y mujeres.

**En lo institucional:** Promover consolidación institucional de las instancias relacionadas a los asuntos de género, en los niveles nacionales, departamental, local y sectorial.

En 1999, se aprobó la Ley N° 2028, Ley de Municipalidades, que determina la creación de los Servicios Legales Integrales Municipales, como instancias de protección de la mujer y de la familia, en el marco de las competencias de los Gobiernos Municipales, en materia de servicios (art. 8, V). Una vez creados los Servicios Legales Integrales, la tarea de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres se realizó a través de las disposiciones del Decreto Supremo N° 25087, de 6 de julio de 1998, que reglamenta la Ley N° 1674.

Posteriormente, en octubre de 2001 y durante el gobierno de Jorge Quiroga (2000-2002), se promulgó el D.S. N° 26350, que aprueba el Plan Nacional de Equidad de Género, el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia en Razón de Género y el Programa de Reducción de la Pobreza Relativa a la Mujer, e instruye su aplicación a todos los ministros de Estado, en sus respectivas áreas de competencia.

En el primer gobierno de Morales (2006-2010), se aprobaron diversas medidas sociales a favor de las mujeres, como la Ley N° 3460 y la Resolución Ministerial N° 0072/2006 del Ministerio de Salud. La primera, es una Ley de Fomento a la Lactancia Materna y Comercialización de sus Sucedáneos, que tiene por objetivo promover, proteger y apoyar la práctica de la lactancia materna en forma exclusiva hasta los seis (6) meses y prolongada hasta los dos (2) años de edad. La segunda, es una Resolución Ministerial que amplía la cobertura del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) para mujeres entre los cinco hasta los 60 años, estableciendo la obligatoriedad de prevenir el

cáncer de cuello uterino, a través de exámenes gratuitos de Papanicolau. La ampliación de cobertura del SUMI se aplica en todo el territorio nacional, con carácter universal y gratuito en los niveles de atención del Sistema Nacional de Salud y del Sistema de Seguridad Social de Corto Plazo.

Las reformas fueron graduales, pero lo importante es que se introdujo al debate público el tema del ejercicio de la ciudadanía plena para las mujeres y se desarrollaron estrategias para el ejercicio de derechos, lo que no es un asunto de género, sino fundamento de la democracia, que se basa en la igualdad entre ciudadanas y ciudadanos. Queda sobre entendido que para construir sociedades equitativas y verdaderamente democráticas deben existir iguales garantías para el ejercicio de derechos, tanto para los hombres como para las mujeres. Ni más, ni menos.

## **2.2. Reformas sociales y económicas con la Constitución de 2009 y las normas que la acompañan**

Es importante resaltar que la Constitución aprobada en el 2009 es la única aprobada por el pueblo boliviano a través de un referéndum. A partir de entonces se cambió la nomenclatura de República de Bolivia a Estado Plurinacional de Bolivia, que es parte del sistema internacional que reconoce la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, por lo que esa normativa es parte del ordenamiento jurídico y del Bloque de Constitucionalidad, es decir, que la Constitución establece la igualdad de derechos de hombres y mujeres.

Precisamente en ese contexto, es la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia del 2009 que constitucionaliza cambios de fondo, reconoce el principio de igualdad y no discriminación, reconoce el principio de equidad y acción positiva, establece el principio de democratización y reconoce los principales derechos específicos de las mujeres y en particular sus derechos políticos, en varios artículos.

La nueva Constitución trajo consigo una serie de reformas legislativas y decisiones ejecutivas que producen un nuevo contexto para las mujeres en

términos normativos, lo que no necesariamente significa que la situación de las mujeres haya cambiado en la realidad de manera proporcional a esas reformas. Hablamos de más de cuarenta normas que tienen relación directa con el ejercicio de derechos de las mujeres. A continuación, se muestran los artículos constitucionales que introducen aspectos dirigidos a las mujeres y algunas de las normativas que se aprueban con ese nuevo marco constitucional, que se refieren a las mujeres<sup>3</sup>.

#### **d) Bases fundamentales del Estado, derechos, deberes y garantías (CPE, Primera Parte):**

En la primera parte de la CPE existen catorce artículos que se refieren específicamente a la igualdad y a las mujeres. Estos artículos se detallan a continuación:

#### **TITULO I.** Bases fundamentales del Estado.

##### **CAPÍTULO SEGUNDO.** Principios, valores y fines del Estado.

**Artículo 8.II.** El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, **equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales**, para vivir bien.

**Artículo 11.I.** La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, **con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres**.

#### **TITULO II.** Derechos fundamentales y garantías.

##### **CAPITULO PRIMERO.** Disposiciones generales.

**Artículo 14.II:** El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía,

---

3 Si bien se realizó una revisión de diversos documentos y normas para la redacción de este artículo, seguramente existen algunas otras normas adicionales que pudieron ser omitidas, por desconocimiento.



idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, **embarazo** u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona.

**Artículo 15. II, III: Todas las personas, en particular las mujeres, tienen derecho a no sufrir violencia física, sexual o psicológica, tanto en la familia como en la sociedad.** El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia de género y generacional, así como toda acción u omisión que tenga por objeto degradar la condición humana, causar muerte, dolor y sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como privado (CPE, 2009).

Algunas de las medidas del Órgano Ejecutivo que se fundaron en éstos artículos constitucionales fueron: i) el D.S. N° 0762 de 2011, que reglamenta la Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación; y ii) el D.S. N° 1053, del mismo año, que en su Artículo Único declara el 25 de noviembre de cada año, como el “Día Nacional contra Todas las Formas de Violencia Hacia las Mujeres”, declara ese año como el “Año de Lucha contra todas las Formas de Violencia Hacia las Mujeres” en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, y determina que será el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, dependiente del Ministerio de Justicia, el responsable de coordinar con las entidades del nivel central del Estado, las entidades territoriales autónomas y las organizaciones de la sociedad civil, actividades y acciones que impulsen medidas para la lucha contra todas las formas de violencia hacia las mujeres, en el día nacional y durante el año.

Desde el Órgano Legislativo, el 2012 se aprobó la Ley N° 263 Integral Contra la Trata y Tráfico de Personas, que establece medidas de prevención y sanción al comercio ilegal de seres humanos con propósitos de esclavitud laboral, mental, reproductiva, explotación sexual, trabajos forzados, extracción de órganos, o cualquier forma moderna de esclavitud contra la voluntad y el bienestar del ser humano, que atañe directamente a la seguridad de las mujeres. De la misma manera, durante la legislatura de 2013, se aprobó

la Ley N° 348, Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, que tiene por objeto establecer mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención, protección y reparación a las mujeres en situación de violencia, así como la persecución y sanción a los agresores. La Ley N° 348 tipifica la violencia contra la mujer como toda acción o conducta pública o privada, en razón de su género, que causa daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, mediante el empleo de fuerza física o violencia psicológica, verbal, intimidación o persecución. Estas normas responden a un contexto de alarmante violencia contra las mujeres, que, hasta la promulgación de estas leyes, no contaba con instrumentos específicos que le pongan freno.

El año 2014 el Ejecutivo también aprobó el D.S. N° 2145, que reglamenta la Ley N° 348 mencionada en el párrafo anterior, que tiene por objeto establecer los mecanismos de prevención, atención, protección, reparación y recursos para la implementación de la Ley. El año 2016, el Ejecutivo también promulgó el D.S. N° 2864, que crea el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en razón de Género y determina la emisión de la certificación de antecedentes. Asimismo, este decreto crea el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en Razón de Género (SIPPASE), para que los agresores de mujeres no puedan competir por ningún cargo público en caso de contar con denuncia en su contra. Actualmente, los postulantes a cualquier cargo electivo deben presentar su certificado del SIPPASE ante el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) para ser habilitados, medida que ha sido tomada de ejemplo en varios países.

Otro grupo de derechos reconocidos por la CPE de 2009 corresponde a los derechos sociales y económicos (Capítulo V). En la Sección II sobre el derecho a la salud y a la seguridad social se expone el derecho a la maternidad segura:

**Artículo 45. V: Las mujeres tienen derecho a la maternidad segura,** con una visión y práctica intercultural; gozarán de especial asistencia

y protección del Estado durante el embarazo, parto y en el periodo prenatal y posnatal (CPE, 2009).

Fueron diversas las acciones del Órgano Ejecutivo que acompañaron este derecho constitucionalizado. El año 2009 se aprobó el D.S. N° 0011, que tiene por objeto establecer los mecanismos de coordinación de los órganos públicos competentes para resguardar el derecho a la filiación por presunción de niños, niñas y adolescentes, con los apellidos paterno y materno de sus progenitores y que determina que la presunción de filiación se hará valer por indicación de la madre o del padre. El mismo año se aprobó el D.S. N° 0115 que reglamenta la ya mencionada Ley N° 3460, con el objeto de establecer disposiciones reglamentarias para promover, apoyar, fomentar y proteger la lactancia materna. En 2011, se aprobaron: i) la Resolución Administrativa N° 137/2011 del Instituto de Seguros de Salud (INASES), que se refiere al Derecho de la mujer a una seguridad social de corto plazo, inclusiva y sin discriminación; y ii) la Resolución Ministerial N° 268/11, del Ministerio de Trabajo, que dispone el día libre para que las mujeres puedan hacerse exámenes de mamografía y Papanicolaou.

Entre los derechos sociales y económicos, la CPE reconoce el derecho al trabajo y al empleo (Capítulo V, Sección III):

**Artículo 48.V.VI: El Estado promoverá la incorporación de las mujeres al trabajo y garantizará la misma remuneración que a los hombres por un trabajo de igual valor, tanto en el ámbito público como en el privado.** Las mujeres no podrán ser discriminadas o despedidas por su estado civil, situación de embarazo, edad, rasgos físicos o número de hijas o hijos. Se garantiza la inamovilidad laboral de las mujeres en estado de embarazo, y de los progenitores, hasta que la hija o el hijo cumpla un año de edad (CPE, 2009).

