

**Primeras Jornadas de
Derecho Constitucional
y Administrativo**

Comité de Organización Interinstitucional

Primeras Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo

1era Edición en español: Fondo Editorial UPDS , 2026.

403 p. ;23 x 15 cm

Diagramación y Maquetación: Fabricio Andrés Zeballos Leigue

Diseño de tapa: Roly Osinaga Montaña

Derechos Reservados © 2026

Archivo Digital: online

DOI: <https://doi.org/10.59659/jdcabol.v1.2025.book>

Descargo de responsabilidad

Las opiniones, resultados y conclusiones expresados en los artículos de este libro de memorias son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición del comité organizador, la institución anfitriona ni los editores. La integridad de la información, la veracidad de los datos y el rigor de las fuentes son responsabilidad exclusiva de cada autor.

COMITÉ DE ORGANIZACIÓN

Lic. Paola Carmiña Pericón de Chazal

Rectora Regional

UNIVERSIDAD PRIVADA DOMINGO SAVIO

Dr. Huberth Vargas Camacho

ASOCIACIÓN BOLIVIANA DE ESTUDIOS DE DERECHO

ADMINISTRATIVO

Dra. Eliana Roca Serrano

ACADEMIA BOLIVIANA DE ESTUDIOS

CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

PhD. (c) Ernesto Soto Roca

COORDINADOR DE ACREDITACIÓN/INVESTIGACIÓN

Dra. Jenny Quiroga Balderrama

**COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN
FACULTAD CIENCIAS JURÍDICAS**

MSc. Ing. Gineth Jhoselyn Salo Condori

**COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN
FACULTAD DE INGENIERÍA**

Dra. Alejandra Veronica Camacho Gonzales

SECRETARIA GENERAL - COMITÉ ORGANIZADOR

COORDINADORES DE LA OBRA

Dr. José Antonio Landriel Pedraza

VICERRECTOR ACADÉMICO UPDS SANTA CRUZ

Dr. Marcial Villarroel Siles

DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN

Dr. Juan Pablo Saldaña Trophemus

DECANO FACULTAD CIENCIAS JURÍDICAS

MSc. Ing. Gineth Jhoselyn Salo Condori

**COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN
FACULTAD DE INGENIERÍA**

Dra. Alejandra Veronica Camacho Gonzales

SECRETARIA GENERAL - COMITÉ ORGANIZADOR

EQUIPO ESTUDIANTIL DE APOYO EDITORIAL

Fabricio Andrés Zeballos Leigue

DIAGRAMACIÓN Y MAQUETACIÓN

Lic. Roly Osinaga Montaña

DISEÑO DE PORTADA

INDICE DE CONTENIDO

DERECHO CONSTITUCIONAL

La tutela constitucional de las generaciones futuras en el paradigma del constitucionalismo ecológico boliviano.....1 - 41

Dr. José Antonio Landriel Pedraza

Las medidas de reparación ecocéntrica y el artículo 113 de la constitución política del estado, un análisis jurisprudencial de su aplicación en la protección de la madre tierra..... 43 - 80

MSc. Diego Ramírez Cruz

La recuperación de la soberanía popular en la constitución Boliviana..... 81 - 109

Dr. Aquiles Ricardo Sotillo Antezana

El marco constitucional del derecho administrativo español (el derecho administrativo constitucional)..... 111 - 133

Dr. Jaime Rodríguez Arana

Hacia las autonomías especiales la profundización del proceso..... 135 - 164

Dr. Juan Carlos Urenda Díaz

Elección de jueces de las altas cortes por voto popular..... 165 - 189

Dr. Jorge Antonio Asbún Rojas

Parálisis autonómica: polarización política y bloqueo institucional como obstáculos a la gobernabilidad democrática en Bolivia (2010-2024)..... 191 - 207

Dr. Delmar Apaza López

Autonomías limitadas y federalismo asimétrico: desafíos para la descentralización real en Bolivia..... 209 - 230

Dra. Betty Carolina Ortuste Tellería

Factores de la crisis de la democracia representativa en Bolivia..... 231 - 258

Dra. Eliana Roca Serrano

El principio de la prohibición absoluta de la reelección presidencial en Bolivia..... 259 - 285

Dr. William Herrera Áñez

DERECHO ADMINISTRATIVO

La ineficacia del silencio administrativo como mecanismo destinado a promover el principio de celeridad en Bolivia: revisión jurisprudencial sistemática..... 289 - 311

Dr. Sergio Rodrigo Rojas Barrientos

Privacidad de datos e inteligencia artificial en la gestión pública boliviana: retos y garantías en la transformación digital del estado..... 313 - 343

Dr. Hugo Ramiro Sánchez Morales

La constitucionalización del derecho administrativo en Bolivia. propuesta de renovación de la enseñanza-aprendizaje de la disciplina a la luz de las normas del bloque de constitucionalidad..... 345 - 387

Dr. Alan E. Vargas Lima

La manzana ponzoñosa del cuento de hadas: Las mutaciones constitucionales en torno a la elección judicial por sufragio universal..... 389 - 403

Dra. María Elena Attard Bellido


Derecho Constitucional




LA TUTELA CONSTITUCIONAL DE LAS GENERACIONES FUTURAS EN EL PARADIGMA DEL CONSTITUCIONALISMO ECOLÓGICO BOLIVIANO

The constitutional protection of future generations in the paradigm of Bolivian ecological constitutionalism

José A. Landriel Pedraza

 <https://orcid.org/0000-0002-0883-4814>

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch01>

Resumen

La Constitución Política de 2009 incorpora la protección de las generaciones futuras como elemento sustantivo del constitucionalismo ecológico, estableciendo en sus artículos 9.6, 33, 108.15-16 y 311.II.3 un marco normativo que v incula la responsabilidad intergeneracional con el paradigma del Vivir Bien. Sin embargo, la indeterminación conceptual respecto al alcance normativo de estos derechos, aunada a la ausencia de un desarrollo jurisprudencial consolidado por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional, genera un vacío de concreción que limita la exigibilidad jurisdiccional de la tutela intergeneracional. Mediante un análisis hermenéutico sistemático y estudio jurisprudencial comparado con los ordenamientos de Ecuador y Colombia, esta investigación examina el diseño dogmático del constitucionalismo ecológico boliviano en su intersección con los mecanismos de protección de generaciones futuras. Los hallazgos evidencian tensiones estructurales entre el mandato constitucional de conservación ambiental y las políticas extractivistas implementadas mediante instrumentos como la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025, revelando la urgencia de desarrollar categorías jurídicas operativas, criterios jurisprudenciales específicos e institucionalidad efectiva para materializar el derecho al futuro. Esta investigación contribuye al desarrollo dogmático del nuevo constitucionalismo latinoamericano al proponer un marco teórico integrado que articula los principios de justicia intergeneracional con los instrumentos procesales y sustantivos de tutela constitucional.

Palabras clave

Generaciones futuras; Constitucionalismo ecológico; Justicia intergeneracional; Responsabilidad ambiental del Estado; Derechos de la naturaleza

Abstract

The 2009 Constitution incorporates the protection of future generations as a substantive element of ecological constitutionalism, establishing in Articles 9.6, 33, 108.15-16, and 311.II.3 a regulatory framework that links intergenerational responsibility with the paradigm of Living Well. However, conceptual uncertainty regarding the normative scope of these rights, coupled with the absence of consolidated jurisprudential development by the Plurinational Constitutional Court, creates a lack of specificity that limits the jurisdictional enforceability of intergenerational protection. Through a systematic hermeneutic analysis and comparative jurisprudential study with the legal systems of Ecuador and Colombia, this research examines the dogmatic design of Bolivian ecological constitutionalism at its intersection with mechanisms for the protection of future generations. The findings reveal structural tensions between the constitutional mandate of environmental conservation and the extractivist policies implemented through instruments such as the Patriotic Agenda for the Bicentennial 2025, highlighting the urgent need to develop operational legal categories, specific jurisprudential criteria, and effective institutional frameworks to realize the right to the future. This research contributes to the dogmatic development of the new Latin American constitutionalism by proposing an integrated theoretical framework that articulates the principles of intergenerational justice.

Keywords

Future generations; Ecological constitutionalism; Intergenerational justice; State environmental responsibility; Rights of nature

INTRODUCCIÓN

Fundamentos constitucionales de la tutela intergeneracional

La normativa de protección a las generaciones futuras se estructura mediante un sistema de disposiciones constitucionales que operan en tres dimensiones complementarias: principios rectores de la actividad estatal, derechos fundamentales de titularidad ampliada y deberes cívico-constitucionales.

En primer lugar, el artículo 9.6 de la Constitución Política del Estado establece como función esencial del Estado “promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización (...) así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras”. Se trata de una norma programática con eficacia directa, en tanto no solo orienta la actuación estatal, sino que genera obligaciones jurídicamente exigibles de resultado concreto. La prescripción constitucional evidencia la tensión inherente entre dos mandatos potencialmente contradictorios, impulsar la industrialización de recursos naturales y simultáneamente garantizar su conservación para generaciones venideras.

Desde una perspectiva teleológica, el artículo 9.6 consagra el principio de responsabilidad intergeneracional, entendido como deber estatal de adoptar decisiones que no comprometan la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Dicho principio encuentra sustento teórico en el imperativo categórico formulado por Hans Jonas (1985): “Obra de tal modo que los efectos de tu acción sean compatibles con la permanencia de una vida humana auténtica en la Tierra”. Jonas fundamenta filosóficamente la obligación ética hacia sujetos inexistentes, argumentando que la vulnerabilidad de las generaciones futuras —su imposibilidad de defender sus intereses— genera un correlativo deber de tutela anticipada por parte de las generaciones presentes.

El artículo 33 de la CPE, por su parte, establece: “Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectivida-

des de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente”. El análisis permite comprender que la norma opera simultáneamente en tres planos: (i) reconoce el derecho fundamental al medio ambiente con contenido específico (saludable, protegido, equilibrado); (ii) amplía la titularidad del derecho más allá de los sujetos actuales, incorporando a las generaciones futuras; y (iii) extiende la tutela a “otros seres vivos”, introduciendo un componente ecocéntrico que trasciende el antropocentrismo jurídico tradicional.

