

Apuntes sobre la constitución política del Estado Boliviano

Ivanna Fernández Martinet
(*Abogada en Bolivia*)

Resumen

Los anales de la Constitución Política del Estado de Bolivia se remontan a un solo tenor del instrumento jurídico, con 19 reformas que han representado un avance contra el autoritarismo y aportan una cultura de paz más efectiva. Aunque el texto constitucional presenta deficiencias de redacción, desórdenes e imprecisiones, los problemas de fondo, producto de una redacción monocultural, excluyente y de una estructura disfuncional de la constitución, son los más profundos. La próxima Asamblea Constituyente representa una oportunidad de cambio para una Bolivia con mayor participación y con una democracia más consolidada.

Palabras clave: Constitución - Bolivia - Derecho constitucional - Problemas constitucionales - Reformas - Asamblea Constituyente.

Abstract

The annals of the Political Constitution of the State of Bolivia go back to a single tenor of the legal instrument, with 19 reforms, that have represented an advance against the authoritarianism and contribute to a more effective culture of peace. Although, the text constitutionalist presents writing deficiencies, disorder and imprecisiones, problems of bottom, product of a monocultural, excluding writing and one disfuncional structure of the constitution is deepest, the next one Constituent assembly represents an opportunity of change for a Bolivia with greater participation and one more consolidated democracy.

Key words: Constitution - Bolivia - Constitutional Right - Constitutional Problems - Reforms - Constituent Assembly.

La historia constitucional Boliviana se remonta a la primera Constitución Política o “Constitución Bolivariana”, redactada en los albores independentistas, y a la fundación de la República por el Libertador Simón Bolívar. Fue aprobada por la Asamblea Constituyente el 6 de noviembre de 1826. A pesar de que desde un principio el procedimiento de reforma siempre fue complejo, el país ha tenido 19 textos constitucionales que, sin embargo, no han modificado su esencia original. Hasta la actualidad, estas reformas se realizaron en 1831, 1834, 1839, 1943, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878, 1880, 1899, 1931, 1938, 1945, 1947, 1961, 1967, 1994, y 2004.

El sistema constitucional boliviano es producto de cambios, resultado de adecuaciones a las realidades históricas, ocurridos en el marco de una siempre débil democracia, interrumpida por repetidos golpes de Estado.

Se considera que es un sistema constitucional con una acentuada influencia del liberalismo francés, y en menor grado del constitucionalismo inglés y norteamericano¹. La Constitución boliviana es clasificada por su contenido como desarrollada, y consta de normas orgánicas y dogmáticas.

En el Congreso General Constituyente de la República, de 1825/1826, que tuvo carácter fundacional, se percibieron tres grandes influencias doctrinales: la Constitución de los Estados Unidos (de 1787), la Carta Magna española de 1812, la llamada Constitución de Cádiz, y las doctrinas jurídicas francesas². Este texto constitucional define nación como reunión de todos los bolivianos y declara la independencia de la nación ante toda dominación extranjera.

La Constitución norteamericana aporta la noción del sistema presidencialista, opuesto al parlamentario, y la separación de los poderes del Estado. Se debe a la Constitución de Cádiz la estructuración general del texto constitucional (en Títulos y Capítulos), la terminología y el estilo, su tendencia moderadamente liberal y el reconocimiento de la religión católica como la fe oficial del Estado. Y son influencia de las doctrinas jurídicas francesas la introducción de los derechos humanos y ciudadanos, la conformación unitaria de la estructura estatal (incluyendo el régimen departamental-prefectural) y las ideas básicas que inspiran los códigos civil y penal³.

Recapitulando, las reformas más importantes al texto constitucional boliviano han sido “la de 1880, que se inspiró en los principios de la doctrina liberal (la Carta Magna promulgada el 28 de octubre de 1880 en La Paz por el presidente Narciso Campero fue señalada como conservadora liberal y esta-

¹ J. A. Rivera, *La reforma constitucional en América Latina* Tribunal Constitucional <http://www.tribunalconstitucional.gov.bo/ArticuloId-7.html>

² H. C. F. Mansilla *Para entender la Constitución Política del Estado. Comentario introductorio* © Corte Nacional Electoral Primera edición, marzo de 2005, págs. 8.

³ *Ibíd.* pág. 9.

blecía libertad de cultos); la de 1938, que propugnó las ideas del constitucionalismo social; la de 1967, fuertemente influida por el pensamiento nacionalista revolucionario; y la de 1995, que fue reformada bajo el influjo de las reivindicaciones democráticas y de transformación de la justicia”⁴.