Son dos decretos que se aprueban en la gestión 2009 vinculados a este derecho: el D.S. N° 0213 y el D.S. N° 0012. El primero establece mecanismos y procedimientos que garanticen a las personas no ser afectadas por actos de discriminación de ninguna naturaleza, en todo proceso de convocatoria y/o

selección de personal, tanto interno como externo, de aplicación obligatoria tanto en el sector público como en el privado, en todos los procesos de contratación y/o convocatoria de personal. Su art. 3.I (*Convocatoria y contratación*), señala:

**En los procesos de contratación y/o convocatorias de personal**, tanto interno como externo, que realizan las entidades públicas o privadas, **no se admitirá discriminación ni parámetros que busquen descalificar a los postulantes, por razones de sexo, edad, creencia religiosa, género, raza, origen, ideología política, apariencia física, estado civil, personas que viven con el VIH SIDA y otros que tengan por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona** (D.S. 0213, 2009).

El D.S. N° 0012 tiene por objeto reglamentar las condiciones de inamovilidad laboral de la madre y padre progenitores que trabajen en el sector público o privado, hasta que el hijo o hija cumpla 1 año de edad, no pudiendo ser despedidos ni afectarse su nivel salarial ni la ubicación de su fuente de trabajo. El año 2010, se aprobó el D.S. N° 0496, que complementa el decreto anterior y establece que, en caso de incumplimiento de la inamovilidad laboral, a solicitud de la madre o progenitor, el Ministerio de Trabajo ordenará al empleador la reincorporación con goce de haberes y otros derechos sociales, por el tiempo que duró la suspensión de la relación laboral.

Igualmente dentro de los derechos sociales y económicos, la CPE incluye un acápite de Derechos de las Familias (Capítulo V, Sección VI), en cuyo contexto se establecen los siguientes artículos:

**Artículo 62: El Estado reconoce y protege a las familias como el núcleo fundamental de la sociedad**, y garantizará las condiciones sociales y económicas necesarias para su desarrollo integral. **Todos sus integrantes tienen igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades.**

**Artículo 63.I:** El matrimonio entre una mujer y un hombre se constituye por vínculos jurídicos y se basa en la **igualdad de derechos y deberes de los cónyuges**.

**Artículo 64.I:** Los cónyuges o convivientes tienen el deber de atender, en igualdad de condiciones y mediante el esfuerzo común, el **mantenimiento y responsabilidad del hogar**, la educación y formación integral de las hijas e hijos mientras sean menores o tengan alguna discapacidad.

**Artículo 65.** En virtud del interés superior de las niñas, niños y adolescentes y de su derecho a la identidad, **la presunción de filiación se hará valer por indicación de la madre o el padre**.

**Artículo 66:** Se garantiza a las mujeres y a los hombres el **ejercicio de sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos** (CPE, 2009).

Respecto al derecho de las familias, el 2009 se promulga el D.S. N° 0269, que dispone y reglamenta la entrega gratuita del certificado de nacimiento y de la cédula de identidad a los beneficiarios y beneficiarias del Bono Madre Niño - Niña “Juana Azurduy”, que no cuenten con estos documentos.

La Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) aprobó diversas leyes vinculadas a estos artículos constitucionales. Entre las más importantes está la Ley N° 065, Ley de Pensiones, de 2010, que es una medida de discriminación positiva que permite a las mujeres restar un año por cada hijo nacido vivo, hasta un máximo de tres, a la edad de 58 años requerida para jubilarse; y además incrementar sus aportes, un año por cada hijo nacido vivo, hasta un máximo de tres. Otra norma relevante es la Ley N° 045, Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, del mismo año, que tiene por objeto establecer mecanismos y procedimientos para la prevención y sanción de actos de racismo y toda forma de discriminación en el marco de la CPE y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Esta ley busca eliminar conductas, consolidar políticas públicas de protección y prevención de delitos de racismo y toda forma de discriminación; establece medidas para la prevención y educación destinadas a erradicar dichos comportamientos y crea el Comité Nacional Contra el Racismo y la Discriminación, integrado

por instancias públicas de la sociedad civil y organizaciones sociales. La ley introduce la equidad de género (art. 5e) y la misoginia (art. 5j) en los siguientes términos:

**Equidad de Género. Es el reconocimiento y valoración de las diferencias físicas y biológicas de mujeres y hombres**, con el fin de alcanzar justicia social e igualdad de oportunidades que garantice el beneficio pleno de sus derechos sin perjuicio de su sexo en los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar. **Misoginia.** Cualquier conducta o comportamiento de odio manifiesto hacia las mujeres o género femenino (Ley 045, 2010).

En su Artículo 23, incorpora en el Título VIII del Libro Segundo del Código Penal, el “Capítulo V” denominado: “Delitos contra la Dignidad del Ser Humano”, que en su Artículo 281 ter.- (Discriminación), establece la pena privativa de libertad de uno a cinco años, a la persona que arbitrariamente e ilegalmente obstruya, restrinja, menoscabe, impida o anule el ejercicio de los derechos individuales y colectivos, por motivos de sexo, edad, género, orientación sexual e identidad de género, identidad cultural, filiación familiar, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, opinión política o filosófica, estado civil, condición económica o social, enfermedad, tipo de ocupación, grado de instrucción, capacidades diferentes o discapacidad física, intelectual o sensorial, estado de embarazo, procedencia regional, apariencia física y vestimenta.

Durante la gestión 2014 se aprobaron dos leyes vinculadas al tema: i) la Ley N° 548, Código Niña, Niño y Adolescente, que tiene por objeto reconocer, desarrollar y regular el ejercicio de los derechos de la niña, niño y adolescente, para garantizar sus derechos mediante la corresponsabilidad del Estado en todos sus niveles; y ii) la Ley N° 603, Código de las Familias y del Proceso Familiar, que entre sus principios (art. 6) incluye la Equidad de Género, definida como:

Relaciones equitativas e igualitarias entre mujeres y hombres en las familias, en el ejercicio de sus derechos, obligaciones, toma de

decisiones y responsabilidades; y la igualdad de trato como regulación de las relaciones de las familias promueve un trato jurídico igualitario entre sus integrantes (Ley 603, 2014).

La Constitución, en su capítulo VI sobre Educación, Interculturalidad y Derechos Culturales, incluye los criterios de igualdad entre hombres y mujeres en tres artículos:

**Artículo 78.IV: El Estado garantiza la educación vocacional y la enseñanza técnica humanística, para hombres y mujeres,** relacionada con la vida, el trabajo y el desarrollo productivo.

**Artículo 79:** La educación fomentará el civismo, el diálogo intercultural y los valores éticos morales. **Los valores incorporarán la equidad de género, la no diferencia de roles, la no violencia y la vigencia plena de los derechos humanos.**

**Artículo 82.I: El Estado garantizará el acceso a la educación** y la permanencia de todas las ciudadanas y los ciudadanos **en condiciones de plena igualdad** (CPE, 2009).

#### **e) Estructura y organización territorial del Estado (CPE, Tercera Parte):**

En la Tercera Parte de la Constitución se establecen las competencias de las entidades territoriales subnacionales, entre las cuales figura la promoción y desarrollo de proyectos y políticas para las mujeres. Se puede mencionar dos artículos en el Título I sobre Organización Territorial del Estado, Capítulo VIII (*Distribución de competencias*):

**Artículo 300.IV, XXX:** Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales. **Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para** niñez y adolescencia, **mujer,** adulto mayor y personas con discapacidad.

**Artículo 302.I:** Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción la **promoción y desarrollo de proyectos y políticas para** niñez y adolescencia, **mujeres,** adulto mayor y personas con discapacidad (CPE, 2009).

#### **f) Estructura y organización económica del Estado (CPE, Cuarta Parte):**

En la Cuarta Parte de la Constitución se establecen políticas financieras y sectoriales que hacen referencia expresa a la igualdad de oportunidades y, además, reconocen el valor económico del trabajo doméstico; aunque hasta la fecha sigue siendo un trabajo no remunerado, sin mencionar las tareas de cuidado hacia otros miembros de la familia que realizan las mujeres. En el Título I (*Organización económica del Estado*) existen dos artículos de referencia en el Cap. III, que se cita a continuación: i) en la Sección III (*Política Financiera*), el art. 330.I menciona que “el Estado regulará el sistema financiero con criterios de igualdad de oportunidades, solidaridad, distribución y redistribución equitativa”; y ii) en la Sección IV (*Políticas Sectoriales*), el art. 338 indica que “el Estado reconoce el valor económico del trabajo del hogar como fuente de riqueza y deberá cuantificarse en las cuentas públicas”.

Otro aspecto fundamental que se encuentra en la Cuarta Parte de la Constitución, es el referido al derecho de las mujeres al acceso a la tierra. Este derecho debe resaltarse, ya que por mucho tiempo el acceso a la titularidad de la tierra de madres solteras y viudas fue negado por la percepción generalizada de que la propiedad de la tierra era exclusividad de los hombres. Una de las modalidades más extendidas de discriminación hacia las mujeres en el área rural siempre fue la de la restricción a la titularidad de la tierra, la cual siempre se consignaba a nombre de los padres, esposos y hasta de los hijos en caso de viudez, pero no de las mujeres. Son dos artículos constitucionales que reparan esta injusticia histórica, los cuales forman parte del Título II (*Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio*), en su Capítulo IX referido a Tierra y Territorio:

**Artículo 395.I:** Las tierras fiscales serán dotadas a indígenas originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente (...). La dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y **la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal.**



**Artículo 402.2:** El Estado tiene la obligación de: **2. Promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra** (CPE, 2009).