La titularidad ampliada que establece el artículo 33 plantea interrogantes dogmáticas que la doctrina constitucional no ha resuelto satisfactoriamente: ¿Quiénes integran las “generaciones futuras”? ¿Cómo se operativiza la titularidad de derechos de sujetos inexistentes? ¿Quién ostenta legitimación activa para reclamar su protección? López-Quiroz (2014) aborda esta problemática desde la teoría de la personalidad jurídica, argumentando que las generaciones futuras pueden conceptualizarse como sujetos de derecho mediante ficción jurídica análoga a la que opera respecto de personas morales o nasciturus.

Los artículos 108.15 y 108.16 complementan el marco constitucional al establecer deberes ciudadanos correlativos. El numeral 15 prescribe: “Proteger y defender los recursos naturales y contribuir a su uso sustentable, para preservar los derechos de las futuras generaciones”. Nótese que esta disposición emplea expresamente la denominación “derechos de las futuras generaciones”, confirmando que el constituyente reconoció subjetividad jurídica —al menos potencial— a los sujetos intergeneracionales. El numeral 16 amplía el deber ciudadano: “Proteger y defender un medio ambiente adecuado para el desarrollo de los seres vivos”, así en la vía del equilibrio el mandato hacia los ciudadanos toma un sentido esencial ya que conforme establece la Sentencia Constitucional **1011/2013**, los derechos y deberes tienen igualdad de jerarquía y obligatoriedad.

Finalmente, el artículo 311.II.3 vincula el modelo económico con la responsabilidad intergeneracional, estableciendo que “la indus-

trialización de los recursos naturales” debe realizarse “en el marco del desarrollo sostenible, en armonía con la naturaleza”. Así se introduce el principio de armonía con la naturaleza como límite constitucional a la actividad económica, principio que la Ley 071 desarrollará posteriormente como eje vertebrador del sistema jurídico.

El desarrollo legislativo de estos mandatos constitucionales se materializa principalmente mediante dos instrumentos normativos. La Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra (21 de diciembre de 2010) declara en su artículo 3 que la Madre Tierra es “sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común”. El artículo 2.4 establece el “principio de garantía de regeneración de la Madre Tierra”, especificando que “el Estado y cualquier persona individual o colectiva respetan, protegen y garantizan los derechos de la Madre Tierra para la protección de las generaciones presentes y futuras”.

La Ley N° 755 de Gestión Integral de Residuos (28 de octubre de 2015) incorpora en su artículo 6.d el “principio de futuras generaciones”, estableciendo que “la gestión integral de residuos debe orientarse a la protección de la Madre Tierra, previniendo riesgos y combatiendo el cambio climático, para el vivir bien de las actuales y futuras generaciones”. El inciso h del mismo artículo prescribe que toda actividad de gestión de residuos “debe mantener un equilibrio entre las necesidades de los seres humanos y los recursos naturales y ecosistemas que sustentarán la vida de las futuras generaciones”.

Problemática jurídica: el vacío de concreción normativa y operativización efectiva

No obstante, la representación del marco constitucional y legislativo descrito, la tutela de las generaciones futuras enfrenta una problemática tridimensional que obstaculiza su materialización efectiva. Primero, persiste una indeterminación conceptual respecto a qué debe entenderse por “generaciones futuras” y cuál es el alcance normativo

específico de sus derechos. Segundo, existe una ausencia de jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional Plurinacional que desarrolle la doctrina sobre titularidad, legitimación procesal, mecanismos de garantía y criterios de ponderación en conflictos entre derechos presentes y futuros. Tercero, las políticas públicas implementadas evidencian la contradicción estructural con los mandatos de responsabilidad intergeneracional constitucionalmente establecidos.

Respecto a la indeterminación conceptual, no se define con precisión quiénes integran las generaciones futuras ni establece horizontes temporales para la tutela intergeneracional. Ferrer Ortega y Ferrer Ortega (2008) identifican este problema como obstáculo recurrente en los intentos de fundamentación filosófica de derechos de generaciones futuras, señalando la dificultad de atribuir derechos subjetivos a entidades que, por definición, aún no existen y cuyos intereses específicos resultan inciertos. La teoría de Edith Brown Weiss sobre equidad intergeneracional propone tres principios operativos: conservación de opciones (mantener diversidad de recursos naturales y culturales), conservación de calidad (no degradar el ambiente) y conservación de acceso (garantizar accesibilidad equivalente a recursos). Sin embargo, el derecho positivo boliviano no ha incorporado explícitamente estos criterios ni ha desarrollado mecanismos de evaluación de impacto intergeneracional en procesos de toma de decisiones estatales.

El vacío jurisprudencial resulta particularmente crítico. La revisión de sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional en materia ambiental (2009-2024) revela ausencia de precedentes que aborden específicamente: (i) quién ostenta legitimación activa para reclamar tutela de derechos de generaciones futuras; (ii) qué test de proporcionalidad debe aplicarse cuando colisionan intereses económicos presentes con derechos intergeneracionales; (iii) cuál es el estándar de prueba exigible para demostrar afectación futura; (iv) qué medidas cautelares proceden para prevenir daños a generaciones venideras. Esta carencia contrasta notablemente con desarrollos jurisprudenciales en ordenamientos comparados, particularmente la Sentencia T-622/2016 de la Corte Constitucional de Colombia (caso del río Atrato) y la Sentencia STC4360-2018

de la Corte Suprema de Justicia colombiana (caso Amazonía), que reconocieron legitimación activa de niños y jóvenes para defender derechos de generaciones futuras y ordenaron medidas específicas de protección intergeneracional.

La tensión entre una declaración constitucional y práctica estatal, se manifiesta en la implementación de políticas públicas en este caso, se asume como muestra la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 (Decreto Supremo 1802 de 2013). Este instrumento de planificación gubernamental estableció 13 pilares estratégicos, de los cuales el Pilar 7 (soberanía energética) y el Pilar 11 (soberanía productiva con diversificación) priorizan la intensificación extractivista mediante megaproyectos que impactan irreversiblemente ecosistemas estratégicos. Los proyectos hidroeléctricos de Chepete-Bala, Rositas y El Bala, localizados en la Amazonía y áreas protegidas, ejemplifican la contradicción entre el mandato constitucional del artículo 9.6 (conservación para generaciones futuras) y la política energética implementada.

En los hechos, los datos sobre degradación ambiental resultan ser alarmantes. La Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), estableció que la deforestación alcanzó a 280,000 hectáreas anuales durante el período 2016-2023. Los incendios forestales de 2019-2020 afectaron 6.4 millones de hectáreas (Fundación Amigos de la Naturaleza, 2020), devastando ecosistemas del Pantanal, la Chiquitanía y sectores de la Amazonía. La contaminación por actividad minera en la cuenca del río Pilcomayo genera impactos transfronterizos persistentes. El conflicto del TIPNIS (Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore) evidenció la colisión entre megaproyectos de infraestructura y derechos territoriales indígenas en áreas protegidas.

Esta brecha entre declaración normativa y realidad fáctica plantea una interrogante fundamental: ¿Constituyen los derechos de las generaciones futuras meras normas programáticas retóricas, o pueden exigirse jurisdiccionalmente generando obligaciones estatales concretas? La respuesta requiere una construcción dogmática que trascienda la buena voluntad constitucional para establecer categorías jurídicas operativas,

criterios jurisprudenciales vinculantes y mecanismos institucionales efectivos.

Objetivos, pregunta de investigación y justificación

La presente investigación persigue como **objetivo general** examinar la construcción normativa y el desarrollo jurisprudencial de la tutela constitucional de las generaciones futuras en el paradigma del constitucionalismo ecológico, identificando los desafíos dogmáticos, procesales e institucionales que obstaculizan su operativización efectiva.

La **pregunta de investigación** que orienta este estudio se formula así: ¿De qué manera el ordenamiento constitucional estructura la tutela de las generaciones futuras mediante los principios del constitucionalismo ecológico, y cuáles son los desafíos dogmáticos, jurisprudenciales e institucionales para su operativización efectiva en contextos de tensión entre desarrollo extractivista y responsabilidad intergeneracional?

METODOLOGÍA

El tipo de investigación es descriptivo-analítico con proyección propositiva. Descriptivo en tanto sistematiza el corpus normativo boliviano en materia de tutela intergeneracional, identificando sus elementos estructurantes. Analítico porque examina críticamente la coherencia interna del sistema jurídico, las tensiones entre disposiciones constitucionales y políticas públicas, y los vacíos de desarrollo jurisprudencial. Propositivo en cuanto formula lineamientos dogmáticos e institucionales para superar las deficiencias identificadas.

RESULTADOS

Marco dogmático del constitucionalismo ecológico boliviano

Principios constitucionales estructurantes

La tutela de las generaciones futuras se arma mediante un sistema de principios constitucionales que operan como mandatos de optimización y criterios hermenéuticos orientadores, estos, siguiendo la teoría de los principios de Robert Alexy, no prescriben conductas específicas sino establecen objetivos que deben realizarse en la mayor medida posible según las posibilidades fácticas y jurídicas.

Principio de responsabilidad intergeneracional: Consagrado explícitamente en el artículo 9.6 CPE al establecer obligación estatal de conservar el medio ambiente “para el bienestar de las generaciones actuales y futuras”, y reiterado en los artículos 108.15 (deber ciudadano de “preservar los derechos de las futuras generaciones”) y 342 (desarrollo integral sustentable). Este principio prescribe que decisiones presentes sobre uso de recursos naturales, ordenamiento territorial, política energética y gestión ambiental deben considerar impactos en las capacidades futuras.

Desde una perspectiva dogmática, el principio opera como norma de competencia que limita los márgenes de discrecionalidad de órganos estatales en materia ambiental. Conforme plantea Prieur (2012) respecto al principio de no regresión ambiental —estrechamente vinculado—, una vez alcanzado determinado nivel de protección, este constituye piso mínimo que no puede disminuirse sin justificación constitucional imperiosa. Aplicado intergeneracionalmente, el principio de responsabilidad veda retrocesos que comprometan patrimonio natural legable a generaciones venideras.

Principio de armonía con la naturaleza: El artículo 311.II.3 prescribe que la industrialización de recursos naturales debe realizarse “en armonía con la naturaleza”. Este principio introduce un límite constitucional al modelo económico, subordinando la lógica extractivista a imperativos de equilibrio ecosistémico y conforme desarrolla la Ley

071 en su artículo 2.3, la armonía implica el “equilibrio entre las necesidades de los seres humanos y la necesidad de preservar la Madre Tierra como condición de sustentabilidad”.