Debe reseñarse también la Constitución aprobada durante el gobierno de Víctor Paz Estensoro (1961) inspirada en la revolución nacional. Ésta incorpora medidas del proceso revolucionario como el voto universal, la reforma agraria y la nacionalización de las minas. La Constitución vigente data del 2 de febrero de 1967, modificada y ampliada varias veces, sin haber sido formalmente derogada. Ha adquirido, junto con todos los mecanismos de la democracia, su importancia actual a partir de la restauración de la democracia en octubre de 1982⁵.

Y a la fecha, aunque no se han superado aún los problemas centrales que impiden construir una verdadera democracia participativa de inclusión, las reformas de 2004 representan un avance contra el autoritarismo y aportan una cultura democrática y una cultura de paz más efectivas.

En cuanto al texto, la redacción constitucional presenta inexactitudes, deficiencias de redacción e incompatibilidades con el contexto. Sin embargo, no es posible negar los avances que gracias a las reformas constitucionales se han logrado, específicamente en materia de control de constitucionalidad, de administración de justicia, y de derechos fundamentales y sus garantías.

En Bolivia, la Constitución es la expresión jurídica del Estado, que establece las normas fundamentales que estructuran la organización y funcionamiento del Gobierno. Conforme a la Constitución, se organizan los poderes públicos, se regulan los derechos y libertades individuales y se limita la acción general del poder público.

Sin embargo, es también incuestionable que la Constitución Política del Estado boliviano presenta deficiencias de forma y de fondo. En un análisis de juristas, sociólogos y politólogos, cabe destacar lo siguiente:

En cuanto a las deficiencias de forma

En una visión global de la constitución boliviana se ha determinado que ésta presenta deficiencias de forma, vacíos, imprevisiones y contradicciones⁶. Así, en

⁴ Diez, H. *El pensamiento constitucional boliviano*. <http://www.oas.org/juridico/spanish/agendas/boliviaestpre.htm>

⁵ H. C. F. Mansilla *Para entender la Constitución Política del Estado. Comentario introductorio* © Corte Nacional Electoral Primera edición, marzo de 2005, págs. 7.

⁶ Jost E. y otros *La Constitución Política del Estado. Comentario Crítico. (Incluye la Ley No. 2410 de Necesidad de Reformas a la CPE. Reforma Constitucional en Democracia)* Fundación Konrad Adenauer Cochabamba- Bolivia Segunda edición revisada y ampliada 2003, pág. 7.

lo referente a las deficiencias de forma en el texto de la constitución, Jost y otros, detallan textualmente:

- **Carece de una secuencia lógica y ordenada.** Por ejemplo, en un capítulo referido a las garantías constitucionales se consignan derechos fundamentales, y éstos no están sistematizados en forma precisa y clara. Además, hay dispersión de los derechos individuales y sociales, presentándolos en algunos casos en forma mezclada.
- **Sobre los vacíos e imprevisiones.** La Constitución carece de normas referidas a aspectos fundamentales y centrales que tienen que ver con la estructura, la organización y el funcionamiento del Estado.

Se constata la ausencia de una norma declarativa de los principios fundamentales sobre los que se estructura el Estado Boliviano, la misma que debería estar incluida en el Título preliminar de la Constitución y ser el principio rector de la organización interna y de la acción exterior del Estado.

- **La responsabilidad del Estado para con los gobernados** es un aspecto fundamental que debe prever toda norma constitucional. Es la responsabilidad que debe asumir el Estado por las acciones u omisiones de sus autoridades o funcionarios que infrinjan la Constitución y las leyes.

Siendo que las normas jurídicas rigen por igual para gobernantes y para gobernados, es fundamental establecer responsabilidades y corresponsabilidades en un verdadero ejercicio de control social. El fundamento actual de la responsabilidad estatal es el Estado de Derecho y sus presupuestos, cuya finalidad última es proteger a los gobernados en sus derechos. La responsabilidad del Estado, en sus facetas de Estado Legislador, Estado Juzgador y Estado Administrador, viene a constituir un principio rector y por lo tanto parte integrante del sistema de garantías.

- **Símbolos Patrios.** El Título Preliminar de la Constitución carece de una norma que defina en forma clara y precisa la Capital de la República y los símbolos patrios.
- **Sobre derechos fundamentales.** Considerando los derechos fundamentales como una realidad cultural, el fundamento de los derechos pertenece a esa dimensión que pretende la realización integral de la persona humana en la vida social a través de sus fines últimos, de lo que entendemos como objetivos de la moralidad desde una cultura moderna influida por los pensamientos liberal, democrático y socialista⁷.