### 3. Reformas sobre la participación política que logran las mujeres

En Bolivia, las primeras elecciones presidenciales fueron en 1944 y las mujeres aún no tenían derecho a emitir su voto; precisamente en ese periodo, durante la Convención de 1945 se puso en debate si las mujeres debían ser consideradas ciudadanas. Se reconoció el derecho de las mujeres a elegir y a ser elegidas, pero sólo en el ámbito municipal. Obviamente, ellas tenían que saber leer y escribir. Es así que para las elecciones municipales de 1947 y 1949 algunas mujeres se presentaron como candidatas. Fue recién en 1956 cuando las mujeres ejercieron su derecho al voto, como resultado de la aprobación del Decreto del Voto Universal del 24 de junio de 1952. Más de una década después, con la Constitución de 1967, se reconoce la ciudadanía a mujeres y hombres mayores de 21 o de 18 años si son casad@s, cualquiera sea su grado de instrucción, ocupación o renta. Pasaron otros 30 años para la implementación de reformas que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres. A continuación se presenta las más significativas.

#### 3.1. Reformas sobre la participación política antes de la nueva Constitución

En 1997, ante la presión de la Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia y diversas organizaciones de mujeres, como la Coordinadora de la Mujer, la Plataforma de la Mujer, la Subsecretaría de Asuntos de Género, además de las mujeres de partidos políticos articuladas por el Foro Político de Mujeres, es que el Poder Legislativo se ve obligado a aprobar la introducción de cuotas para la participación de las mujeres en el Código Electoral. Esta reforma legislativa se denominó la “**Ley de Cuotas**”, que determina que como mínimo el **30%** de candidat@s en las listas deben ser mujeres, distribuidas de tal manera que, de cada tres candidaturas, una sea mujer. La idea central de la introducción de las cuotas es la de posibilitar un cambio en la cultura patriarcal con cada vez mayor presencia de mujeres en los poderes públicos

y garantizar que éstas no queden marginadas de la vida política y no tengan una presencia meramente decorativa. El sistema de cuotas implica que las mujeres deben constituir un número o porcentaje determinado de miembros de un órgano, ya sea una lista de candidatos, una asamblea parlamentaria, una comisión o un gobierno.

Se aprobaron dos leyes importantes durante el periodo de Hugo Banzer: el Código Electoral y la Ley de Partidos Políticos. Obviamente, estas reformas se hacen posibles, porque desde principios de esa década ya se habían instalado en el debate público las reivindicaciones de las mujeres y ya existían reformas al Poder Ejecutivo. El nuevo Código Electoral aprobado a través de Ley N° 1984 de junio de 1999, produce un avance muy importante en su primera aplicación en las Elecciones Municipales de ese mismo año, que introduce en las listas el principio de la cuota del 30% más la **alternancia** para la elección de concejal@s. La mencionada norma detalla este tema en el art.12 (*Plazo y Condiciones*) del Cap. II (*Inscripción de Candidatos*):

#### **Artículo 112°.- (Plazo y Condiciones)**

4. Candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados  
Hasta noventa días antes de cada elección general, los partidos políticos o alianzas procederán a la inscripción de sus candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados

Estas listas serán presentadas mediante nota escrita suscrita por el representante oficial de partido político o alianza acreditado ante la Corte Nacional Electoral en los formularios correspondientes y consignarán la nómina de:

- f) Candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República.
- g) Candidatos a Senadores titulares y suplentes, en las que en cada departamento **al menos uno de cada cuatro candidatos será mujer.**
- h) Candidatos a Diputados plurinominales por cada departamento, en estricto orden de prelación de titulares y suplentes. Estas listas serán formuladas de modo que, **de cada tres candidatos, al menos uno sea mujer.**

- i) La Corte Nacional Electoral no admitirá las listas que no cumplan con esta disposición, en cuyo caso, notificará con el rechazo al partido o alianza que deberá enmendarlas en un plazo de setenta y dos horas de su legal notificación.
  - j) Candidatos a Diputados, titulares y suplentes, por circunscripciones uninominales, con especificación de la circunscripción en la que se presentan.
5. Candidatos a Alcaldes, Concejales municipales y Agentes Cantonales
- Hasta noventa días antes de cada elección municipal, los partidos políticos o alianzas deberán proceder a la inscripción de candidatos a Alcaldes, Concejales municipales y Agentes cantonales.
- a) Las listas de candidatos a Concejales municipales serán representadas de modo tal que **al primer Concejal hombre-mujer, le corresponda una suplencia mujer-hombre.**
  - b) La segunda y tercera concejalías titulares serán asignadas de forma alternada, es decir, hombre-mujer, mujer-hombre.**
  - c) Las listas en su conjunto, **deberán incorporar al menos un treinta por ciento de mujeres** (Ley 1984, 1999).

Los resultados fueron por demás alentadores con un total de 46.57% de candidaturas suplentes de mujeres, 29.44% candidaturas titulares, 21 alcaldesas electas (en 1995 fueron solamente 12) y 32% concejalas electas (en 1995 fueron apenas 8.3%). Es decir, que en la primera aplicación de la norma en el nivel municipal se superó la cuota mínima, lo que generó también una ola de acoso político y violencia física y psicológica para provocar la renuncia de las concejalas electas, sobre todo de las titulares, para que los suplentes hombres asuman el cargo. Con estas reformas, el número de mujeres titulares en el Parlamento también subió: de 3,7% al 14,8% en el Senado y del 10% al 18,5% en la Cámara de Diputados.

En 1999, también se aprobó la Ley N° 1983, Ley de Partidos Políticos, otra reforma fundamental para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Son diversos los artículos de esta Ley que contribuyen a ese fin:

## **Artículo 2. (Libertad de asociación política).**

**El Estado boliviano garantiza a todos los ciudadanos, hombres y mujeres, el derecho de asociarse en partidos políticos**, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley y los documentos constitutivos de los partidos. Todo ciudadano, hombre o mujer, tiene el derecho de afiliarse libre y voluntariamente a un partido político cumpliendo los requisitos establecidos en su Estatuto Orgánico.

**Artículo 13.4 (Contenido de la declaración de principios):** Todo partido político, al constituirse, debe aprobar una declaración de principios que incorpore los siguientes contenidos: **Rechazo a toda forma de discriminación, sea de género, generacional y étnico-cultural.**

**Artículo 15. IV. (Contenido del Estatuto Orgánico):** Todo partido político, al constituirse, debe adoptar un Estatuto Orgánico con el siguiente contenido básico: **Los mecanismos y acciones que garanticen la plena participación de la mujer** (Ley 1983, 1999).

En el 2004 y con la Reforma Constitucional que le quitó el monopolio de la representación a los partidos políticos, se aprobó la Ley N° 2771, Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, que introdujo la cuota del 50% para las mujeres en todas las candidaturas a cargos de representación popular; sin embargo, aún no existía un sistema de sanciones al incumplimiento de esta norma, de modo que en muchos casos su cumplimiento fue eludido por las organizaciones políticas.

Durante el primer mandato de Evo Morales (2006-2010), se promulgó la Ley N° 3364, Ley especial de convocatoria a la Asamblea Constituyente, que estableció la alternancia en todas las postulaciones. Al respecto, se pueden citar los siguientes artículos:

**ARTICULO 15° (Equidad de Género).** En la postulación de Constituyentes **deberá existir alternancia, tanto en la lista de circunscripción territorial como en la Plurinominal.**

**ARTICULO 16° (Registro de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas).** Los Partidos Políticos, Agrupaciones

Ciudadanas y Pueblos Indígenas que deseen participar en las elecciones para la Asamblea Constituyente, en circunscripción departamental y/o territorial, deberán registrarse conforme al Código Electoral, al menos 90 días antes del verificativo de la elección.

Cada Partido Político, Agrupación Ciudadana o Pueblo Indígena deberá inscribir:

- a) Tres candidatos a Constituyentes por cada circunscripción territorial en la que participe; **los dos primeros necesariamente deberán conformar un binomio (hombre- mujer/mujer-hombre).**
- b) Cinco candidatos a Constituyente por cada circunscripción departamental en la que participe; **de los cinco candidatos mínimamente dos deberán ser mujeres, respetando la alternancia (hombre- mujer/mujer-hombre)** (Ley 3364, 2006).

Aunque estas reformas fueron bien recibidas por la sociedad, no sucede lo mismo con los partidos políticos que se resisten —hasta el presente—, a abandonar las prácticas patriarcales e insisten en eludir el cumplimiento de las normas que favorecen el ejercicio de derechos políticos de las mujeres.

### 3.2. Reformas sobre la participación política con la Constitución de 2009 y las normas que la acompañan

Son cinco los artículos de la Constitución de 2009, que se refieren específicamente a la participación política equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. Se trata de los artículos 26, 147, 172, 209 y 210. Este marco constitucional establece la paridad o 50% para las mujeres en todos los cargos electivos. La redacción de los mencionados artículos, en la Primera y Segunda Parte de la CPE, es la siguiente:

**PRIMERA PARTE.** Bases fundamentales del Estado derechos, deberes y garantías.

**TITULO II.** Derechos fundamentales y garantías.

**CAPITULO TERCERO.** Derechos civiles y políticos.

**SECCIÓN II.** Derechos políticos.

**Artículo 26.** Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. **La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres** (CPE, 2009).

**SEGUNDA PARTE.** Estructura y organización funcional del Estado.

**TÍTULO I.** Órgano Legislativo.

**CAPÍTULO PRIMERO.** Composición y atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

**Artículo 147.** En la elección de asambleístas se **garantizará la igual participación de hombres y mujeres.**

**TÍTULO II.** Órgano Ejecutivo.

**CAPÍTULO PRIMERO.** Composición y atribuciones del Órgano Ejecutivo.

**SECCIÓN II.** Presidencia y Vicepresidencia del Estado.

**Artículo 172.** Son atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado, además de las que establece esta Constitución y la ley: **22. Designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial.**

**TÍTULO IV.** Órgano Electoral.

**CAPÍTULO SEGUNDO.** Representación política.

**Artículo 209.** **Las candidatas y los candidatos a los cargos públicos electos**, con excepción de los cargos elegibles del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional **serán postuladas y postulados** a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos, **en igualdad de condiciones y de acuerdo con la ley.**

**Artículo 210. II.** **La elección interna de las dirigentes y los dirigentes y de las candidatas y los candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos** será regulada y fiscalizada por el Órgano Electoral Plurinacional, que **garantizará la igual participación de hombres y mujeres** (CPE, 2009).