La operativización de este principio demanda la construcción de criterios jurídicos que permitan evaluar cuándo determinada actividad económica resulta “armónica” o, contrariamente, lesiona equilibrios ecológicos. En ausencia de la jurisprudencia del TCP que desarrolle estos parámetros, la doctrina sugiere la aplicación del test de proporcionalidad que pondere, la intensidad de la afectación ecosistémica, reversibilidad del daño, disponibilidad de alternativas menos lesivas, beneficios sociales generados y distribución equitativa de costos y beneficios entre generaciones (Lorenzetti, 2008).

Principio de propiedad social de recursos naturales: El artículo 357 establece que “los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano”, añadiendo que “el Estado administrará los recursos naturales en función del interés colectivo”. Este principio conlleva tres aristas, para una tutela intergeneracional: (i) desprivatiza recursos naturales impidiendo su apropiación exclusiva por actores privados o generaciones particulares; (ii) establece que su administración debe orientarse al “interés colectivo”, concepto que necesariamente incluye a generaciones futuras; (iii) consagra la inalienabilidad e imprescriptibilidad, garantizando que el patrimonio natural permanezca disponible para el pueblo boliviano en su continuidad temporal. Por su parte, Nava Escudero (2011) analiza cómo este principio se conecta con la función social y función ecológica de la propiedad, limitando derechos de uso actuales en función de la preservación futura. Consecuentemente, incluso actividades económicas legítimas sobre recursos naturales quedan sujetas a restricciones derivadas de la titularidad colectiva intergeneracional.

Principio de no regresividad ecológica: Aunque no explícitamente mencionado en la CPE, deriva de una interpretación sistemática de los principios anteriores junto con el carácter progresivo de derechos fundamentales (artículo 13.I CPE). Prieur (2012) lo define como prohibi-

ción de adoptar medidas que disminuyan el nivel de protección ambiental previamente alcanzado, salvo que existan razones imperiosas de interés público y se adopten medidas compensatorias equivalentes. Aplicado a generaciones futuras, el principio impide, políticas que, aún sin violar estándares actuales, comprometan capacidades ambientales heredables. Por ejemplo, autorización de deforestación que formalmente cumpla la normativa vigente, pero reduzca irreversiblemente biodiversidad heredable por generaciones venideras, podría impugnarse por regresividad intergeneracional.

Concepto jurídico de “generaciones futuras”

La delimitación conceptual de “generaciones futuras” constituye desafío teórico que la dogmática constitucional nacional no ha resuelto satisfactoriamente. López-Quiroz (2014) identifica tres dimensiones problemáticas: (i) indeterminación temporal (¿cuán futuras son las generaciones protegidas?); (ii) indefinición subjetiva (¿quiénes integran estas generaciones?); (iii) incertidumbre respecto a intereses específicos de sujetos inexistentes.

Desde la teoría jurídica, existen dos aproximaciones conceptuales principales. La primera, de inspiración iusnaturalista, sostiene que las generaciones futuras poseen derechos preexistentes a su nacimiento por el solo hecho de su potencial humanidad. Jonas (1985) fundamenta esta posición argumentando que la dignidad humana no depende de existencia actual sino de pertenencia al continuum de la especie. Consecuentemente, generaciones venideras serían titulares de derechos, aunque no puedan ejercerlos actualmente.

La segunda aproximación, más positivista, cuestiona la coherencia lógica de atribuir derechos subjetivos a entidades inexistentes. Ferrer Ortega y Ferrer Ortega (2008) argumentan que los derechos requieren capacidad jurídica, la cual presupone existencia. Proponen alternatively que lo que se denomina como “derechos de generaciones futuras” son en realidad deberes de las generaciones presentes respecto al futuro, sin que ello implique subjetividad jurídica anticipada.

Una tercera vía, que parece más compatible con el constitucionalismo ecológico, conceptualiza las generaciones futuras como sujeto colectivo con representación actual. Análogamente a personas jurídicas o al *nasciturus* —cuya subjetividad opera mediante representación—, las generaciones futuras existirían jurídicamente a través de figuras de tutores como ser la Defensoría del Pueblo, organizaciones ecologistas, pueblos indígenas, o incluso ecosistemas como representantes del futuro, ello al amparo también del artículo 34 de la Carta Constitucional. A su vez, la Sentencia T-622/2016 de la Corte Constitucional colombiana adopta implícitamente esta teoría al designar “guardianes” (comunidades étnicas y Defensoría) para representar intereses del río Atrato y de las generaciones futuras.

Propuesta de definición operativa:

Las “generaciones futuras” son sujetos colectivos integrados por todas las personas que nacerán después del momento presente, titulares de derechos ecológicos anticipados que se materializan mediante: (i) deberes jurídicos de conservación que vinculan a generaciones actuales; (ii) legitimación activa ampliada reconocida a representantes institucionales (Defensoría del Pueblo), sociales (organizaciones ecologistas, pueblos indígenas) y naturales (ecosistemas como sujetos de derecho); (iii) principios hermenéuticos pro futuro que orientan interpretación constitucional; (iv) mecanismos de evaluación de impacto intergeneracional en la toma de decisiones estatales.

Diseño normativo de la tutela intergeneracional

Nivel constitucional

Tabla 1

Sistematización de normas constitucionales sobre tutela intergeneracional.

Artículo CPE	Tipo de norma	Contenido esencial	Naturaleza jurídica	Eficacia
9.6	Principio-deber estatal	Conservar medio ambiente para bienestar de generaciones actuales y futuras	Norma programática con eficacia directa	Vinculante para todos los órganos estatales; genera obligaciones de resultado
33	Derecho fundamental	Derecho a medio ambiente saludable, protegido y equilibrado para presentes y futuras generaciones y otros seres vivos	Derecho fundamental de titularidad ampliada con dimensión biocéntrica	Aplicación directa; justiciable mediante acciones tutelares (amparo constitucional, acción popular)
108.15	Deber ciudadano	Proteger recursos naturales y contribuir a uso sustentable para preservar derechos de futuras generaciones	Deber cívico-constitucional con eficacia horizontal	Fundamento de exigibilidad recíproca entre particulares; base de legitimación activa ampliada
108.16	Deber ciudadano	Proteger medio ambiente adecuado para desarrollo de seres vivos	Deber de tutela ecocéntrica	Correlativo a derechos de la naturaleza; fundamenta acción popular ambiental
311.II.3	Mandato de configuración económica	Industrialización de recursos naturales en marco de desarrollo sostenible, en armonía con naturaleza	Cláusula de limitación constitucional al modelo económico	Parámetro de constitucionalidad de proyectos extractivistas; fundamento de juicio de ponderación
342	Principio de ordenamiento territorial	Desarrollo integral sustentable y justo respetando pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural	Principio de desarrollo integral con dimensión intergeneracional implícita	Orientador de políticas de ordenamiento territorial y planificación estratégica
357	Régimen de propiedad de recursos naturales	Recursos naturales de propiedad del pueblo boliviano; dominio directo, indivisible e imprescriptible	Norma de derecho público que establece titularidad colectiva intergeneracional	Límite a apropiación privada; fundamento de inalienabilidad del patrimonio natural heredable

Nota. La tabla presenta una sistematización dogmático-jurídica de disposiciones de la Constitución Política del Estado vinculadas a la tutela intergeneracional, clasificándolas según su tipo de norma, contenido esencial, naturaleza jurídica y eficacia.

El análisis dogmático de estas disposiciones exhibe un sistema normativo **coherente**, aunque no exento de tensiones. El artículo 9.6 establece una finalidad dual —industrialización y conservación— que refleja lo que Lalander (2015) denomina “pragmatismo ambiental” : compromiso entre imperativo de desarrollo económico y tutela ecológica. Hermenéuticamente, debe interpretarse conforme al principio de armonización: la industrialización constituye medio para fortalecer base productiva, pero queda subordinada al fin superior de conservación intergeneracional.

El artículo 33 innova radicalmente al reconocer la titularidad ampliada del derecho al medio ambiente, incluyendo no solo a personas actuales sino también a “futuras generaciones” y “otros seres vivos”, con dicha formulación se incorpora simultáneamente la dimensión intergeneracional (temporal) y ecocéntrica (ontológica). Cappelli et al. (2022) analizan cómo esta disposición se conecta con la posterior declaración de la Madre Tierra como sujeto de derechos en la Ley 071, formando un entramado que supera el antropocentrismo liberal.

Los artículos 108.15 y 108.16 poseen especial relevancia procesal, pues al establecer deberes ciudadanos de protección ambiental intergeneracional, fundamentan la legitimación activa ampliada que describe el artículo 34 de la Constitución. Cualquier persona, así podría invocar estos deberes para accionar judicialmente en defensa de las generaciones futuras, sin necesidad de demostrar afectación directa personal. Esta interpretación, se refuerza con el artículo 135 CPE que consagra la acción popular contra actos que lesionen intereses colectivos relacionados, puede interpretarse, con el cuidado de los ecosistemas.

Nivel legislativo de desarrollo

La Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra (2010) constituye el instrumento legislativo principal que concreta de manera primaria, los mandatos constitucionales. Su artículo 2.4 establece el “principio de garantía de regeneración de la Madre Tierra”, especificando que “el Estado y cualquier persona individual o colectiva respetan, protegen y garanti-

zan los derechos de la Madre Tierra para la protección de las generaciones presentes y futuras”. Esta formulación vincula indisolublemente los Derechos de la Naturaleza con la concreción de una tutela intergeneracional.

El artículo 5 enumera siete derechos de la Madre Tierra: a la vida, a la diversidad de la vida, al agua, al aire limpio, al equilibrio, a la restauración, y a vivir libre de contaminación. Cada uno, proyecta la dimensión intergeneracional: el derecho a la vida implica continuidad de sistemas vivientes; el derecho a la diversidad preserva la variabilidad genética para el futuro; el derecho al equilibrio mantiene la funcionalidad ecosistémica heredable; el derecho a la restauración garantiza la recuperación de capacidades degradadas que usufructuarán las generaciones venideras. Estableciendo el basamento necesario para estructurar una política pública.