⁷ Peces Barba, G. *Curso de derechos fundamentales Teoría General*, Universidad Carlos III de Madrid Boletín Oficial del Estado Madrid, 1999, pág. 207.

En el Capítulo de los derechos fundamentales la Constitución no establece la declaración y consagración de algunos derechos individuales. Protege el derecho a la vida, y consagra la prohibición contra la tortura. Sin embargo, la realidad es diferente. El Informe de 2004 de Amnistía internacional señala que se continuaron recibiendo informes sobre tortura y malos tratos a detenidos, y las condiciones en las cárceles siguieron siendo muy duras. Además, suscitó preocupación la demora en las investigaciones de los enfrentamientos ocurridos entre manifestantes y miembros de las fuerzas de seguridad en 2003, que se saldaron con más de 100 muertos y centenares de heridos.

Respecto a los Derechos sociales, apenas consagra algunos de ellos. En lo que respecta a los derechos colectivos o de los Pueblos que constituyen los derechos fundamentales de tercera generación, simplemente los omite y no consagra ninguno.

- **La Constitución formal no responde a la Constitución real.** En el país existen dos constituciones, una *real*, que engloba los elementos que han ido moldeando a Bolivia como nación, su realidad histórica, instituciones, cultura, idiosincrasia y tradiciones; y otra *formal*, la promulgada y publicada como instrumento jurídico.

Muchas de las instituciones establecidas en la Constitución ya no responden a la realidad social, económica, política y cultural vigente en el país. De ahí que existan cuestionamientos serios por parte de los sectores y actores sociales organizados a la forma de Estado, y en concreto al centralismo exagerado que ha dado lugar a un desarrollo regional desigual⁸. También se cuestiona la forma de gobierno: los órganos de poder, los mismos que pierden legitimidad ante la sociedad, con el grave riesgo que ello implica para la democracia.

Afirmando que la constitución formal no corresponde a la constitución real en Bolivia, debemos también alegrar que aunque un nuevo texto constitucional no defenderá por sí solo el respeto al derecho, ni el cumplimiento de la norma, sí podría ser un instrumento más “interiorizado” y apropiado por el ciudadano, al que se debería fortalecer con una concienciación y educación jurídica y cívica que impulsen la exigencia de derechos y el cumplimiento de deberes.

- **Debe contener normas de carácter general.** La constitución que como ley fundamental en el ordenamiento jurídico del Estado debe contener normas de carácter general, sin embargo ingresa en un excesivo casuismo reglamentista. Aspectos que deben ser regulados o normados por una ley ordinaria, están presentes en la constitución y, en muchos casos motiva a que se efectúen interpretaciones caprichosas y erróneas de las normas constitucionales⁹.

⁸ Jost E. y otros, Ob. Cit. pág. 8.

⁹ *Ibíd.*, pág. 8.

Se han introducido en la constitución preceptos y disposiciones legales que conciernen a materias secundarias. La constitución sólo debe albergar principios fundamentales, siendo, como es considerada, la ley suprema. La constitución es la base, la estructura de todo un conjunto de leyes que forman el derecho positivo, y no debe regular aspectos que corresponden a la legislación ordinaria.

En cuanto a las deficiencias de fondo

Hemos señalado que la norma magna boliviana genera conceptos constitucionales generales, fundamentando la protección del individuo como parte integrante de la sociedad en un marco de igualdad, dignidad y libertad, para lo cual se establecen Derechos y Deberes fundamentales de la persona, declarando a la vez derechos y garantías. Sin embargo, éstos están incompletos en el texto constitucional, ya que no se desarrollan garantías ni se declaran todos los derechos fundamentales.

Está en concordancia con los Acuerdos y Tratados Internacionales que el país tiene suscritos. Empero, no existe norma de reenvío, lo que suscita ambigüedad en referencia al derecho internacional público; con todo, el artículo 35° proclama que los derechos humanos y las garantías de la persona contenidos en el texto constitucional no deben ser interpretados como negación de garantías y derechos no enunciados. De la misma manera, las Leyes y demás normas jurídicas producidas en el interior del Estado también están en concordancia con la Constitución (Principio de primacía de la Constitución).

A partir del texto constitucional, reformado en 2004, el Estado se configura como un “Estado social y democrático de derecho”, cuyos valores superiores son la libertad, la igualdad y la justicia; se incorpora el *habeas data*; se regula la doble nacionalidad; se limita la inmunidad de los parlamentarios; se modifican las formas de participación ciudadana y se incorpora la Asamblea Constituyente.