Después de la aprobación de la Constitución vía referéndum, la ALP aprobó diversas leyes que determinan su aplicación. La primera norma referida a la paridad que se aprobó en la Asamblea, con el nuevo marco Constitucional, fue la Ley N° 4021, Ley de Régimen Electoral Transitorio, en abril de 2009, la cual dispone la aplicación de la paridad y la alternancia para las Elecciones Generales 2009:

ARTÍCULO 9 (De la Igualdad de Oportunidades Entre Varones y Mujeres).

- II. Las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados titulares y suplentes, asambleístas Departamentales, Consejeros Departamentales, Concejales Municipales y autoridades en los municipios deberán respetar la igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, de tal manera que exista **un candidato titular varón y enseguida una candidata titular mujer, una candidata suplente mujer y un candidato suplente varón, o viceversa. En el caso de las diputaciones uninominales la alternancia se expresa en titulares y suplentes en cada circunscripción.**
- III. Las listas de las candidatas y candidatos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, serán nominados de acuerdo a sus propias normas y procedimientos (Ley 4021, 2009).

Posteriormente se aprobaron siete leyes que también abordan el tema de la participación política de las mujeres:

- Ley N° 018, Ley del Órgano Electoral Plurinacional, del 16 de junio de 2010.
- Ley N° 025, Ley del Órgano Judicial, del 24 de junio de 2010.
- Ley N° 026, Ley del Régimen Electoral, del 30 de junio de 2010.
- Ley N° 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez”, del 19 de julio de 2010.
- Ley N° 243, Ley Contra el Acoso y Violencia Política Hacia las Mujeres, del 28 de mayo de 2012.

- Ley N° 341, Ley de Participación y Control Social, del 5 de febrero de 2013.
- Ley N° 1096, Ley de Organizaciones Políticas, del 1 de septiembre de 2018.

La Ley de Organizaciones Políticas se constituye en el instrumento normativo más avanzado para garantizar iguales derechos a las mujeres a la hora de participar en la política. Adicionalmente, fue el Reglamento para Elecciones Generales 2014 del Órgano Electoral Plurinacional el instrumento que posibilitó el cumplimiento del mandato constitucional de la paridad en las diputaciones uninominales. A continuación se presentan el detalle de las reformas incorporadas en este conjunto de leyes.

Si bien la CPE sólo hace referencia a tres tipos de democracia (representativa, participativa y comunitaria), la Ley N° 026, Ley de Régimen Electoral, introduce la democracia intercultural y entre los principios que la rigen se encuentran la igualdad y la equivalencia, lo que marca una nueva ruta en la normativa boliviana, ya que la Ley Marco en materia electoral que rige la actuación del OEP determina que éstos deben aplicarse en todos los procesos electorales y en todos los niveles del Estado. Los principios se exponen en la Ley N° 026, de la siguiente manera:

**Artículo 2 (Principios de la Democracia Intercultural):** Los principios, de observancia obligatoria, que rigen el ejercicio de la Democracia Intercultural son:

**e) Igualdad.** Todas las bolivianas y los bolivianos, de manera individual y colectiva, y sin ninguna forma de discriminación, gozan de los mismos derechos políticos consagrados en la Constitución Política del Estado y las Leyes.

**h) Equivalencia.** La democracia boliviana se sustenta en la equidad de género e **igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, aplicando la paridad y alternancia en las listas de candidatas y candidatos para todos los cargos de gobierno y de representación**, en la elección interna de las



dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas, y en las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (Ley 026, 2010).

Más adelante, la misma ley enfatiza el cumplimiento de la alternancia —no sólo de la paridad— y determina que:

**Artículo 11 (Equivalencia de Condiciones):** La democracia intercultural boliviana garantiza la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Las autoridades electorales competentes están obligadas a su cumplimiento, conforme a los siguientes criterios básicos: Las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, Asambleístas Departamentales y Regionales, Concejalas y Concejales Municipales, y otras autoridades electivas, titulares y suplentes, respetarán la paridad y alternancia de género entre mujeres y hombres, de tal manera que exista una candidata titular mujer y, a continuación, un candidato titular hombre; un candidato suplente hombre y, a continuación, una candidata suplente mujer, de manera sucesiva (Ley 026, 2010).

Adicionalmente, la Ley N° 026 resalta la paridad y la alternancia en el siguiente artículo:

**Artículo 60 (Elección de Diputadas y Diputados Uninominales):** Para la elección de Diputadas y Diputados en circunscripciones uninominales, el Tribunal Supremo Electoral establecerá circunscripciones electorales que se constituirán en base a la población y extensión territorial, y deberán tener continuidad geográfica, afinidad y continuidad territorial y no trascender los límites departamentales. Se fija el número de circunscripciones uninominales en setenta (70). Las listas de candidatas y candidatos a Diputadas y Diputados Uninominales, se sujetan a los criterios de paridad y alternancia dispuestos en el artículo 11 de esta misma Ley (Ley 026, 2010).

Complementariamente, la Ley N° 018, Ley del Órgano Electoral Plurinacional, aplica la misma paridad para la designación de vocales electorales y establece

como falta muy grave el incumplimiento a los criterios de: igualdad, paridad y alternancia. Los artículos referidos a estos temas son los siguientes:

**Artículo 8 (Paridad y Alternancia):** Consiste en la **aplicación obligatoria de la paridad y alternancia en la elección y designación de todas las autoridades y representantes del Estado**; en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas; y en la elección, designación y nominación de autoridades, candidaturas y representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos mediante normas y procedimientos propios.

**Artículo 91.3 (Faltas muy Graves):** Son faltas muy graves: **El incumplimiento de la obligación de verificar y garantizar los principios de igualdad, paridad y alternancia entre hombres y mujeres**, en las listas de candidatas y candidatos en todas las etapas del proceso electoral (Ley 018, 2010).

Por su parte, la Ley N° 025, Ley del Órgano Judicial, determina lo siguiente:

**Artículo 20.III (Postulación y preselección):** La Asamblea Legislativa Plurinacional, por el voto de dos tercios de sus miembros presentes, realizará la preselección de las y los postulantes, habilitando hasta cincuenta y cuatro precalificados, por circunscripción departamental, para el Tribunal Supremo de Justicia; para el Tribunal Agroambiental, habilitará hasta veintiocho precalificados, por circunscripción nacional, en ambos casos la mitad de personas precalificadas deberán ser mujeres; y remitirá las nóminas al Órgano Electoral Plurinacional. En ambos casos se respetará la interculturalidad y equivalencia de género (Ley 025, 2010).

En el capítulo referido al sistema de elección, la misma norma establece que:

**Artículo 34. (Sistema de elección):** El Tribunal Supremo Electoral, luego de revisadas las nóminas de postulantes, organizará el proceso de votación según las siguientes previsiones:

1. La elección se realizará por circunscripción departamental. En cada circunscripción, se elegirá una magistrada o magistrado titular y una magistrada o magistrado suplente;

2. La Asamblea Legislativa Plurinacional, preseleccionará hasta seis (6) postulantes para cada departamento, en dos listas separadas de mujeres y hombres. **La Asamblea Legislativa Plurinacional garantizará que el cincuenta por ciento (50%) de las personas preseleccionadas sean mujeres;**
3. **Los electores emitirán dos (2) votos, uno en la lista de candidatas mujeres y otro en la lista de candidatos hombres;** y
4. Será electa como magistrada o magistrado titular, la candidata o candidato que obtenga el mayor número de votos válidos de las dos listas. Si el elegido es hombre, la mujer más votada de su lista será la magistrada suplente. Si la elegida es mujer, el hombre más votado de su lista será el magistrado suplente (Ley 025, 2010).

Por supuesto, estas reformas fundamentales abarcan todos los niveles del Estado. Es así que la Ley N° 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez”, en el acápite correspondiente a la estructuración de los gobiernos subnacionales del Estado, también incorpora los postulados constitucionales y determina que los Estatutos Autonómicos Departamentales, así como las Cartas Orgánicas Municipales, deben adecuarse al mandato constitucional de la paridad.

La aplicación de estas normas, desde la “Ley de Cuotas” de 1997 hasta estas Leyes de 2010, implican un salto cuantitativo y cualitativo para las mujeres políticas y, al mismo tiempo, han provocado radicales reacciones en el sistema político patriarcal con un incremento inusitado del acoso y violencia contra las mujeres que accedían a sus derechos, producto de la paridad y la alternancia. En ese marco, la realidad obligó a la ALP a aprobar en el 2012, la Ley N° 243, Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres, que tiene por objeto establecer mecanismos de prevención, atención, sanción contra actos individuales o colectivos de acoso y/o violencia política hacia las mujeres y busca eliminar actos, conductas y manifestaciones individuales o colectivas de acoso y violencia política que afecten directa o indirectamente a las mujeres en el ejercicio de funciones político – públicas; garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres candidatas, electas, designadas o en el ejercicio de funciones político – públicas; y desarrollar e Implementar políticas y estrategias públicas para la erradicación de toda

forma de acoso y violencia política hacia las mujeres, en todos los niveles de la Organización Territorial del Estado.

También se determina el derecho a la participación y el control social de las mujeres sin ningún tipo de discriminación en la Ley N° 341, Ley de Participación y Control Social, que se aprobó el 2013, que determina en uno de sus artículos:

**Artículo 6 (Actores de la Participación y Control Social):** Son actores de la Participación y Control Social, la sociedad civil organizada, sin ningún tipo de discriminación de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, grado de instrucción y capacidades diferenciadas (Ley 341, 2013).

Un instrumento de trascendental importancia para lograr un efectivo incremento en la presencia de mujeres en las instancias decisorias del Estado, es el Reglamento para Elecciones Generales del 2014, que aprobó el OEP. Este reglamento determina, no solamente la presentación que deben hacer todos los candidatos del certificado del SIPPASE o de no tener antecedentes de haber ejercido violencia contra la mujer, sino que también, de manera muy detallada, expone las modalidades posibles de la presentación de listas de candidatos de los partidos para dar estricto cumplimiento a la paridad y la alternancia entre hombres y mujeres. El elemento más importante se encuentra en el inciso d) del Artículo 29 de este reglamento, que se refiere a candidat@s uninominales, señalando que para las circunscripciones uninominales:

En los casos de elección de una sola candidatura en una circunscripción, la igualdad, paridad y alternancia de género se expresará en titulares y suplentes. En el total de dichas circunscripciones por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas titulares pertenecerá a mujeres (Reglamento Elecciones Generales, 2014).