La Ley N° 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien constituye una paradoja normativa cuyo análisis revela la distancia insalvable entre enunciación constitucional y eficacia material. El artículo 1 proclama fundamentos de desarrollo integral en armonía con la Madre Tierra, mientras el artículo 4 consagra principios como la no mercantilización de funciones ambientales y la garantía de la regeneración. Sin embargo, institucionalmente se exhiben vacíos estructurales y críticos. La Disposición Transitoria Segunda dispuso el cierre del Programa Nacional de Cambio Climático, transfiriendo competencias a la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra sin marcos regulatorios sectoriales preexistentes. El artículo 57 establece el Fondo Plurinacional con propósitos de mitigación climática, mas, carece de instrumentos vinculantes de fiscalización extractivista. Así la norma ha operado como dispositivo legitimador de la omisión de una legislación especial en gestión forestal, recursos hídricos y cambio climático, posibilitando que se preserven índices de deforestación amazónica bajo un discurso ecocéntrico constitucionalmente irreprochable pero pragmáticamente inoperante. La retórica del Vivir Bien encubre, paradójicamente, la persistencia de modelos desarrollistas incompatibles con la regeneración ecosistémica que formalmente tutela.

La Ley N° 755 de Gestión Integral de Residuos (2015), aunque de ámbito más específico, reitera el principio intergeneracional en su artículo 6.d: “La gestión integral de residuos debe orientarse a la protección de la Madre Tierra, previniendo riesgos y combatiendo el cambio climático, para el vivir bien de las actuales y futuras generaciones”. El artículo 6.h añade que toda actividad de gestión de residuos “debe mantener un equilibrio entre las necesidades de los seres humanos y los recursos naturales y ecosistemas que sustentarán la vida de las futuras generaciones”.

Pero más allá de este marco enunciativo es evidente el vacío legislativo, puesto que no existe una ley marco específica de justicia intergeneracional que: (i) defina operativamente el concepto de generaciones futuras; (ii) establezca legitimación activa específica para su defensa; (iii) cree institucionalidad especializada (Defensoría de Generaciones Futuras); (iv) regule procedimientos de evaluación de impacto intergeneracional obligatorios para proyectos de inversión; (v) establezca indicadores de sustentabilidad intergeneracional verificables. Esta omisión legislativa genera indeterminación que dificulta exigibilidad judicial.

Institucionalidad ambiental y competencias

La configuración institucional ambiental se estructura mediante tres entidades principales, ninguna específicamente orientada a tutela intergeneracional:

Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAYA):

Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT):

Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP):

La institucionalidad referida presenta déficits estructurales para materializar la tutela intergeneracional: (i) fragmentación: competencias dispersas entre múltiples entidades sin coordinación efectiva; (ii) captura regulatoria: subordinación de órganos ambientales a prioridades extractivistas definidas por ministerios económicos; (iii) debilidad presupuestaria: recursos insuficientes para fiscalización efectiva; (iv) ausencia de

instancia específica con mandato explícito de defender intereses de generaciones futuras; (v) inexistencia de mecanismos de evaluación de impacto intergeneracional en procedimientos de licenciamiento ambiental.

Comparativamente, países como Hungría y Gales crearon figuras de Comisionado para Generaciones Futuras (Ombudsman del Futuro) con atribuciones de revisar políticas públicas, emitir recomendaciones, y representar intereses intergeneracionales en procesos legislativos, aunque sin atribuciones de decisión vinculante directa, en el país se carece formalmente de una institucionalidad análoga.

Análisis jurisprudencial del Tribunal Constitucional Plurinacional

Metodología de revisión jurisprudencial

Tras revisar y analizar las 81 sentencias que contienen la expresión “generaciones futuras”, en la vía enunciativa están listadas 11 en la ficha —accediendo a sus textos oficiales en la plataforma del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (<https://jurisprudencia.tcpbolivia.bo/>)—, con lo que se puede confirmar que ninguna de ellas aborda el concepto “futuras generaciones” como categoría jurídica constitucionalmente operativa, ni desarrolla una doctrina jurisprudencial sobre su contenido, alcance o protección efectiva.

Tabla 2*Análisis jurisprudencial del Tribunal Constitucional Plurinacional sobre la tutela de las generaciones futuras (2012 - 2014)*

FICHA N°	NÚMERO RESOLUCIÓN	TIPO JURISPRUDENCIA	TIPO RESOLUCIÓN	CONTENIDO RELEVANTE	ANÁLISIS CRÍTICO
1	0176/2012	Precedencial Relevante	Confirmadora	Exhortación al municipio para gestionar agua potable “acorde con la preservación del medio ambiente y el derecho de las futuras generaciones”	Mención retórica sin sustento dogmático. Ausencia de análisis doctrinal y vinculación con disposición constitucional específica. No define ontología jurídica del “derecho de futuras generaciones” ni establece obligaciones justiciables.
2	0014/2013-L	Indicativa	Indicativa	Menciona “generaciones futuras” en contexto de propiedad comunitaria indígena y patrimonio cultural	Concepto empleado como enunciado programático general sobre protección cultural. Carece de desarrollo dogmático y no se operacionaliza en la ratio decidendi. Sin consecuencias jurídicas en el fallo.
3	2172/2012	Precedencial Reiteradora	Confirmadora	Refiere a “futuras generaciones” en relación con el “vivir bien” y desmontes agrícolas	Uso simbólico-filosófico del concepto dentro del marco político del “vivir bien”. Ausencia de vinculación con obligaciones jurídicas específicas, derechos subjetivos exigibles o test de proporcionalidad intergeneracional.
4	0206/2014	Precedencial Relevante	Fundadora	Menciona “futuras generaciones” junto a otros seres vivos en contexto de protección de la vida	Expansión conceptual de “vida” incluyendo flora/fauna sin diferenciación entre generaciones humanas presentes y futuras. Carece de definición jurídica precisa y no establece consecuencias procesales para legitimación activa intergeneracional.
5	1802/2013	Indicativa	Indicativa	Refiere a “generaciones actuales y futuras” en contexto del “vivir bien” y justicia plural	Frase empleada como parte de enunciado programático del Estado Plurinacional. No se analiza ni se aplica en fundamentación del fallo. Ausencia total de desarrollo jurisprudencial operativo.

6	1011/2013	Indicativa	Indicativa	Menciona “futuras generaciones” entre deberes fundamentales del Estado (art. 9 CPE)	Mera citación textual del artículo 9 CPE sin exégesis jurisprudencial. No examina cómo se implementa el deber estatal, qué sujetos pueden exigirlo, ni qué remedios jurisdiccionales están disponibles para su tutela.
7	1567/2013	Indicativa Primera	Indicativa	Relaciona “generaciones presentes y futuras” con protección de adultos mayores	Concepto aparece como enunciado general sobre dignidad humana sin conexión con derechos intergeneracionales autónomos. No vincula protección de adultos mayores con obligaciones específicas hacia generaciones venideras.
8	2028/2013	Indicativa	Indicativa	Menciona “futuras generaciones” en contexto de nueva concepción del individuo y colectividad	Empleo filosófico-abstracto sin traducción a categoría jurídica operativa. No se desarrolla como derecho fundamental exigible ni se aplica en la fundamentación decisoria del caso concreto.
9	0272/2015-SI	Indicativa Primera	Indicativa	Refiere a “generaciones actuales como para las futuras” en contexto del derecho al agua (Observación General 15 ONU)	Citación de instrumento internacional del soft law sin incorporación doctrinal al ordenamiento interno. No se interpreta, adapta ni aplica al contexto constitucional. Ausencia de desarrollo jurisprudencial propio.
10	1941/2012	Indicativa	Indicativa	Menciona “futuras generaciones” en contexto del preámbulo constitucional y protección ambiental	Uso simbólico-retórico del preámbulo sin efecto normativo en decisión. No vincula mención con norma aplicable del articulado constitucional ni establece obligaciones jurídicas concretas y justiciables.
11	0169/2014-SI	Indicativa	Indicativa	Refiere a “generaciones futuras” en contexto de obligaciones reclamables mediante acciones populares	Aunque menciona reclamabilidad de obligaciones, no especifica qué obligaciones intergeneracionales concretas existen, mediante qué procedimientos se ejercen, ni quién ostenta legitimación activa representativa de generaciones futuras.

Nota. La tabla sistematiza el análisis jurisprudencial de resoluciones del Tribunal Constitucional Plurinacional vinculadas a la referencia explícita o implícita de las “futuras generaciones”.

Hallazgos principales

El Tribunal Constitucional Plurinacional exhibe, durante el período 2009-2024, una ausencia doctrinaria significativa respecto al estatuto jurídico de las futuras generaciones. Las referencias identificadas en pronunciamientos jurisdiccionales poseen naturaleza exclusivamente retórica, insertándose como ornamento argumentativo desprovisto de consecuencias normativas vinculantes. Ninguna resolución integra el concepto en su *ratio decidendi*, ni establece definición jurídica precisa sobre titularidad, contenido o mecanismos procesales de protección intergeneracional.

Esta omisión hermenéutica contrasta notablemente con la potencialidad normativa del artículo 9.4 de la Constitución Política del Estado, susceptible de interpretación como fuente de derechos subjetivos diferidos. Así no se ha desarrollado una doctrina que reconozca a las generaciones futuras como sujetos de derecho, ni ha articulado instrumentos de representación procesal análogos a aquellos construidos por jurisdicciones constitucionales comparadas. Las menciones funcionan meramente como refuerzo valorativo o justificación política, careciendo de eficacia decisoria.

Esta situación resulta particularmente relevante considerando desarrollos jurisprudenciales progresistas en Colombia, Ecuador y Perú, donde tribunales constitucionales han generado doctrina robusta sobre protección intergeneracional. La jurisprudencia permanece, consecuentemente, en estadio embrionario respecto a derechos intergeneracionales, evidenciando disonancia entre retórica ecocéntrica constitucional y operatividad jurisdiccional efectiva en tutela de intereses transgeneracionales.

Jurisprudencia comparada referencial

Contrariamente al vacío detectado, la jurisprudencia colombiana desarrolló una doctrina innovadora que puede iluminar posibles evoluciones del derecho nacional.

Sentencia T-622/2016 (Corte Constitucional de Colombia - Río Atrato):

Este precedente reconoció al río Atrato como sujeto de derechos, ordenó su protección mediante designación de guardianes (comunidades étnicas ribereñas y Defensoría del Pueblo), y estableció obligaciones estatales específicas de descontaminación y restauración. Aunque centrada en derechos de la naturaleza, la sentencia alude a generaciones futuras al fundamentar que la degradación ambiental “vulnera los derechos de las actuales y futuras generaciones” (Vargas-Chaves et al., 2024).