La constitución se enmarca dentro de una serie de elementos político-ideológicos con los cuales mantiene una relación de influencia e, incluso, de condicionamiento. La constitución sólo adquiere validez en un sistema democrático si constituye un elemento de defensa de los valores democráticos. Y el mejor instrumento para lograrlo es, obviamente, la justicia constitucional¹⁰.

La Constitución, al ser también expresión normativa, formula el deber ser y consagra los valores, ideales, principios e intereses de los grupos, sectores o clases políticamente dominantes: los que harán valer sobre toda la

¹⁰ Rodríguez, J.M. *Democracia, Proceso y Constitución Política*.
<http://cariari.ucr.ac.cr/~revicsoc/articulos/art81-1.html>

sociedad, fundamentando la actuación de los diferentes sujetos sociales a través de su expresión constitucional y de la normativa ordinaria.

Y para hacerlos valer, al lado del reconocimiento de ciertos principios, valores, o actuaciones, es necesario el establecimiento de los medios que propician su realización social. Por ello es imprescindible, además, el enfoque deontológico del fenómeno, pero en una doble dirección. Primero, a partir de la normativa existente (cómo deben realizarse los postulados, qué contienen, cuál es la mejor manera de instrumentar sus contenidos normativos, etc.), analizar la acción que jurídica o formalmente ha de tener. Segundo, determinar qué contenidos debe tener y cómo debieran regularse a fin de que se logre la realización de los valores supremos de cada país, en correspondencia con las diferentes esferas en que está llamada a actuar¹¹.

Normalmente, el consenso moral se convierte en valores políticos de un determinado poder por la reflexión de sus teóricos y doctrinarios, y por la acción práctica de legisladores, jueces funcionarios o por la presión social de los ciudadanos que deciden esa incorporación, lo que supone en algún momento actos de voluntad¹². La eficacia de esa moralidad de los Derechos fundamentales se realiza a través del derecho, que asume esos valores éticos, primero, políticos después, y que los convierte en jurídicos, organizando la convivencia social con las técnicas propias y con el objetivo de cumplir esos fines morales últimos en desarrollo de la dignidad humana que están en el fundamento y el por qué de los derechos¹³.

En cuanto a los valores constitucionales, Bolivia, a través de su historia constitucional, prioriza valores; así el art. 149 de la Constitución de 146 señala: «La Constitución garantiza a todos los bolivianos su libertad civil, su seguridad individual, su propiedad, y su igualdad ante la ley, ya premie o castigue».

A partir de la Constitución de 1880, que fue una de las que tuvieron mayor y prolongada duración, no se mencionan explícitamente los valores; sin embargo, los derechos y garantías de las personas merecieron una redacción más ordenada y estuvieron ubicados en los primeros artículos. Dicho criterio ha sido mantenido, y desde la Constitución de 1938 se tiene en el Art. 5 (ahora 7) un catálogo de derechos y garantías más preciso y concreto¹⁴.

En la de 1967 hay una distribución sistematizada de los derechos y deberes fundamentales de la persona. Concretamente, en la Parte Primera de la Constitución, con dos Títulos: el Primero que regula los derechos y deberes

¹¹ Prieto, M. *Funciones de la Constitución en Cuba siglo XX*

http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/prieto6_301102.htm

¹² Peces Barba, G. *Curso de derechos fundamentales Teoría General*, Universidad Carlos III de Madrid Boletín Oficial del Estado Madrid, 1999 pág. 208.

¹³ *Ibid.*, pág. 209.

¹⁴ H. C. F. Mansilla *Para entender la Constitución Política del Estado. Comentario introductorio* © Corte Nacional Electoral Primera edición, marzo de 2005, pág. 64.

fundamentales de la persona, y el Segundo que consagra las garantías. Esta distribución se mantiene en la Constitución de 1994¹⁵. En este devenir histórico, ninguna constitución señala de manera explícita los valores superiores del ordenamiento, aunque sí su concreción jurídica como principios o derechos (aquello sucede por primera vez en la Constitución Política del Estado Reformada por la Ley N° 2631 de 20 de febrero de 2004):

¹⁵ En lo Referente:

Constitución política de 1834 (*20 de octubre de 1834*)

Capítulo único

Artículo 151.- La Constitución garantiza a todos los bolivianos su libertad civil, su seguridad individual, su propiedad y su igualdad ante la ley, ya premie ya castigue.