De este modo, ejerciendo las competencias del OEP, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) cumplió por primera vez con el mandato constitucional del 50% de mujeres, aplicada a los escaños uninominales.

Por último, debe también resaltarse la importancia de la Ley N° 1096, Ley de Organizaciones Políticas, aprobada el 2018, ya que es una de las reformas más avanzadas en la legislación boliviana y de Latinoamérica en cuanto a los derechos políticos de las mujeres, ya que no solamente establece mecanismos para promover el ejercicio de derechos políticos en igualdad de condiciones para ellas, sino que además incluye un acápite específico para promover la despatriarcalización en las organizaciones políticas. Cabe añadir, que los responsables de las listas de candidatos son los partidos políticos, de tal manera que obligarlos a incluir cuotas para cargos electivos nacionales era sólo la mitad del camino, ya que, en los cargos al interior del partido, las mujeres siguen enfrentando enormes desventajas. La Ley N° 1096 busca garantizar la paridad y el ejercicio de los derechos políticos para las mujeres, al interior de las organizaciones políticas y en un entorno libre de acoso y violencia. Los artículos de esta norma fundamental, vinculados a estas temáticas, son:

- Art. 3, que se refiere a la democracia paritaria y la complementariedad entre hombres y mujeres.
- Art. 17, que determina la inclusión de los criterios de paridad y alternancia del 50% para cargos internos y externos en los Estatutos Orgánicos.
- Art. 19, que determina el respeto y reconocimiento al ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en la Declaración de Principios y Base Ideológica.
- Art. 20, que determina la inclusión de la democracia paritaria y complementariedad entre mujeres y hombres en la Plataforma Programática.
- Art. 21, que determina la inclusión de la democracia paritaria y complementariedad entre mujeres y hombres en el Programa de Gobierno.

- Art. 28, que determina la inclusión de la paridad y la alternancia en las listas para las instancias deliberativas o legislativas, asegurando el 50% de mujeres, además de la prohibición de nominar a personas que hayan incurrido en violencia contra la mujer.
- Art. 32, que incluye el derecho a participar en los mecanismos de la democracia paritaria.
- Art. 33, que determina la promoción de la democracia paritaria en la elección interna de dirigencias, de candidaturas legislativas, y en la formación y capacitación de militantes.
- Art. 36, que incluye como derechos de los militantes el disenso y la participación libre de toda forma de acoso y violencia política.
- Art. 37, que incluye como deberes de los militantes el cumplir la paridad y la alternancia.
- Art. 59, que determina la Suspensión del Registro de las Organizaciones de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesino en caso de incumplimiento de resoluciones del Tribunal Electoral por acoso y violencia política contra mujeres.
- Art. 75, que determina que el 50% de los recursos públicos para propaganda en medios de comunicación estarán destinados a candidatas mujeres.
- Art. 80, que determina que los planes de formación y capacitación incluirán contenidos de equivalencia de género y programas específicos para mujeres.

Es necesario resaltar que en la Ley N° 1096 se introduce un artículo específico referido a la despatriarcalización en los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas que se detalla a continuación:

#### Artículo 18. (Régimen de Despatriarcalización).

- I. Los estatutos de los partidos y agrupaciones ciudadanas incorporarán un régimen interno de despatriarcalización para la promoción de la paridad y equivalencia, la igualdad de oportunidades y la implementación de acciones afirmativas, a través de una instancia interna como parte de su estructura decisonal.

- II. La instancia encargada de implementar el régimen de despatriarcalización en los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas deberá ser garantizada en lo funcional, administrativo y presupuestario.
- III. Este régimen deberá establecer claramente acciones de prevención y procedimientos, instancias competentes, sanciones y medidas de restitución de derechos en casos de acoso y violencia política; acciones afirmativas en la conformación de la estructura partidaria y los correspondientes mecanismos de seguimiento de las mismas; acciones para promover la igualdad de género; mecanismos procedimiento o reglamentos internos para dar seguimiento a denuncias de acoso y violencia política; y planes y programas para promover la paridad la igualdad de género entre la militancia.
- IV. Las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, garantizarán la complementariedad de hombres y mujeres.

Debido a la instrumentalización de esta ley que hizo el Movimiento al Socialismo (MAS) al momento de su aprobación —con el fin de legitimar la candidatura inconstitucional del ex mandatario Morales a través de Elecciones Primarias—, más el hecho de que esta ley le devuelve el monopolio de la representación a los partidos políticos para elecciones nacionales, anulando los importantes avances producidos desde 2004, esta norma fue duramente cuestionada por la sociedad boliviana, sin tomar consciencia de que más allá de la coyuntura implica un cualitativo avance para las mujeres.

#### 4. Análisis del efecto de las reformas normativas

Para que una democracia sea tal, las condiciones de igualdad entre tod@s l@s ciudadan@s son imprescindibles, por lo que lograr que las mujeres tengan plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad se constituye en un factor que hace a la calidad de la democracia. En Bolivia, el histórico monopolio patriarcal en las instancias de decisión de todos los niveles del Estado y en la mediación partidaria, es un obstáculo a

la profundización de la democracia, ya que constituye un impedimento a la participación de las mujeres, creándoles una gran cantidad de limitaciones y dificultades. La falta de una reforma ideológica en la sociedad boliviana y particularmente en su sistema político hace que las mujeres no sean aceptadas en igualdad de condiciones, capacidades, derechos y deberes, especialmente en lo que se refiere al ámbito público.

La relación entre los sistemas electorales y las oportunidades de las mujeres para acceder a las instancias de decisión Ejecutiva y Legislativa, a través del respaldo del voto popular, es un tema ampliamente estudiado. Se ha probado que existe una relación directa entre el sistema de representación proporcional y la presencia de mujeres en las cámaras, es decir, que la participación de las mujeres en la política está subordinada al diseño del sistema electoral, el cual define el acceso real de las mujeres a las instancias de representación, más aún que el voto popular.

Debe resaltarse que en el sistema electoral boliviano, las candidaturas se presentan a través de listas bloqueadas y cerradas, de modo que los electores no deciden la posición de las mujeres en las listas; lo hacen los partidos a través de sus dirigentes hombres. Éstos, generalmente, sólo incluyen a las mujeres porque deben cumplir con la ley, no por convicción y, si bien las cuotas han obligado a estos hombres a incluir a las mujeres, sucede que todavía buscan incluir específicamente a aquellas mujeres a quienes puedan manejar, a fin de sostener la hegemonía masculina; lamentablemente, aún hay mujeres que se prestan a ello. Adicionalmente, la cultura política patriarcal hace que familias y comunidades obliguen a las mujeres a combinar su participación política en el ámbito público con su trabajo no remunerado dentro de los hogares.

Como se mencionó anteriormente, el buen funcionamiento de las cuotas tiene relación directa con el sistema electoral que aún requiere diversos ajustes; pero lo más importante es la incidencia que tienen las cuotas para la sensibilización de la población sobre la inequidad, la desigualdad y la discriminación que las mujeres enfrentan cotidianamente y también dentro de la política. Si bien los cambios culturales societales son de proceso lento,



la introducción de las cuotas ha producido un avance acelerado en el acceso de las mujeres a la representación política y a instancias de decisión dentro del Estado. Antes de la aplicación de las cuotas, el porcentaje de mujeres en estas instancias era simbólico; y aunque las reformas no se traducen automáticamente en escaños o cargos ejecutivos, sus resultados fueron alentadores al principio y muy eficientes con el transcurso del tiempo.

A pesar de ello, el sistema de organizaciones políticas —con contadas excepciones— sigue usando diversas estrategias para evitar que las mujeres participen efectivamente y sólo las quieren presentes, calladas y sonrientes, pero no decidiendo y menos contradiciendo la “línea” que imponen desde la cúpula. Al interior de los partidos no se ha producido una toma de conciencia respecto a la importancia que tiene la participación efectiva de las mujeres en el debate interno y en asuntos de política nacional, porque aportan un ángulo distinto a la hora de diseñar las políticas públicas; esto es así, no porque las mujeres sean mejores, ni más honestas, ni más organizadas —ese discurso es patriarcal—, sino porque las diferencias de género contribuyen a mirar la realidad desde ángulos distintos, lo que permite, por supuesto, mirar mejor.

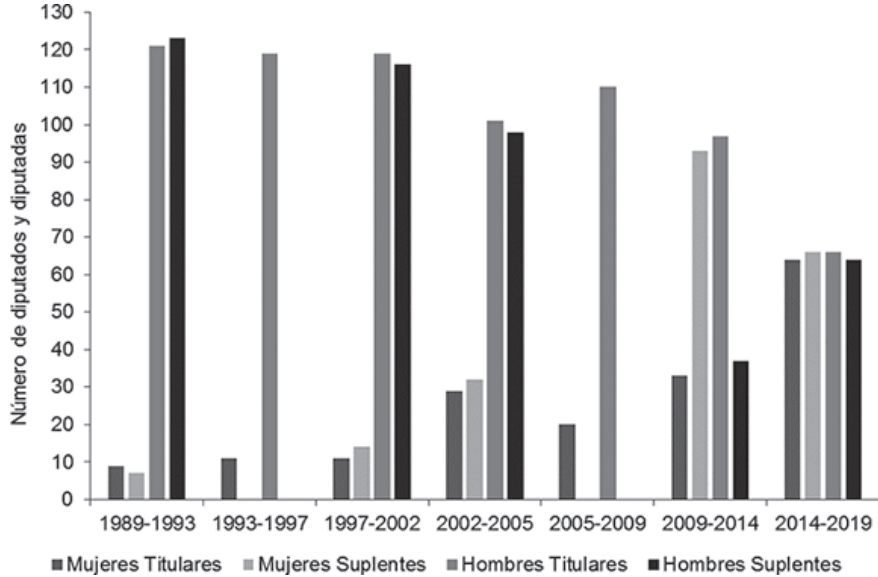
Ahora bien, las reformas han contribuido a incrementar el número de mujeres al interior del Estado; sin embargo, debido a una limitada concepción de que “lo social” es mejor que “lo político”, éstas sólo se aplican a las organizaciones políticas institucionales y no así a las organizaciones sociales, sindicales, corporativas y sectoriales, de modo que éstas reproducen la cultura patriarcal, como permanentemente denuncian las mujeres trabajadoras y sindicalizadas. Las reformas al interior del sistema político no alcanzan. Deben aplicarse también a las organizaciones no partidarias.