Siendo las lecciones aplicables al contexto nacional: (i) posibilidad de reconocer ecosistemas (ríos, bosques, páramos) como sujetos de derecho mediante interpretación evolutiva de la CPE y Ley 071; (ii) figura de “guardianes” como mecanismo de representación de intereses ambientales intergeneracionales; (iii) órdenes judiciales complejas que incluyen planes de restauración con participación comunitaria y seguimiento jurisdiccional.

Sentencia STC4360-2018 (Corte Suprema de Justicia de Colombia - Amazonía):

Acción de tutela interpuesta por 25 niños, niñas y jóvenes contra Estado colombiano por deforestación en Amazonía. La Corte: (i) reconoció legitimación activa de menores para defender derechos de generaciones futuras bajo criterio de “solidaridad y equidad intergeneracional”; (ii) declaró la Amazonía colombiana como sujeto de derechos; (iii) ordenó formular “pacto intergeneracional por la vida del Amazonas” con participación de nuevas generaciones, comunidades, científicos y Estado; (iv) estableció obligación de actualizar planes de ordenamiento territorial para reducir a cero la deforestación (Vargas-Chaves et al., 2024).

La sentencia adoptó un enfoque “antropico-ecocéntrico” que equilibra protección de intereses humanos futuros con derechos intrínsecos de la naturaleza. Desarrolló dos principios fundamentales: *solidaridad intergeneracional* (obligación de generación presente de legar condiciones ambientales equivalentes) y *equidad intergeneracional* (dis-

tribución justa de beneficios y cargas ambientales entre generaciones).

La aplicabilidad al contexto nacional se da en: (i) reconocimiento de legitimación activa de niños y jóvenes como representantes presentes de generaciones futuras; (ii) órdenes estructurales que no se limitan a declarar derechos, sino que imponen obligaciones de resultado con mecanismos de seguimiento; (iii) participación intergeneracional en formulación de políticas públicas; (iv) criterios de solidaridad y equidad intergeneracional como principios operativos de ponderación.

Tensiones normativas y contradicciones fácticas

Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 versus Constitución Ecológica

El Decreto Supremo N° 1802 (21 de febrero de 2013) estableció la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025, instrumento de planificación estratégica gubernamental estructurado en 13 pilares. Dos resultan particularmente contradictorios con mandatos de responsabilidad intergeneracional constitucionalmente establecidos:

Pilar 7 - Soberanía energética con autonomía y desarrollo de fuentes alternativas:

Prioriza la generación eléctrica mediante megaproyectos hidroeléctricos en Amazonía boliviana: Chepete-Bala (capacidad proyectada 3,000 MW), El Bala (1,600 MW), Rositas (600 MW). Tales proyectos implican: (i) inundación de extensas áreas de bosque primario amazónico y territorios indígenas; (ii) interrupción de corredores biológicos y rutas migratorias de fauna; (iii) alteración de dinámica fluvial con impactos en pesquerías aguas abajo; (iv) emisiones de metano por descomposición de biomasa inundada; (v) afectación irreversible a biodiversidad endémica del Área Natural de Manejo Integrado Madidi y Pílon Lajas.

La contradicción con artículos 9.6 (conservación para generaciones futuras), 311.II.3 (armonía con naturaleza) y 385-386 CPE (áreas protegidas como patrimonio natural) resulta manifiesta. Los estudios de impacto ambiental delatan una afectación severa e irreversible so-

bre ecosistemas estratégicos, comprometiendo capacidades ambientales heredables. Sin embargo, prevalece la lógica de «soberanía energética» entendida como expansión de la oferta eléctrica para exportación, subordinando la tutela intergeneracional a objetivos económicos inmediatos.

Pilar 11 - Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista:

Impulsa la agroindustria mediante la expansión de la frontera agrícola, particularmente producción de soya, caña de azúcar y ganado bovino. Con ello, las políticas implementadas incluyen: (i) incremento de superficie autorizada de desmonte por productor (de 5 a 20 hectáreas anuales); (ii) flexibilización de controles sobre deforestación en propiedades menores a 50 hectáreas; (iii) promoción de complejos agroindustriales en zonas de transición bosque-sabana.

Las contradicciones normativas son múltiples. El artículo 380.II CPE establece que “los bosques naturales (...) son de carácter estratégico para el desarrollo del pueblo boliviano”, implicando deber de conservación. El artículo 385 prescribe que áreas protegidas “constituyen un bien común” cuya conservación es “de interés público”. La Ley N° 1700 Forestal prohíbe desmonte en tierras con vocación forestal. Sin embargo, la implementación del Pilar 11 generó deforestación masiva: 280,000 hectáreas anuales según ABT, superando largamente las 80,000-100,000 hectáreas que técnicamente podrían considerarse sostenibles.

Impactos socioambientales documentados

Tabla 3

Indicadores de Afectación a Generaciones Futuras

Indicador ambiental	Magnitud del impacto	Fuente oficial	Implicación intergeneracional	Proyección futura (horizonte 2050)
Deforestación anual	280,000 ha/año (promedio 2016-2023)	Autoridad de Bosques y Tierra (A B T), 2023	Pérdida irreversible de biodiversidad, reducción de servicios ecosistémicos (regulación hídrica, captura carbono), compromiso de opciones de desarrollo forestal sostenible	De continuar tendencia: 7.5 millones hectáreas adicionales deforestadas al 2050; pérdida del 30% de bosques amazónicos.
Incendios forestales 2019-2020	6.4 millones de hectáreas afectadas	Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN), 2020	Degradación masiva de ecosistemas (Pantanal, Chiquitania, Amazonía); emisiones equivalentes a 310 millones ton CO ₂ ; extinción local de especies; afectación a pueblos indígenas	Regeneración natural requiere 80-150 años; pérdida permanente de biodiversidad si se produce conversión a uso agropecuario
Áreas protegidas o concesiones extractivas	18 de 22 áreas nacionales con presiones (minería, hidrocarburos, hidroeléctricas)	Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), 2022	Incompatibilidad entre conservación y extracción en espacios de preservación permanente; riesgo de extinción de especies endémicas; violación del mandato constitucional de protección (Art. 385 CPE)	Proyección pesimista: fragmentación ecosistémica, pérdida de funcionalidad de corredores biológicos, extinción de megafauna (jaguar, oso andino, delfín rosado)
Glaciares andinos	Reducción del 43% de superficie glaciar desde 1986	Instituto Boliviano de la Montaña (BMI), 2021	Compromiso crítico de disponibilidad hídrica futura; afectación a ciudades andinas (La Paz, El Alto, Cochabamba); reducción de recarga hídrica para valles y llanos	Escenarios IPCC: desaparición total de glaciares <5,000 msnm hacia 2050-2060; crisis hídrica estructural en región andina
Contaminación cuenca Pilcomayo	1,200 ton/año de sedimentos con metales pesados (plomo, arsénico, cadmio)	Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAYA), 2020	Persistencia centenaria de contaminantes en sedimentos; bioacumulación en cadena trófica; afectación sanitaria a comunidades ribereñas presentes y futuras; daño transfronterizo a Argentina y Paraguay	Descontaminación técnicamente inviable; legado tóxico permanente; incompatibilidad con uso de agua para consumo humano por siglos

Pérdida de bosque Chiquitano	2.1 millones a degradadas (38% del ecosistema)	Fundación para la Conservación del Bosque Chiquitano (FCBC), 2023	Compromiso de conectividad ecosistémica del Gran Chaco Americano; extinción local de especies especialistas; afectación a pueblos indígenas Chiquitano	Escenario tendencial: conversión total a mosaico agropecuario hacia 2045; pérdida de uno de los bosques secos tropicales más diversos del planeta
-------------------------------------	--	---	--	---

Nota. La tabla sintetiza indicadores ambientales relevantes que evidencian la afectación estructural a los derechos de las generaciones futuras, considerando la magnitud del impacto, la fuente oficial de información, la implicación intergeneracional y su proyección a mediano y largo plazo.

Estos datos evidencian la brecha entre el anhelo constitucional de una tutela intergeneracional y la realidad extractivista que compromete sistemáticamente las capacidades ecológicas heredables. La deforestación, incendios y degradación ecosistémica no constituyen eventos fortuitos sino consecuencias previsibles de políticas públicas (Agenda Patriótica) que priorizan beneficios económicos inmediatos sobre la responsabilidad con las generaciones futuras.

DISCUSIÓN

Interpretación de hallazgos y diálogo con literatura especializada *Constitucionalismo ecológico en perspectiva comparada: especificidades y contradicciones*

Los hallazgos de esta investigación confirman que el constitucionalismo ecológico boliviano presenta las bases para una tutela intergeneracional, pero evidencia una grieta sistemática entre la declaración constitucional y su operativización efectiva. Gudynas (2014) caracteriza esta tensión como expresión del “neo-extractivismo progresista” latinoamericano, gobiernos de izquierda que, aunque retóricamente comprometidos con paradigmas ecológicos, mantienen dependencia estructural de rentas primario-exportadoras, reproduciendo subordinación económica sin transformar sustancialmente matriz productiva.

Comparativamente con Ecuador, la Constitución de 2009, adoptó una incorporación más tímida del ecocentrismo en su texto constitucional. Mientras Ecuador establece explícitamente en artículos 71-74 de su Constitución (2008) que la naturaleza es sujeto de derechos, aspecto omitido en la CPE 2009, relegándolo a legislación posterior (Ley 071 de 2010). Lalander (2015) interpreta esta diferencia como resultado de correlaciones de fuerza política distintas, en Ecuador, movimientos indígenas y ambientalistas lograron incidencia constituyente más directa; en cambio, aunque el Movimiento al Socialismo (MAS) incorporó la retórica indigenista, se priorizó el desarrollo extractivista intensivo.

Consecuentemente, el modelo nacional exhibe mayor tensión estructural entre ecocentrismo normativo y pragmatismo extractivista. Cappelli et al. (2022) analizan cómo políticas del gobierno de Evo Morales (2006-2019) evidencian una contradicción entre el discurso del Vivir Bien y la práctica desarrollista. Mientras la Ley 071 consagra derechos de la Madre Tierra, simultáneamente se expandió la frontera extractiva petrolera, minera y agrícola. Esta dualidad se manifiesta incluso en el cuerpo legislativo: la Ley 300 (2012), que debía desarrollar la Ley 071, introdujo cláusulas que subordinan derechos de la naturaleza a “erradi-

cación de pobreza”, y con una endeble institucionalidad y carencia de leyes de desarrollo, reinstalando el antropocentrismo que la primera ley pretendía superar.