Constitución política de 1839 (*26 de octubre de 1839*)

Sección vigésimo cuarta. De las garantías

Artículo 148.- La Constitución garantiza a todos los bolivianos su libertad civil, su seguridad individual, su propiedad y su igualdad ante la ley.

Constitución Política de 1843 (*17 de junio de 1843*)

Sección vigésimo segunda. De las garantías

Artículo 86.- Esta Constitución garantiza a los habitantes de la República su libertad civil, su seguridad individual, su propiedad y su igualdad ante la ley.

Constitución Política 1851 (*21 de Septiembre de 1851*)

Del derecho público de los bolivianos

Artículo 1.- Todo hombre nace libre en Bolivia; todo hombre recupera su libertad al pisar su territorio. La esclavitud no existe ni puede existir en él.

Artículo 13.- Ante la ley en Bolivia todo hombre es igual a otro hombre, sin más restricción que la que la misma ley establece por motivos de utilidad pública. Todos los ciudadanos bolivianos por nacimiento son igualmente admisibles a todos los empleos y cargos públicos, sin otra preferencia que su merecimiento, ni otra condición que la que la ley establece. Se exceptúan los empleos profesionales que pueden ser ejercidos por los extranjeros, quienes tendrán en Bolivia los mismos derechos que por su nación sean concedidos a los bolivianos.

Artículo 23.- El goce de las garantías y derechos que esta Constitución concede a todo hombre, cualquiera que sea su origen y su creencia, está subordinado al cumplimiento de este deber: respeto y obediencia a la ley y a las autoridades constituidas.

Constitución política de 1861 (*5 de agosto de 1861*)

Sección segunda. De los derechos y garantías

Artículo 3.- La esclavitud no existe ni puede existir en Bolivia.

Constitución política de 1868 (*1 de octubre de 1868*)

Sección tercera. De los derechos y garantías

Artículo 9.- Todo hombre es libre en Bolivia; la esclavitud no existe ni puede existir en su territorio.

Artículo 10.- Todo hombre goza en Bolivia de los derechos civiles. El ejercicio de estos derechos se regla por la ley civil.

Constitución política de 1871 (*18 de octubre de 1871*)

Sección segunda. De los derechos y garantías

Artículo 3.- La esclavitud no existe en Bolivia. Todo esclavo que pise el territorio boliviano es libre.

Constitución política de 1878 (*15 de febrero de 1878*)

Sección segunda. De los derechos y garantías

Artículo 3.- La esclavitud no existe en Bolivia. Todo esclavo que pise el territorio boliviano es libre.

Artículo 1.- Clase de Estado y forma de Gobierno.

Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.

Es un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la Libertad, la Igualdad y la Justicia.

Fundamentado en semejante incorporación, el Tribunal Constitucional ha interpretado los valores constitucionales en su Sentencia Constitucional 0163/2005-R Sucre, 28 de febrero de 2005:

(...)Estos *valores superiores* han sido instituidos por el constituyente como primordiales para la comunidad, y en ese sentido, son la base del ordenamiento jurídico, y a la vez presiden su interpretación y aplicación.

Los *valores superiores* poseen una triple dimensión: a) fundamentadora del conjunto de disposiciones e instituciones constitucionales, así como del ordenamiento jurídico en su conjunto, al que se proyectan sus normas, principios y valores, lo que determina que tengan una significación de núcleo básico e informador de todo el sistema jurídico político; b) orientadora del orden jurídico hacia fines predeterminados, que hacen ilegítimas las normas que persiguen fines distintos o que obstaculicen la consecución de los valores que enuncia la Constitución; c) crítica, pues sirve de parámetro para la valoración de conductas, posibilitando el control jurisdiccional de las restantes normas del ordenamiento jurídico para determinar si están conformes o infringen los valores constitucionales (Antonio Enrique Pérez Luño).

Consiguientemente, los *valores superiores* deben ser considerados como mandatos dirigidos, primero, al legislador, para que sean tomados en cuenta en la elaboración de las leyes y, segundo, al poder ejecutivo y

Constitución política de 1938 (30 de octubre de 1938)

Sección segunda. Derechos y garantías

Artículo 5.- La esclavitud no existe en Bolivia. No se reconoce ningún género de servidumbre y nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

Los servicios personales sólo podrán ser exigibles cuando así lo establezcan las leyes.