Han existido múltiples argumentos para descalificar el uso de las cuotas, negando que contribuyen al ejercicio de derechos y no son una concesión, con el argumento frecuentemente utilizado de que las mujeres están menos capacitadas que los hombres; sin embargo, nunca se hizo ningún estudio al respecto, ni se ha probado que los hombres que son elegidos son los más capaces. Por eso, las reformas son insuficientes si no están acompañadas por

un proceso de transformación ideológica al interior del sistema político, en el sistema de partidos y particularmente en la sociedad civil, para que las propias mujeres cambien su comportamiento y sus expectativas.

Las reformas van creando el hábito de pensar en las mujeres como capaces de ocupar cualquier cargo público, al igual que cualquier hombre, pero su presencia no es suficiente. Es necesario impulsar un proceso de reforma ideológica y cultural, capaz de superar el patriarcalismo y de generar sociedades más conscientes y comprometidas con la igualdad de derechos. En el Gráfico 1 se muestra cómo cambia el escenario con la gradual incorporación de mujeres entre en la Cámara de Diputados.

**Gráfico 1: Bolivia: composición de la Cámara de Diputados, según género y periodo legislativo, 1989 - 2019**

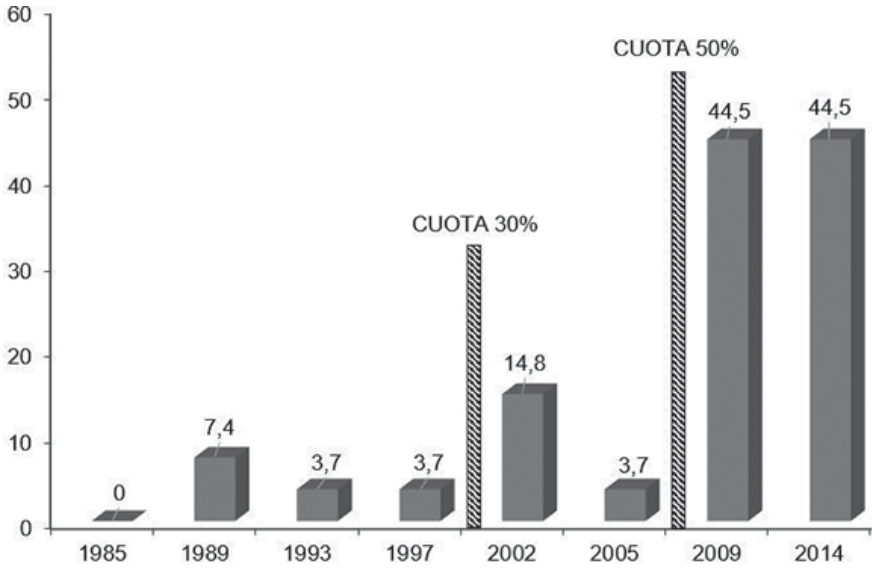


Elaboración propia con base en datos oficiales.

Por supuesto, las cuotas por sí mismas no hubieran transformado mucho de no ser por los avances incorporados en la nueva Constitución como ser la paridad y la alternancia. Tanto las cuotas, como los avances en la

CPE, combinados, han demostrado ser muy eficientes para alcanzar el cumplimiento de la igualdad en la participación política, no solo en términos de oportunidades (igualdad en la postulación), sino también, en términos de resultados (posibilidades de elección efectiva). Como se puede observar en el Gráfico 2, hay un efecto importante de la aplicación de ambos grupos de medidas legales a partir de 2009.

**Gráfico 2: Bolivia: incremento de la participación de mujeres en la Cámara de Senadores, 1985 - 2014**  
(En porcentaje)



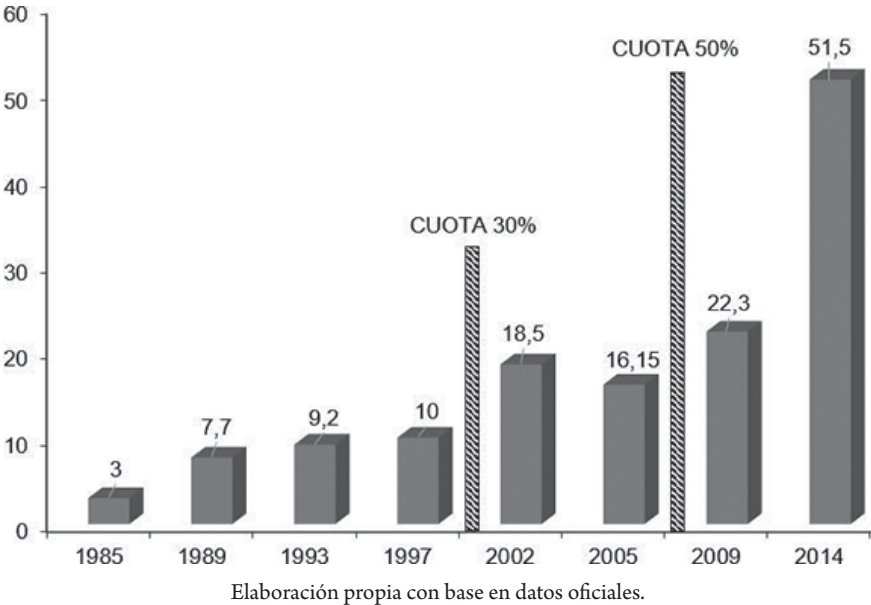
Elaboración propia con base en datos oficiales.

En la Cámara de Senador@s, de menos de un 4% de mujeres antes de las reformas normativas, con ellas se llega a un 44,5%, aunque aún no alcanza el 50% (Gráfico 2). ¿Por qué? Porque normalmente los partidos abren las listas de candidatos con hombres, de modo que si el partido A logra dos escaños entran 1 hombre y 1 mujer; si el partido B logra un escaño entra 1 hombre; y si el partido C logra un escaño, también entra 1 hombre. Nuevamente, se

pone en evidencia la importancia de la Ley N° 1096 para transformar a las organizaciones políticas desde su interior.

En cuanto a la Cámara de Diputad@s, apenas existía un 10% de mujeres antes de la paridad y la alternancia. Actualmente, se ha superado el 50%, pero no producto de las reformas sino también producto de los cambios en la sociedad. Por ejemplo, por primera vez existen dos mujeres titulares electas seguidas (1ª titular mujer, suplente hombre; 2ª titular mujer, suplente hombre), porque el candidato hombre a 1º titular tuvo que renunciar debido a denuncias públicas de violencia contra la mujer y así la suplente mujer asumió la titularidad. En el Gráfico 3 se muestra el incremento gradual de las mujeres, en la Cámara de Diputados, producto de las reformas constitucional y legislativa.

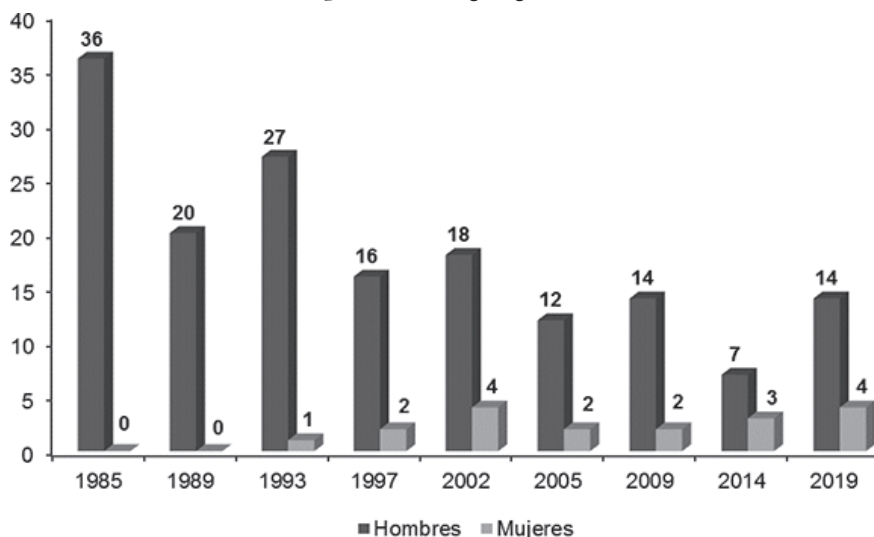
**Gráfico 3: Bolivia: incremento de la participación de mujeres en la Cámara de Diputados, 1985 - 2014**  
(En porcentaje)



Debe resaltarse que, a pesar de las reformas, el número de mujeres bajó significativamente con la irrupción y mayoría absoluta del MAS en las Elecciones de 2005. En porcentaje, la participación de mujeres descendió en el Senado del 14,8 al 3,7% y en Diputados del 18,5 al 16,15%. La introducción de la paridad con la nueva Constitución volvió a encaminar el proceso de incorporación de las mujeres.