La especificidad boliviana radica en articular el suma qamaña (Vivir Bien) con la estrategia neo-desarrollista. Merino (2016) argumenta que el Vivir Bien funcionó más como un significativo vacío susceptible de apropiación política que como un paradigma efectivamente implementado. Comparativamente, Ecuador enfrentó tensiones análogas (Plan Nacional del Buen Vivir versus continuidad extractivista), pero desarrolló jurisprudencia constitucional más activa, la Corte Constitucional ecuatoriana emitió sentencias protegiendo derechos de naturaleza en casos concretos (Caso Los Cedros 2021 contra minería en bosque nuboso).

Justicia intergeneracional: brecha entre teoría normativa y práctica institucional

La investigación confirma la existencia de un marco teórico que entendido e interpretado de forma amplia podría ser una base sobre justicia intergeneracional —Brown Weiss (1989), Jonas (1985), Tremmel (2006)— pero revela un déficit dramático de operativización en contexto. Brown Weiss formuló teoría de “equidad intergeneracional planetaria” sustentada en tres principios: (i) conservación de opciones (mantener diversidad de recursos); (ii) conservación de calidad (no degradar condiciones ambientales); (iii) conservación de acceso (garantizar disponibilidad equivalente). Aplicando estos criterios, se constata una violación sistemática de los tres: la deforestación masiva reduce opciones forestales futuras, la degradación ecosistémica compromete la calidad ecológica heredable, y el agotamiento de glaciares andinos limita el acceso hídrico de las generaciones venideras.

Hans Jonas (1985) fundamentó filosóficamente el deber hacia estas generaciones, mediante la reformulación del imperativo categórico kantiano: dado que generaciones inexistentes carecen de capacidad de defender sus intereses, su vulnerabilidad genera una obligación moral asimétrica de las generaciones actuales. Jonas argumenta que la amenaza

de “futuricidio” —destrucción de las condiciones de posibilidad de vida futura— constituye mal moral supremo que debe evitarse mediante principio de responsabilidad. Los mega incendios forestales de 2019-2020-2024 y la contaminación irreversible de cuencas (Pilcomayo) configuran prácticas de “futuricidio ambiental”, es decir la destrucción deliberada de las opciones vitales de generaciones venideras en función de beneficios económicos presentes.

Martha Nussbaum (2011) propone extender el enfoque de capacidades a generaciones futuras, a lo que la justicia requiere preservar umbrales mínimos de capacidades (salud, educación, participación política, relación con naturaleza) que permitan a futuros seres humanos vivir vidas florecientes. Desde esta perspectiva, la pérdida de biodiversidad, degradación de servicios ecosistémicos y compromiso de disponibilidad hídrica no constituyen meras afectaciones ecológicas sino violaciones de justicia distributiva temporal, se les priva de capacidades básicas (acceso a agua potable, ambiente saludable, opciones de sustento) que las generaciones actuales sí disfrutaron.

La brecha identificada entre teoría normativa se explica por tres factores: (i) ausencia de institucionalidad específica con mandato de representar intereses intergeneracionales; (ii) inexistencia de mecanismos de evaluación de impacto intergeneracional obligatorios en procedimientos de licenciamiento ambiental y aprobación de políticas públicas; (iii) debilidad de poder judicial para contrarrestar decisiones extractivistas mediante aplicación efectiva de principios constitucionales intergeneracionales, evidenciada por el vacío jurisprudencial del TCP documentado en resultados.

Derecho al futuro como categoría jurídica emergente y la necesidad de su sistematización dogmática

El derecho al futuro emerge como una categoría jurídica que trasciende derechos ambientales tradicionales para articular tutela específica de intereses temporales. González Amuchastegui plantea que el “derecho al futuro” no se reduce a una extensión temporal de derechos presentes,

sino que constituye una prerrogativa autónoma: derecho de generaciones futuras a heredar un mundo con opciones de vida digna, no comprometidas por decisiones irresponsables de las generaciones precedentes.

Ferrajoli (2019) conceptualiza derechos de generaciones futuras como “derechos de cuarta generación”, junto con derechos digitales y derechos frente a riesgos tecnológicos. Desde su teoría garantista, estos derechos requieren tres condiciones de justiciabilidad: (i) enunciación normativa clara (artículos 9.6, 33, 108.15 CPE); (ii) legitimación activa efectiva para su defensa (34 CPE, requiere de desarrollo legislativo o jurisprudencial); (iii) garantías procesales específicas de tutela (inexistentes, necesitan creación).

De esta manera, y en el contexto de lo indagado, la sistematización dogmática del derecho al futuro en el ordenamiento jurídico requiere precisar cuatro dimensiones:

Dimensión ontológica: ¿Qué naturaleza jurídica tiene el derecho al futuro? Se propone conceptualizarlo como derecho fundamental de titularidad ampliada temporalmente, similar a derechos colectivos o difusos. Su titular no es individuo determinado sino colectividad intergeneracional indeterminada, cuya representación actual ejercen instituciones específicas (Defensoría), comunidades afectadas (pueblos indígenas), y potencialmente la propia naturaleza como sujeto de derecho conforme Ley 071.

Dimensión de derechos: ¿A qué específicamente tienen derecho las generaciones futuras? Se propone identificar núcleo esencial compuesto por: (a) derecho a biodiversidad funcional (no solo especies sino ecosistemas operativos); (b) derecho a servicios ecosistémicos esenciales (agua, aire, suelo, clima estable); (c) derecho a opciones no comprometidas (no hipotecar alternativas de desarrollo mediante destrucción irreversible); (d) derecho a herencia cultural-ambiental (conocimientos tradicionales, paisajes, vínculos territoriales).

Dimensión procesal: ¿Cómo se tutela jurisdiccionalmente? Requiere: (a) legitimación activa ampliada reconocida legalmente a repre-

sentantes institucionales, niños/jóvenes, ONGs ambientales y pueblos indígenas; (b) adaptación de la acción popular para admitir protección de derechos futuros ante amenazas presentes; (c) creación de medidas cautelares preventivas reforzadas ante proyectos con impacto irreversible.

Dimensión institucional: ¿Qué institucionalidad lo garantiza?

Propuesta de creación de: (a) Defensoría de Generaciones Futuras con autonomía funcional y atribuciones de revisión de políticas públicas, emisión de recomendaciones vinculantes, y legitimación activa en procesos judiciales; (b) Comisión Permanente de Justicia Intergeneracional en Asamblea Legislativa Plurinacional; (c) Unidad Especializada de Evaluación de Impacto Intergeneracional en Ministerio de Medio Ambiente; (d) Sala Ambiental especializada en Tribunal Agroambiental con competencia sobre conflictos intergeneracionales.

Desafíos para la operativización efectiva de la justicia intergeneracional

Desafío dogmático-conceptual

El primer obstáculo para operativizar la tutela intergeneracional radica en la indeterminación conceptual que persiste en el ordenamiento jurídico. Ferrer Ortega y Ferrer Ortega (2008) identifican esta problemática como recurrente en intentos de fundamentar derechos de generaciones futuras, la dificultad de atribuir derechos subjetivos a entidades inexistentes genera escepticismo doctrinal y paraliza su desarrollo jurisprudencial.

Se requiere desarrollar categorías jurídicas operativas que resuelvan tres interrogantes:

Precisión de titularidad: Definir normativamente que generaciones futuras son titulares colectivos de derechos ambientales anticipados, cuyo ejercicio actual corresponde a representantes institucionales y sociales. Esta representación no implica apropiación de voluntad ajena (imposible respecto a inexistentes) sino una tutela objetiva de intereses verificables: toda generación futura tendrá interés en heredar ecosistemas

funcionales, disponibilidad hídrica, biodiversidad, opciones de sustento.

Delimitación de contenido: Construir estándares mínimos de lo heredable constitucionalmente protegido. Ejemplo: No se puede legar a generaciones futuras un territorio con >50% de bosques primarios deforestados (umbral de pérdida de funcionalidad ecosistémica); contaminación hídrica que haga inviable consumo humano; extinción de especies emblemáticas (jaguar, cóndor, delfín rosado); o la pérdida total de glaciares andinos. Estos umbrales operativizan contenido esencial del derecho al futuro.

Desarrollo de principios hermenéuticos pro futuro: Análogamente al principio pro homine en derechos humanos, establecer que ante indeterminación normativa debe preferirse interpretación que maximice protección intergeneracional. En conflictos normativos, aplicar presunción de prevalencia del interés futuro salvo que el interés presente demuestre intensidad excepcional.

Desafío jurisprudencial-procesal: urgencia de doctrina TCP sobre legitimación y mecanismos de garantía

El vacío jurisprudencial documentado en resultados constituye obstáculo principal para exigibilidad judicial de derechos intergeneracionales. La jurisprudencia comparada colombiana (T-622/2016, STC4360-2018) demuestra que es posible desarrollar doctrina constitucional transformadora sin reforma legislativa previa, mediante interpretación evolutiva de disposiciones constitucionales existentes.

Se propone que el Tribunal Constitucional Plurinacional desarrolle precedentes sobre:

Legitimación activa ampliada: Reconocer que tienen legitimación para accionar en defensa de generaciones futuras: (i) la Defensoría del Pueblo en ejercicio de su mandato de protección de derechos colectivos y difusos (Art. 218 CPE); (ii) niños, niñas y jóvenes como representantes presentes de generaciones futuras, aplicando criterio de solidaridad intergeneracional; (iii) organizaciones ambientales mediante

acción popular (Art. 135 CPE) interpretada evolutivamente; (iv) pueblos indígenas respecto a territorios ancestrales, en ejercicio de libre determinación (Art. 30 CPE); (v) ministerio público ejerciendo defensa del interés público ambiental (Art. 225 CPE).

Test de proporcionalidad intergeneracional: Desarrollar criterios específicos para ponderar la colisión entre derechos económicos presentes y derechos ambientales futuros. Propuesta de test con tres pasos: (a) *Verificación de intensidad de afectación futura:* ¿El proyecto/política compromete irreversiblemente capacidades ambientales? ¿Existe alternativa menos lesiva? (b) *Evaluación de beneficios presentes:* ¿Los beneficios económicos/sociales son sustantivos y distribuidos equitativamente, o benefician principalmente a élites? ¿Son transitorios o sostenibles? (c) *Juicio de proporcionalidad temporal:* ¿El beneficio presente justifica comprometer derechos de múltiples generaciones futuras? Aplicar criterio de que beneficios de una generación no pueden hipotecar derechos de tres o más generaciones subsiguientes.