Constitución política de 1945 (24 de noviembre de 1945)

Sección segunda. Derechos y garantías

Artículo 5.- La esclavitud no existe en Bolivia. No se reconoce ningún género de servidumbre, y nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

Los servicios personales sólo podrán ser exigibles cuando así lo establezcan las leyes.

judicial, para que sean considerados en la aplicación e interpretación de esas normas, *optando siempre por aquella aplicación e interpretación que más favorable resulte a la efectiva concreción de esos valores*¹⁶.

Esto implica, como señala la Sentencia Constitucional 1846/2004-R, de 30 de noviembre, una consideración de estos valores en la labor interpretativa del Tribunal Constitucional, así:

Si bien la interpretación de la legalidad ordinaria debe ser labor de la jurisdicción común, corresponde a la justicia constitucional verificar si en esa labor interpretativa no se han quebrantado los principios constitucionales informadores del ordenamiento jurídico, entre ellos, los de legalidad, seguridad jurídica, igualdad, proporcionalidad, jerarquía normativa y debido proceso; principios a los que se hallan vinculados todos los operadores jurídicos de la nación; dado que compete a la jurisdicción constitucional otorgar la protección requerida, a través de las acciones de tutela establecidas en los Art. 18 y 19 de la Constitución [17], ante violaciones a los derechos y garantías constitucionales, ocasionadas por una interpretación que tenga su origen en la jurisdicción ordinaria, que vulnere principios y *valores constitucionales*.

(...) En este sentido, el principio de razonabilidad, determina que toda limitación a un derecho debe ser justa, razonable, razonada y equilibrada, e impele al juzgador a realizar una interpretación de las normas que sea más favorable a la efectiva *concreción de los valores* que el orden constitucional proclama como superiores en el art. 1.II de la CPE, entre los que se encuentran la libertad y la justicia¹⁷.

Si bien este artículo (1 C.P.E.) determina explícitamente, y por primera vez, los valores que inspiran nuestro ordenamiento jurídico, y el Tribunal constitucional reconoce su importancia, es necesario considerar que Bolivia es un país eminentemente multicultural. Su compleja población está conformada por aymaras, quechuas, chiquitanos, guaraníes y otras naciones originarias, lo que representa una diversidad de culturas y formas de entender la organización y las estructuras de poder, así como una pluralidad de valores, que en los diversos grupos étnicos son eminentemente comunitarios, basados fundamentalmente en el valor de la solidaridad, y que no pueden ser ignoradas.

No es ético pensar una Constitución monocultural que rij a un país eminentemente pluricultural. La Constitución debe ser considerada como fuente de legitimidad por la mayoría de la población. La nación debe reflejar los

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 0101/2004 de 14/09/2004, corresponde a expediente 2004-09100-19-RDI.

¹⁷ Sentencia Constitucional 0163/2005-R Sucre, 28 de febrero de 2005.

valores superiores y los principios prevalecientes en el conjunto de la sociedad y no ser contraria a sus creencias predominantes¹⁸. Es fundamental hacer de Bolivia un Estado-nación, entendiendo a éste como un referente básico para cualquier país que deba construir bajo un prisma de espacios compartidos de diálogos y consensos.

La exclusión sistemática es un problema constitucional fundamental en el camino de la construcción de una democracia más incluyente y, por ende, más legítima. Un avance importante ha sido la antes mencionada Ley de Reforma de la Constitución del año 2004, que modifica 16 de los 235 artículos constitucionales y abre la puerta para la redacción de una nueva Carta Magna, que podría realizarse en 2006. Esta ley introduce las figuras de la Asamblea Constituyente, el Referendo y la Iniciativa Legislativa en la Constitución Boliviana, ampliando así los mecanismos de consulta y participación ciudadana. El importante artículo cuarto 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. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya la soberanía del pueblo comete delito de sedición.

Sin embargo, siguiendo el análisis que realiza Luis Verdesoto, el problema fundamental de la Constitución es su estructura disfuncional, y desde el punto de vista político ha consagrado muy tímidamente los avances ciudadanos¹⁹.

En los últimos tiempos Bolivia ha reflejado más que nunca una crisis estructural y un descrédito profundo de los partidos tradicionales y de la democracia formal, que no ha posibilitado resolver a través de sus representantes problemas estructurales, y que no responde al sistema de valores ni a la forma de sentir de los grupos étnicos y originarios, como señalábamos en el párrafo anterior.