A pesar del excelente resultado de las reformas en el ámbito legislativo, en el ámbito ejecutivo no se aplican las disposiciones constitucionales de paridad, es decir, que estas sólo se aplican a tres de los cuatro Órganos del Estado (Legislativo, Judicial y Electoral). No se aplican aún al Órgano Ejecutivo, a pesar de que la lista de candidatos para esta instancia tiene dos miembros (candidat@ a Presidente y candidat@ a Vicepresidente), por lo que con base en las disposiciones constitucionales un@ de ell@s debe ser mujer. Sorprendentemente, para la elección 2020, el TSE en su Sala Plena, decidió no aplicar este mandato constitucional a los binomios que se inscribieron; lo mismo hicieron los vocales anteriores, que no tenían independencia política. La importancia de la aplicación de la paridad al Órgano Ejecutivo es imprescindible, porque, de no ser por imposición, los partidos políticos no incluyen a las mujeres como postulantes a esos cargos. Muestra de ello es que en el periodo 1985 - 2019, han postulado 91 binomios, es decir 182 candidatos al binomio Presidente-Vicepresidente. De este total de candidatos, sólo 13 fueron mujeres, de las cuales sólo 3 eran candidatas a Presidente, detalle que se muestra en el Gráfico 4.

**Gráfico 4: Bolivia: número de candidatos del binomio  
Presidente-Vicepresidente, según género, 1985 – 2019**



Elaboración propia con base en datos oficiales.

Esto demuestra que la paridad y alternancia no deben depender de la voluntad de los dirigentes de las organizaciones políticas, sino que se requiere una normativa expresa que corrija esa desigualdad, ya que se incumple la Constitución. Por eso, durante la gestión 2018, antes de las elecciones primarias para las presidenciales 2018, las diputadas Fernanda San Martín y Jimena Costa, autora de este artículo, presentaron un proyecto de ley para modificar el artículo 52 de la Ley N° 026 del Régimen Electoral, para que se aplique la paridad en el binomio Presidente-Vicepresidente como manda la Constitución; no obstante, este proyecto fue rechazado por el MAS. El mencionado proyecto mencionaba lo siguiente en su contenido:

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se modifica el Artículo 52, parágrafo I de la Ley 026 de 30 de junio de 2010, del Régimen Electoral, con el siguiente texto:

**Artículo 52. (FORMA DE ELECCIÓN).** La elección de la Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente se efectuará en circunscripción nacional única, mediante sufragio universal, de las listas de candidatas

y candidatos, CON PARIDAD Y ALTERNANCIA EN EQUIVALENCIA DE DERECHOS DE GÉNERO, presentadas por las organizaciones políticas de alcance nacional con personalidad jurídica vigente.

A pesar del mandato constitucional la paridad no se aplica en todas las instancias del Estado (Cuadro 1).

**Cuadro 1.**  
**Bolivia: situación de la aplicación de la cuota del 50% en cargos públicos**

| CARGO                                       | CUOTA | OBSERVACIONES                           |
|---------------------------------------------|-------|-----------------------------------------|
| PRESIDENTE-VICEPRESIDENTE                   | 50%   | NO SE APLICA                            |
| SENADORES                                   | 50%   |                                         |
| DIPUTADOS PLURINOMINALES                    | 50%   |                                         |
| DIPUTADOS UNINOMINALES                      | 50%   | DISPOSICIÓN EN REGLAMENTO ELECTORAL     |
| DIPUTADOS ESPECIALES                        | 50%   | DISPOSICIÓN EN REGLAMENTO ELECTORAL     |
| GOBERNADOR                                  |       | SIN CUOTA                               |
| ASAMBLEISTAS DEPARTAMENTALES TERRITORIALES  | 50%   | NO SE APLICA                            |
| ASAMBLEISTAS DEPARTAMENTALES PLURINOMINALES | 50%   |                                         |
| ASAMBLEISTAS DEPARTAMENTALES INDÍGENAS      | 50%   | NO SE APLICA                            |
| ASAMBLEISTAS REGIONALES                     | 50%   | NO SE APLICA                            |
| ASAMBLEISTAS REGIONALES INDÍGENAS           | 50%   | NO SE APLICA                            |
| ALCALDE                                     |       | SIN CUOTA                               |
| CONSEJALES MUNICIPALES                      | 50%   |                                         |
| TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA                | 50%   |                                         |
| TRIBUNAL AGROAMBIENTAL                      | 50%   |                                         |
|                                             | 50%   |                                         |
| TRIBUNAL CONSTITUCIONAL                     | 50%   |                                         |
| VOCALES ELECTORALES                         | 50%   | NO SIEMPRE LLEGA AL 50%, SON 7 MIEMBROS |

Elaboración propia con base en normas vigentes.

## 5. Conclusiones

Desde la incorporación de la cuota, en 1997, las mujeres que decidieron ejercer su liderazgo han enfrentado múltiples trabas y agresiones de los “compañeros” del partido, dicha situación persiste a pesar de las múltiples reformas. Los partidos optaron primero por poner a las mujeres en las listas como suplentes; después de la aprobación de la alternancia optaron por seleccionar a mujeres sumisas, generalmente con algún vínculo consanguíneo o de padrinazgo con algún dirigente y ponerlas “de adorno” en las listas sólo para cumplir con las normas. Aquellas mujeres que osan usar la boca —o peor aún, el cerebro— son consideradas una amenaza para el mantenimiento de las acciones patriarcales y son acosadas. En incontables casos las ponen de titulares para luego presionarlas para que renuncien y dejen el cargo al suplente varón; cuando no quieren renunciar son presionadas, amenazadas, acosadas, “congeladas”<sup>4</sup>, descalificadas, calumniadas y hasta violadas. La mayoría de los partidos mantienen las “Secretarías de la Mujer” como una forma orgánica de marginamiento; han naturalizado las prácticas de acoso y violencia política contra las mujeres y cuando son denunciadas internamente no se llevan adelante procesos de investigación, menos de sanción.

Diversos estudios sobre los partidos políticos que la autora de este artículo realizó en los últimos veinte años<sup>5</sup>, muestran que sus características no han cambiado de manera estructural con el paso del tiempo. Los rasgos tradicionales se resumen en: i) caudillistas; ii) con alta concentración de poder en las cúpulas; iii) personalistas y centralistas; y iv) sin políticas específicas destinadas a promover y cualificar la participación de cuadros. Lamentablemente, al presente, las características internas de los partidos siguen siendo las mismas, por ejemplo: personalismo, alta concentración de la organización alrededor del líder (que siempre es varón), débil institucionalidad, ausencia de reforma ideológica para transformar la cultura patriarcal, persistencia de comportamientos prebendales, clientelares

---

4 Las marginan de toda actividad partidaria y les restringen toda posibilidad de acceso a información interna, obviamente no les asignan ninguna tarea partidaria.

5 Ver por ejemplo, Costa 2007a, 2007b, y 2005.



y de padrinazgo, y redes de poder en las que las mujeres se encuentran en desventaja. Todas ellas ocasionan que aún en los partidos que tienen cuota de participación de mujeres, son escasas las mujeres en niveles de decisión y éstas suelen ser marginadas del debate de los temas centrales de preocupación partidaria, enfrentando problemas adicionales a la hora del financiamiento de las campañas.

En ese contexto, está demás decir que las reformas a favor de las mujeres trajeron inmediatas acciones de resistencia en los partidos políticos, que acataron la medida por obligación, pero no por convicción. Aquellos partidos que han logrado algún grado de democratización interna, muestran una importante participación de mujeres, comparados con aquellos que no se han democratizado, pero esos partidos son escasos y deben manejar la resistencia de muchos cuadros hombres que consideran que la política es un espacio masculino en el que las mujeres no deben estar. Las ven como intrusas.

Producto de las reformas, las reacciones del sistema patriarcal parecen ser más radicales en el ámbito municipal, donde se ha incrementado el acoso poselectoral, así como la violencia física y psicológica, para provocar la renuncia de las concejales electas, como lo muestran los testimonios de concejales en los grupos focales del Instituto Republicano Internacional<sup>6</sup>. Existen casos documentados de concejales que han sido golpeadas por los comunarios en la plaza del pueblo —a una de ellas le cortaron las trenzas con hacha—, buscando su renuncia para que asuma el suplente. Los problemas con sus propias organizaciones políticas son diversos. Si bien existen casos en que reciben respaldo de la organización, éstos no son la regla sino la excepción. Cuando son elegidas como autoridades, las mujeres enfrentan múltiples dificultades y riesgos. Se han documentado muchos casos en los que durante la campaña las candidatas a la titularidad han sido obligadas a firmar su renuncia, antes de la elección, o aún hojas en blanco, “por si no obedecen”. Muchas de ellas son obligadas a renunciar, especialmente

---

6 Instituto Republicano Internacional. Informe sobre la Participación Política de Mujeres en el Gobierno Municipal. Grupos Focales La Paz, Sucre y Santa Cruz. Informe, febrero 2009.

a mitad del mandato y a nombre de la “alternancia” para que el suplente hombre tenga la mitad del periodo de ejercicio del cargo. Por supuesto, los hombres titulares no renuncian a la mitad del mandato para cederles el cargo a las mujeres suplentes. Muchas mujeres han sido obligadas a renunciar con violencia física —casos en que les queman la casa, les rompen las piernas o son violadas— y suelen ser castigadas por sus organizaciones cuando ejercen su derecho a la disidencia y a la libertad de expresión.

La presión hacia las mujeres no se restringe a las organizaciones políticas, también existe presión de las comunidades. Existen mujeres que han sido elegidas por la comunidad en Asamblea o Cabildo, bajo la lógica de la complementariedad y no pueden rechazar la postulación porque esa acción es considerada una falta de respeto a la decisión colectiva y tienen sanciones. A aquellas mujeres que son elegidas, muchas veces la comunidad les impone una “contribución económica voluntaria” a la Subcentral que las postuló “por haberla elegido”. La comunidad exige e impone parámetros de conducta a las mujeres electas, que no exige a los hombres electos, y son objeto de atención y censura permanente de la comunidad, cuando ejercen un cargo de representación. Existen denuncias incluso, de que por denunciar actos de corrupción son expulsadas de la comunidad.