Estándar probatorio adaptado: Establecer que para activar la tutela de las generaciones futuras no se requiere certeza científica absoluta sobre daños futuros, sino probabilidad razonable fundada en evidencia científica disponible. Aplicar el principio precautorio reforzado: ante incertidumbre científica sobre afectaciones intergeneracionales, la carga probatoria se invierte, correspondiendo al promotor del proyecto demostrar que NO comprometerá capacidades futuras.

Medidas cautelares específicas: Crear figuras procesales de protección preventiva intergeneracional: (i) suspensión inmediata de proyectos con impacto irreversible mientras se evalúa la afectación intergeneracional; (ii) órdenes de no innovar que congelen la situación fáctica hasta la sentencia de fondo; (iii) medidas positivas de restauración ecológica inmediata en caso de daño consumado.

Desafío institucional-político: crear construcción estatal de tutela intergeneracional

La materialización efectiva de la responsabilidad intergeneracional requiere institucionalidad específica, actualmente, inexistente. Comparativamente, países como Hungría (Comisionado para Generaciones Futuras 2008-2012), Gales (Comisionado para Generaciones Futuras desde 2016) y Nueva Zelanda (Te Awa Tupua Act 2017 que designa guardianes del río Whanganui) demuestran la posibilidad de crear figuras institucionales innovadoras.

Se propone desarrollar una arquitectura institucional intergeneracional mediante:

Creación de la Defensoría de Generaciones Futuras: Institución autónoma (análoga a la Defensoría del Pueblo pero especializada), con atribuciones de: (i) revisar políticas públicas, proyectos de inversión y normativa bajo criterio de impacto intergeneracional; (ii) emitir recomendaciones vinculantes sobre proyectos con afectación; (iii) ejercer legitimación activa en procesos judiciales ambientales; (iv) representar intereses de generaciones futuras en procedimientos administrativos de licenciamiento ambiental; (v) promover educación pública sobre responsabilidad intergeneracional.

Fortalecimiento radical de institucionalidad ambiental existente: (i) Otorgar autonomía funcional y financiera a ABT y SERNAP, sustrayéndolas de subordinación a ministerios económicos; (ii) incrementar sustantivamente presupuestos para fiscalización efectiva; (iii) establecer mecanismos de rendición de cuentas sobre cumplimiento de mandatos de conservación intergeneracional; (iv) crear el Consejo Nacional de Justicia Intergeneracional como instancia de coordinación entre entidades ecologistas, defensorías, pueblos indígenas y representantes de juventudes.

Incorporación obligatoria de evaluación de impacto intergeneracional: Establecer mediante ley que todo proyecto de inversión público o privado superior a determinado umbral (propuesta: \$10 mi-

lones USD o impacto en >500 hectáreas) debe incluir en su Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental sección específica de Evaluación de Impacto Intergeneracional (EII) que analice: (i) afectación a capacidades ambientales heredables; (ii) opciones de desarrollo comprometidas para generaciones futuras; (iii) alternativas menos lesivas intergeneracionalmente; (iv) medidas de compensación y restauración con horizonte de 50-100 años; (v) consulta a representantes de juventudes (consejos estudiantiles, organizaciones juveniles) como ejercicio de participación intergeneracional anticipada.

Desafío una política pública y transición postextractivista con visión de largo plazo

El desafío más complejo radica en transformar el modelo de desarrollo que estructuralmente reproduce extractivismo dependiente. Gudynas (2014) argumenta que el neo-extractivismo progresista reproduce lógica colonial de inserción internacional subordinada: exportación de materias primas de bajo valor agregado a cambio de bienes industrializados, generando deterioro de términos de intercambio ecológico (se exporta naturaleza concentrada en commodities, se importa manufactura).

La transición hacia modelo compatible con responsabilidad intergeneracional demanda:

Reformulación de concepto de desarrollo: Superar la ecuación desarrollo=crecimiento PIB=extracción intensiva de recursos naturales. Adoptar indicadores alternativos de bienestar que incorporen explícitamente sostenibilidad intergeneracional: Índice de Progreso Genuino (IPG) que resta costos ambientales del PIB; Huella Ecológica per cápita; Índice de Desarrollo Humano ajustado por sostenibilidad. Conforme Moller (2010), el desarrollo sostenible en América Latina requiere cuestionar principios que han regido históricamente: primacía del crecimiento económico, privatización de ganancias/socialización de costos ambientales, subordinación de largo plazo a corto plazo.

Diversificación productiva con industrialización ecológica: Implementar efectivamente el mandato constitucional del Art. 311. II.3 (industrialización de recursos naturales en armonía con naturaleza). Priorizar: (i) bioeconomía basada en aprovechamiento sostenible de biodiversidad (farmacología natural, biotecnología, ecoturismo científico); (ii) energías renovables no convencionales (solar, eólica) en lugar de megahidroeléctricas; (iii) agricultura agroecológica que preserve fertilidad de suelos para futuro, en lugar de agroindustria química; (iv) economía circular que minimice extracción de materias primas vírgenes y residuos legados a generaciones futuras.

Gobernanza participativa con inclusión de perspectiva futura: Transformar procesos de toma de decisiones para incorporar representación de intereses intergeneracionales. Mecanismos propuestos: (i) Consejos de Juventudes con participación vinculante en aprobación de planes de desarrollo departamentales y nacionales; (ii) consulta pública obligatoria con participación de menores de edad (mediante representantes) en proyectos con impacto irreversible; (iii) simulaciones de “parlamentos del futuro” donde representantes adoptarían perspectiva de generaciones de 2075-2125 para evaluar políticas actuales.

CONCLUSIONES

La presente investigación examinó la construcción normativa y desarrollo jurisprudencial de la tutela constitucional de las generaciones futuras en el paradigma del constitucionalismo ecológico boliviano, identificando desafíos dogmáticos, procesales e institucionales que obstaculizan su operativización efectiva.

Los hallazgos evidencian existencia de arquitectura constitucional sólida los artículos 9.6, 33, 108.15-16 y 311.II.3 CPE, junto con las Leyes 071 y 755, establecen sistema coherente de principios y derechos intergeneracionales. Sin embargo, persiste brecha dramática entre declaración normativa y realidad fáctica. El vacío jurisprudencial del Tribunal Constitucional Plurinacional —solo tres sentencias mencionan tangencialmente generaciones futuras sin desarrollo dogmático sustantivo— paraliza exigibilidad judicial de estos derechos. La ausencia de precedentes sobre legitimación activa, test de proporcionalidad intergeneracional, estándar probatorio y remedios judiciales específicos impide que los mandatos constitucionales trasciendan retórica para convertirse en obligaciones jurídicamente exigibles.

Las tensiones entre el paradigma del Vivir Bien constitucionalmente consagrado y las políticas extractivistas implementadas mediante la Agenda Patriótica 2025 revelan una contradicción estructural del neo-extractivismo progresista. La deforestación de 280,000 hectáreas anuales, los mega incendios forestales de 2019-2020 que afectaron 6.4 millones de hectáreas, y la degradación irreversible de ecosistemas estratégicos evidencian que el Estado incumple sistemáticamente su deber constitucional de conservar el medio ambiente para las generaciones actuales y futuras.

La investigación propone marco teórico integrado que articula justicia intergeneracional con mecanismos procesales y sustantivos de tutela constitucional. El derecho al futuro emerge como categoría jurídica autónoma que trasciende derechos ambientales tradicionales, requiriendo: legitimación activa ampliada que reconozca a niños, jóvenes, pueblos indígenas y organizaciones ambientales como representantes

actuales de generaciones futuras; test de proporcionalidad intergeneracional que equilibre derechos presentes y futuros; institucionalidad específica mediante Defensoría de Generaciones Futuras; y obligatoriedad de evaluación de impacto intergeneracional en proyectos significativos.

Desde perspectiva del constitucionalismo transformador latinoamericano, esta investigación contribuye a sistematizar dogmáticamente el constitucionalismo ecológico boliviano, identificando sus especificidades (articulación entre suma qamaña y pluralismo jurídico), contradicciones (pragmatismo extractivista versus ecocentrismo normativo), y potencialidades (posibilidad de desarrollo jurisprudencial evolutivo sin reforma constitucional, aprendiendo de precedentes colombianos T-622/2016 y STC4360-2018).

Las limitaciones del estudio incluyen ausencia de análisis empírico mediante entrevistas a operadores jurídicos, falta de evaluación cuantitativa de impactos ambientales con metodología econométrica, e imposibilidad de acceder a expedientes completos de casos litigados que no derivaron en sentencias publicadas. Líneas de investigación futura incluyen: análisis de percepción judicial sobre justicia intergeneracional mediante entrevistas semiestructuradas a magistrados; evaluación de impacto de proyectos extractivistas con modelos de valoración económica de servicios ecosistémicos perdidos; y diseño de indicadores de sustentabilidad intergeneracional aplicables al contexto actual.

En síntesis, se posee uno de los marcos constitucionales más avanzados del mundo para tutela de generaciones futuras, pero se carece de institucionalidad, jurisprudencia y voluntad política para materializarlo. Consecuentemente, el constitucionalismo ecológico permanece como horizonte normativo no realizado. Superar esta brecha demanda transformación profunda que trasciende reformas jurídicas para cuestionar modelo civilizatorio extractivista. Solo mediante un compromiso efectivo con responsabilidad intergeneracional —entendida no como retórica sino como límite material a discrecionalidad estatal y deber jurídicamente exigible— podrá Bolivia honrar el legado de sus constituyentes y garantizar que las generaciones venideras hereden territorio digno de ser habitado.

Referencias bibliográficas

Acosta, A. (2011). Extractivismo y neoextractivismo: Dos caras de la misma maldición. En M. Lang & D. Mokrani (Eds.), *Más allá del desarrollo* (pp. 83–120). Fundación Rosa Luxemburgo.

Bonilla, D. (2022). Los derechos de la naturaleza: Su arquitectura conceptual. *Naturaleza y Sociedad. Desafíos Medioambientales*, 4, 70–108. <https://doi.org/10.53010/nys4.03>

Brown Weiss, E. (1989). *In fairness to future generations: International law, common patrimony, and intergenerational equity*. United Nations University Press.