Constatando la crisis del sistema político, expresado en la pérdida de credibilidad, legitimidad y representatividad de los partidos políticos, y el hundimiento de su función de intermediario entre la sociedad civil y el Estado, no podemos dejar de considerar entre sus causas la falta de institucionalización y de práctica de la democracia interna en los partidos políticos, sus actos de impunidad y corrupción, así como el monopolio de la representación popular que algunos sistemas constitucionales, como es el caso de Bolivia, han adoptado.

¹⁸ Baldívieso, R. *Los derechos fundamentales: la Constitución y los Tratados en el ordenamiento jurídico de Bolivia. Ius et Praxis*, 2003, vol.9, no.1, p.193-203. ISSN 0718-0012.

¹⁹ Verdesoto L. *El proceso constituyente en Bolivia –a horcajadas entre la Nación y sus partes-* Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS La Paz, octubre de 2004 pág. 109.

Por ello es fundamental afrontar en las reformas constitucionales la crisis del sistema político, creando mecanismos que garanticen la inclusión de las organizaciones representativas de la sociedad. Ya que, si bien no bastan los textos constitucionales para la consolidación de la democracia, sería un gran avance el ejercicio de reposición de la confianza en las instituciones, en la autoridad, en el gobernante y en el ciudadano. Tener normas que desarrollen instituciones eficaces es el inicio para restablecer el imperio de la justicia y la credibilidad en la ley.

Para alcanzar el «desarrollo sustentable» del país primero habría que trabajar por la vigencia de un orden jurídico justo, eficaz, respetable, conveniente y convincente. Si hoy no se cree en el derecho ni en la ley ni en los órganos de administración de la justicia, menos se puede pensar en las posibilidades casi mágicas de una nueva constitución para lograr dicho desarrollo²⁰.

Otro aspecto innegable en Bolivia son las asimetrías de riqueza y pobreza, exclusión y privilegios, regiones desarrolladas y regiones deprimidas, que provocan una correlación de fuerzas cada vez más polarizada. Ocho de cada 10 bolivianos ganan sólo para sobrevivir.

Todos los textos constitucionales bolivianos han tenido un marcado carácter presidencialista, centralista y unitario. El Estado unitario centralista ha provocado confrontaciones regionales. Su efecto ha sido limitante para el crecimiento de algunas regiones, ya que a pesar del unitarismo no se ha logrado establecer un gobierno que ejerza soberanía en todo el territorio nacional²¹, y mucho menos un crecimiento mínimamente equitativo. Se torna vital un sistema de descentralización tendiente a potenciar la democracia, los niveles de participación y la eficiencia de la administración pública, basados en el principio de solidaridad.

La Asamblea Constituyente (término asumido de la doctrina francesa, que fue encargada de acuñar el término Asamblea Constituyente en 1791, con la promulgación simultánea de su primera Constitución Republicana) representaría un nuevo acuerdo nacional para alcanzar consensos mínimos. Recordemos que la demanda de la Asamblea Constituyente se remonta a 1990, cuando los indígenas bolivianos (chiquitanos, ayoreos, mojeños, guarayos, guaraníes y otros, a los que se sumaron los quechuas y aymaras) realizaron la marcha “Por la dignidad, la tierra y el territorio”, en la que demandaban su inclusión y reconocimiento.

²⁰ Cárdenas, S. *Los vacíos de la representatividad* en Itsmo en Línea, Archivo Histórico - Año 43 - Número 254 - Mayo/junio 2001. <http://www.istmoenlinea.com.mx/articulos/25405.html?PHPSESSID=c1b8d1dddc3ca6b10c2cebccc8c7b4aad>

²¹ Jost E. y otros: *La Constitución Política del Estado. Comentario Crítico. (Incluye la Ley No. 2410 de Necesidad de Reformas a la CPE. Reforma Constitucional en Democracia)*. Fundación Konrad Adenauer Cochabamba- Bolivia Segunda edición revisada y ampliada 2003, pág. 8.

Si bien la reforma de la Constitución en 1994 reconoce el carácter multiétnico y pluricultural del país, no han existido políticas públicas verdaderamente inclusivas de la población indígena, que representa la mayoría de la población de Bolivia, alcanzando un 62% (cerca de 3,9 millones de personas). Y mucho menos se ha articulado una verdadera participación del indígena en las riendas del país, ni en sus estructuras.

Ahora se trata de mantener y reforzar la unidad de la nación, pero aceptando y respetando su diversidad, sus diferencias culturales, humanas y sociales. Unidos, pero ya no uniformes: son nuevos los tiempos para un estado nacional de orígenes decimonónicos que confundió estos términos²².