El mecanismo para descalificar el trabajo de las mujeres en la gestión no se basa en la capacidad, sino en el género. La mayoría de las mujeres, en todos los ámbitos, son difamadas además de ser acosadas, bajo el supuesto de que para obtener la candidatura tuvieron que hacer favores sexuales a algún dirigente. Además, una estrategia para “controlarlas” es “hacerlas caer” en algún acto de corrupción, para luego lograr su apoyo bajo presión y amenaza de denuncia; en algunos casos son presionadas no sólo por sus correligionarios, sino por los funcionarios públicos. Más grave aún, a veces son las propias familias las que presionan a las mujeres, son las propias madres de las mujeres políticas que las acusan de “abandono de hogar” y les exigen el cumplimiento de las tareas domésticas antes que de sus responsabilidades en la vida pública. Obviamente también hay mujeres portadoras de la cultura patriarcal.

Si bien muchas mujeres deciden hacer política por sus cualidades de liderazgo y su compromiso con la comunidad, también lo han hecho porque algún familiar es activista político y dirigente —padre, esposo—, y tomaron el ejemplo con el respaldo familiar, pero lamentablemente también existen mujeres que fueron inscritas por algún pariente y sin ser consultadas, sólo para cumplir con la cuota. Por eso, debemos preguntarnos no sólo cuántas mujeres llegan a la Asamblea, sino cuál es su situación una vez que llegan. El estudio no publicado de la Coordinadora de la mujer sobre la violencia y acoso política en la Cámara de Diputados en la Legislatura 2015, muestra que el 65% de las diputadas electas han atravesado alguna situación de violencia. A pesar de ello, lamentablemente son una minoría las mujeres electas que tienen una agenda de género que plantee la equidad como eje transversal en las políticas públicas.

Pero también hay resultados que generan gran optimismo. El Informe Digital de la Gestión Parlamentaria - Legislatura 2015-2019, de Jimena Costa, presenta los resultados de las investigaciones realizadas durante su gestión legislativa, que muestran que de los 16 diputad@s que participan regularmente de las decisiones legislativas, 12 son mujeres. Además, las diferentes Directivas han tenido hasta 4 mujeres de sus 7 miembros en varias oportunidades y de las 15 Jefaturas de Bancada de los tres partidos con representación parlamentaria en los últimos cinco años, 8 han sido mujeres.

Las reformas son resultado de la lucha de las mujeres. No son una concesión de los hombres decisores al interior del Estado, son reformas que se logran a través de la presión. Pero el proceso de transformación ideológica no se encuentra acorde a los cambios institucionales, por lo que las reglas de juego se cumplen parcialmente o se incumplen. La principal causa a los obstáculos a la participación de la mujer no son sólo los partidos sino la falta de transformación de la cultura política. La presencia de mujeres no resuelve el tema de la participación de las mismas. Que exista igual número de mujeres y varones en un Parlamento no implica que exista igual participación en el proceso legislativo y deliberativo.

La tarea pendiente más importante hoy, es ponerle freno a la violencia contra las mujeres, no sólo al interior del sistema político y de la mediación institucional, sino especialmente en la sociedad. Si una senadora, una diputada o una alcaldesa son acosadas y agredidas... ¿se imaginan la situación de una mujer que no es autoridad? La tarea pendiente, pues, es la reforma ideológica y cultural de la sociedad boliviana y de su sistema político, para que las importantes reformas que se han aprobado sean cumplidas a cabalidad sin que las mujeres expongan su seguridad para ejercer derechos. Las reformas normativas no alcanzan si las prácticas societales siguen siendo patriarcales, discriminadoras y violentas. De cualquier modo, a pesar del incremento de la violencia política y el acoso, las reformas son fundamentales y es mejor que no se apliquen a que no existan.

## Referencias bibliográficas

### **BROCKMANN, Erika**

2011 *Paridad y alternancia en Bolivia: paradojas y nuevas preguntas*. iKNOW Politics. <https://bit.ly/3jbZuvR>

### **Coordinadora de la Mujer**

2011 *Paso a paso. Así lo hicimos. Avances y desafíos de la participación política de las mujeres*. IDEA Institute for Democracy and Electoral Assistance.

### **COSTA, Jimena**

2019 Informe Digital de la Gestión Parlamentaria - Legislatura 2015-2019. Diputada de Unidad Demócrata.

### **COSTA, Jimena y SAN MARTIN, Fernanda**

2017 *Participación política de las mujeres en Bolivia*. NDI.

### **COSTA, Jimena**

2008 El Sistema de Partidos Políticos y Agrupaciones Ciudadanas en Bolivia. [Artículo publicado por la UMSA]. Periodo 1982 al 2008.

### **Costa, Jimena**

2007a *Sistema de Partidos Políticos en Bolivia*. IDEA Internacional.

### **Costa, Jimena**

2007b Partidos y Sistema de Partidos en Bolivia. En R. Roncagliolo y C. Meléndez (Eds.), *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos* (pp. 75-122). International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) y Asociación Civil Transparencia.

### **Costa, Jimena**

2005 *Participación política de las mujeres en Bolivia. Avances y obstáculos*. IDEA Internacional.

### **Defensoría del Pueblo**

2017 *Derechos de las mujeres en el Estado Plurinacional de Bolivia. Periodo 2010-2016*. Defensoría del Pueblo.

### **Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria**

2003 *Investigación diagnóstica sobre los partidos políticos con representación parlamentaria con Bolivia*. Informe, octubre 2003.

### **Instituto Republicano Internacional**

2009 *Participación Política de Mujeres en el Gobierno Municipal. Grupos Focales La Paz, Sucre y Santa Cruz.* Informe, febrero 2009.

### **Instituto Republicano Internacional**

2008 *Diagnóstico y líneas de base para el fortalecimiento de las organizaciones institucionalizadas de mediación política en Bolivia.* Informe, enero 2008.

**PAYNE, Mark; ZOVATTO, Daniel; CARRILLO,**

**Fernando y ALLAMAND, Andrés**

2003 *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo.

### **UNITED NATIONS**

2007 *Bolivia.* Womenwatch. Informe Beijing. Cuestionario.

### **Fuentes primarias**

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009.
- Ley N° 1551 de Participación Popular, 20 de abril de 1994.
- Ley N° 1674 Contra la Violencia en la Familia o Domestica, de 15 de diciembre de 1995.
- Ley N° 1715 INRA, de 18 de octubre de 1996.
- Código Electoral, “Ley de Cuotas”, del 14 de enero de 1997.
- Ley N° 1983 de Partidos Políticos, del 25 junio de 1999.
- Ley N° 1984 Código Electoral, del 25 de junio de 1999.
- Ley N° 2028 De Municipalidades, de 28 de octubre de 1999.
- Ley N° 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, de 7 de julio de 2004.
- Ley N° 3364, Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, de 6 de marzo del 2006.
- Ley N° 3460 de Fomento a la Lactancia Materna y Comercialización de sus Sucédáneos, de 15 de agosto de 2006.
- Ley N° 4021 Régimen Electoral Transitorio, de 14 de abril de 2009.
- Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional, de 16 de junio de 2010.

- Ley N° 025 del Órgano Judicial, de 24 de junio de 2010.
- Ley N° 026 de Régimen Electoral, de 30 de junio de 2010.
- Ley N° 031, Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez”, de 19 de julio de 2010.
- Ley N° 045 Contra el racismo y toda forma de discriminación, de 8 de octubre de 2010.
- Ley N° 065 de Pensiones, de 10 de diciembre de 2010.
- Ley N° 243 Contra el Acoso y Violencia Política hacia las mujeres, de 28 de mayo de 2012.
- *Ley N° 263 Integral contra la Trata y Tráfico de Personas*, de 31 de julio de 2012.
- Ley N° 341 de Control Social y Participación Ciudadana, de 21 de febrero de 2013.
- Ley N° 348 Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, de 9 de marzo de 2013.
- Ley N° 548 Código Niña, Niño y Adolescente, de 17 de julio de 2014.
- Ley N° 603 Código de las Familias y del Proceso Familiar, de 19 de noviembre de 2014.
- Ley N° 1096 de Organizaciones Políticas, de 1 de septiembre de 2018.
- Reglamento para Elecciones Generales 2014 del Órgano Electoral Plurinacional.
- Decreto Supremo N° 24864, del 10 de octubre de 1997, de igualdad de oportunidades.
- Decreto Supremo N° 25087, 6 de julio de 1998 que reglamenta la Ley N° 1674.
- Decreto Supremo N° 0011, del 19 de febrero de 2009, de derecho a la filiación por presunción de niños, niñas y adolescentes.
- Decreto Supremo N° 0012, del 19 de febrero de 2009, que reglamenta condiciones de inamovilidad laboral de los progenitores.
- Decreto Supremo N° 0115, del 6 de mayo de 2009, que reglamenta la Ley N° 3460, de fomento a la lactancia materna.

- Decreto Supremo N° 0213, del 22 de julio de 2009, que establece Mecanismos y Procedimientos contra la discriminación.
- Decreto Supremo N° 0269, del 26 de agosto de 2009, que reglamenta la entrega gratuita del certificado de nacimiento y cédula de identidad a beneficiarias del Bono Madre Niño - Niña “Juana Azurduy”.
- Decreto Supremo N° 0496, del 1° de mayo de 2010, que establece sanciones al incumplimiento de la inamovilidad laboral.
- Decreto Supremo N° 0762 del 5 de enero de 2011, que reglamenta la Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación.
- Decreto Supremo N° 26350, del 11 de octubre de 2001, implementa Plan Nacional de Equidad de Género, Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia en Razón de Género, y Programa de Reducción de la Pobreza Relativa a la Mujer.
- Decreto Supremo N° 1053, de 23 de noviembre de 2011, que establece el “Día Nacional contra Todas las Formas de Violencia Hacia las Mujeres”.
- Decreto Supremo N° 2145 del 14 de octubre de 2014, que reglamenta la Ley N° 348.
- Decreto Supremo N° 2864, del 3 de agosto de 2016, crea el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en razón de Género.
- Resolución Ministerial 0072/2006 del Ministerio de Salud.
- Resolución Ministerial 268/2011 del Ministerio de Trabajo.
- Resolución Administrativa 137/2011 del Instituto de Seguros de Salud (INASES).







**ANALISIS**   
investigaciones