El artículo 232 de la actual Constitución señala que: “la reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por Ley Especial de Convocatoria, la misma que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios del voto de los miembros presentes del H. Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República, por lo que el objetivo de la Asamblea Constituyente es redactar una nueva Constitución Política del Estado”.

El flamante Congreso Nacional electo tendrá como una de sus primeras funciones la aprobación de una Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente que establecerá el marco legal y logístico para la realización de la misma. La demanda popular era que las elecciones para elegir a las y los asambleístas se realizarían el primer semestre del año 2005, y que las sesiones tendrían lugar durante ese mismo año.

La Asamblea Constituyente tiene la gran tarea de refundar a las instituciones políticas de Bolivia. Por ello no puede ser medida desde ningún otro ámbito y, especialmente, no puede ser evaluada desde supuestos resultados en el desarrollo. Sin embargo, sí es posible afirmar que instituciones constitucionales bien diseñadas permitirán acercarse a la solución de problemas del desarrollo; y que instituciones mal diseñadas alejarán al país de esas soluciones. Pero, en todo caso, el ámbito de la Asamblea es exclusivamente institucional²³.

Los resultados esperados de la Asamblea Constituyente son, en cuanto al texto, contar con una Carta Política coherente, moderna y expresiva de la agenda institucional de Bolivia. En cuanto a la sociedad, debe restablecer los intercambios positivos entre los distintos segmentos y grupos. En lo político,

²² Del Arenal, J. *Conciencia cívica, el primer paso*. Derechos Reservados 1994-2004 ISTMO <http://www.istmoenlinea.com.mx/articulos/25405.html> Jaime Fenocho

²³ Verdesoto L. *El proceso constituyente en Bolivia –a horcajadas entre la Nación y sus partes-* Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS La Paz, octubre de 2004, pág. 59.

debe restituir la confianza que permita la reinstalación de la política y el funcionamiento del sistema²⁴. Ya que la explicación y análisis de la Constitución como norma solamente es viable mediante el estudio de sus instituciones, la identificación de los diseños institucionales y los modos en que se relacionan. A su vez, la institución como concepto hace referencia a organización y estructura, a un modo de operar unitario y en principio independiente de la operatividad de otras instituciones. Dado que las instituciones se componen de normas que establecen derechos u obligaciones, y las normas jurídicas son los elementos atómicos de la Constitución, podemos considerar las instituciones como los elementos moleculares de la misma²⁵.

La Asamblea Constituyente, en materia de reforma institucional, debe tender hacia el establecimiento de un Estado democrático, moderno y eficiente, así como de una sociedad civil fortalecida. Sería la primera vez en la historia constitucional boliviana que nos rijan una carta fundamental resultado de un acuerdo político y un acuerdo en valores superiores. Se lograría una constitución no impuesta ni manipulada, sino resultado de un acuerdo plenamente democrático fruto del diálogo y de los consensos.

En el medio plazo, trata de lograr una gobernabilidad democrática a partir de mecanismos legítimos de constitución de la autoridad y de instituciones de calidad. En el corto plazo, busca una relación orgánica de la reforma institucional con el desarrollo social, el desarrollo económico y la articulación internacional²⁶.

Bolivia necesita un Estado con una efectiva descentralización, participación ciudadana, gestión pública eficiente, promoción del desarrollo y regulación sectorial. Este abanico de cualidades, combinadas adecuadamente, podría generar un desarrollo con equidad, enfrentar con éxito la pobreza y, de paso, desterrar de la Administración pública ciertas prácticas que operan como un lastre ante cualquier intento de reforma y modernización²⁷.

Si bien el texto constitucional no resolverá los problemas estructurales del país, puede en cambio contribuir a consolidar la paz social y modernizar estructuras y normas asociadas directamente con el aparato estatal²⁸; en ello está la esperanza de mejores días para el pueblo boliviano.

²⁴ Ibid, pág. 60-61.

²⁵ Huerta, C. Constitución y diseño institucional en Revista Jurídica Boletín Mexicano de Derecho comparado N° 99 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/99/art/art3.htm>

²⁶ Verdesoto L., op. cit., pág. 62.

²⁷ Varnoux, M. *El Estado que necesitamos, el Estado que queremos: una evaluación del papel del Estado en el marco de las reformas de segunda generación*, en *Bolivia Visiones de Futuro*, FES-ILDIS La paz 2002, pág. 107.

²⁸ H. C. F. Mansilla *Para entender la Constitución Política del Estado. Comentario introductorio* © Corte Nacional Electoral Primera edición, marzo de 2005, pág. 8.