Bustamante Lozano, J. (2022). La naturaleza como sujeto de derechos: Reflexiones en torno al constitucionalismo andino. *Tesla Revista Científica*, 2(2), e135. <https://doi.org/10.55204/trc.v3i1.e135>

Cappelli, F., Caravaggio, N., & Vaquero-Piñeiro, C. (2022). Buen Vivir and forest conservation in Bolivia: False promises or effective change? *Forest Policy and Economics*, 137, 102695. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2022.102695>

Cecchetto, S. (2007). ¿Una ética de cara al futuro? Derechos humanos y responsabilidades de la generación presente frente a las generaciones por venir. *Andamios*, 3(6), 61–80. <https://doi.org/10.29092/uacm.v3i6.328>

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). Estado Plurinacional de Bolivia.

Decreto Supremo N.º 1802, Agenda Patriótica del Bicentenario 2025. (2013). Estado Plurinacional de Bolivia.

Ferrajoli, L. (2019). *Derechos y garantías: La ley del más débil* (7.ª ed.). Editorial Trotta.

Ferrer Ortega, L. G., & Ferrer Ortega, J. G. (2008). El problema de la fundamentación filosófica de los derechos de las generaciones futuras. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 8, 487–507. <https://doi.org/10.29092/uacm.v3i6.328>

org/10.22201/ijj.24487872e.2008.8.250

Fundación Amigos de la Naturaleza. (2020). Incendios forestales en Bolivia: Análisis de impactos 2019–2020. FAN Bolivia.

Gosseries, A. (2008). Theories of intergenerational justice: A synopsis. *S.A.P.I.EN.S*, 1(1), 39–49.

Gudynas, E. (2014). *Derechos de la naturaleza y políticas ambientales*. Plural Editores.

Guendel, L. (2012). Reflexiones sobre Vivir Bien y derechos humanos: Un punto de vista práctico. *Revista Integra Educativa*, 5(3), 133–156.

Iacovino, A. (2020). Constitucionalismo ecológico en América Latina: De los derechos ambientales a los derechos de la naturaleza. *Cultura Latinoamericana*, 31(1), 266–320. <https://doi.org/10.14718/CulturaLatinoam.2020.31.1.12>

Jonas, H. (1985). *The imperative of responsibility: In search of an ethics for the technological age*. University of Chicago Press.

Lalander, R. (2015). Entre el ecocentrismo y el pragmatismo ambiental: Consideraciones inductivas sobre desarrollo, extractivismo y los derechos de la naturaleza en Bolivia y Ecuador. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 6(1), 109–152. <https://doi.org/10.7770/rchd-cp-V6N1-art837>

Lalander, R., & Lembke, M. (2018). The Andean Catch-22: Ethnicity, class and resource governance in Bolivia and Ecuador. *Globalizations*, 15(5), 636–654. <https://doi.org/10.1080/14747731.2018.1453189>

Ley N.º 071, Ley de Derechos de la Madre Tierra. (2010). Estado Plurinacional de Bolivia.

Ley N.º 300, Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. (2012). Estado Plurinacional de Bolivia.

Ley N.º 755, Ley de Gestión Integral de Residuos. (2015). Estado Plurinacional de Bolivia.

López-Quiroz, A. (2014). Generaciones futuras y personalidad jurídica. *Díkaion*, 23(2), 251–275. <https://doi.org/10.5294/dika.2014.23.2.3>

Lorenzetti, R. L. (2008). *Teoría del derecho ambiental*. Editorial La Ley.

Merino, R. (2016). An alternative to “alternative development”? Buen vivir and human development in Andean countries. *Oxford Development Studies*, 44(3), 271–286. <https://doi.org/10.1080/13600818.2016.1144733>

Moller, R. (2010). Principios de desarrollo sostenible para América Latina. *Ingeniería de Recursos Naturales y del Ambiente*, 9, 101–110.

Nava Escudero, C. (2011). *Ciencia, ambiente y derecho*. Instituto Nacional de Ecología.

Nussbaum, M. C. (2011). *Creating capabilities: The human development approach*. Harvard University Press.

Prieur, M. (2012). Le principe de non-régression en droit de l’environnement. *Revue Juridique de l’Environnement*, 37, 53–66.

República de Colombia, Corte Constitucional. (2016). Sentencia T-622 de 2016 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).

República de Colombia, Corte Suprema de Justicia. (2018). Sentencia STC4360-2018 (M. P. Luis Armando Tolosa Villabona).

República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.

Tănăsescu, M. (2022). Fuentes y bases teóricas de los derechos de la naturaleza. *Naturaleza y Sociedad. Desafíos Medioambientales*, 4, 9–52. <https://doi.org/10.53010/nys4.01>

Tola, M. (2018). Between Pachamama and mother earth: Gender, political ontology and the rights of nature in contemporary Bolivia. *Feminist Review*, 118(1), 25–40. <https://doi.org/10.1057/s41305-018-0100-4>

Tremmel, J. (2006). Establishing intergenerational justice in national

constitutions. En J. Tremmel (Ed.), *Handbook of intergenerational justice* (pp. 187–214). Edward Elgar Publishing.

Vargas-Chaves, I., Cumbe-Figueroa, A., & Marulanda, D. (2024). Los derechos de las generaciones futuras en el nuevo constitucionalismo latinoamericano: Avances jurisprudenciales en Colombia. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 15(1), 1–42.

LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN ECOCÉNTRICA Y EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, UN ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE SU APLICACIÓN EN LA PROTECCIÓN DE LA MADRE TIERRA

Ecocentric Reparation Measures and Article 113 of the Political Constitution of the State: A Jurisprudential Analysis of Their Application in the Protection of Mother Earth

MSc. Diego Ramírez Cruz

Doctorante en derecho constitucional y administrativo

diegoramirezacruz80@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0005-5436-5923>

Universidad Privada Domingo Savio

Santa Cruz de la Sierra- Bolivia

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch02>

Resumen

Lejos de ser una revisión meramente teórica, este estudio disecciona crítica y dogmáticamente cómo se aplican —o ignoran— las medidas de reparación integral ecocéntricas en el constitucionalismo plurinacional boliviano, la Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra y la Ley N° 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien; el foco recae en la justiciabilidad directa y la eficacia real del Artículo 113 de la Constitución Política del Estado (CPE), frente a la crisis sistémica de degradación ambiental, ejemplificada dramáticamente por los incendios forestales recurrentes en la Chiquitanía y la Amazonía, así como la contaminación por mercurio en cuencas hidrográficas.

A través de una metodología cualitativa de enfoque dogmático-jurídico y un análisis contrastivo temático, se examina un corpus jurisprudencial reciente y significativo, incluyendo las Sentencias Constitucionales Plurinacionales (SCP) No. 0176/2012 de 14/05/2012; No. 1941/2012 de 12/10/2012; No. 1582/2022-S2, de 14/12/2022; No. 0106/2023-S2, de 28/03/2023, No. 0807/2023-S1 de 12/06/2023, No. 1326/2023-S1 de 20/12/2023, No. 0040/2024 de 19/06/2024, y la Reso-

lución Constitucional Plurinacional 233/2024 de 01/10/2024, así como las decisiones de la Sala Plena del Tribunal Agroambiental, en particular la SP-TAA 001/2025-AA de 23/04/2025 - Medidas Cautelares preventivas y Mecanismos de seguimiento, cumplimiento y supervisión) (Caso : La protección del Jaguar (*Panthera onca*) y su habitat); Resolución SP-TAA 003/2025-SCS de 14/08/2025 – (Caso: Protección del Jaguar (*Panthera onca*) y su hábitat); La Resolución SP-TAA 002/2025-AA de 29/08/2025 – (Caso: Medidas Cautelares, Preventivas y Precautorias sobre Incendios); y la Resolución Ambiental No SP-TAA 003/2025 de 08 de septiembre de 2025 (Caso: Medidas Cautelares, Preventivas y Precautorias sobre Incendios Forestales).

El estudio postula que si bien existe una antinomia operativa entre el diseño constitucional ecocéntrico —*que reconoce a la Madre Tierra como sujeto de derechos*— y una práctica jurisdiccional que, amparada en una interpretación civilista y antropocéntrica del Artículo 113 CPE, reduce la reparación a la indemnización pecuniaria, ignorando la restituo in integrum ecológica, sin embargo, también se aprecia de manera reciente a través de los fallos del Tribunal Agroambiental (2025) un avance en los mecanismos de protección, sin embargo la misma genera una fuerte tensión con los demás órganos del Estado, lo que dificulta la ejecución real en la medida de los determinado de dichos fallos; en este contexto, se concluye que la materialización del “Vivir Bien” exige una mutación hermenéutica del Artículo 113, integrándolo con el bloque de constitucionalidad y los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para configurar un derecho autónomo a la restauración ecológica que trascienda la patrimonialización del daño y que materialice la restituo in integrum ecológica.

Palabras Clave

Reparación Integral Ecocéntrica; Derechos de la Madre Tierra; Artículo 113 CPE; Constitucionalismo Plurinacional; Justicia Agroambiental; Restituo in integrum ecológica; Crisis Climática.

Abstract

The study critically and dogmatically analyzes the application of ecocentric comprehensive reparation measures within the framework of Bolivian plurinational constitutionalism, Law No. 071 on the Rights of Mother Earth, and Law No. 300 Framework Law of Mother Earth and Integral Development for Living Well. Likewise, the research focuses on the direct justiciability, hermeneutic scope, and material effectiveness of Article 113 of the Political Constitution of the State (CPE), in the face of the systemic crisis of environmental degradation, dramatically exemplified by recurrent forest fires in the Chiquitanía and Amazonia, as well as mercury contamination in river basins.

Through a qualitative methodology with a dogmatic-legal approach and a thematic contrastive analysis, a recent and significant jurisprudential corpus is examined, including Plurinational Constitutional Sentences (SCP) No. 0176/2012 of 05/14/2012; No. 1941/2012 of 10/12/2012; No. 1582/2022-S2 of 12/14/2022; No. 0106/2023-S2 of 03/28/2023; No. 0807/2023-S1 of 06/12/2023; No. 1326/2023-S1 of 12/20/2023; No. 0040/2024 of 06/19/2024; and Plurinational Constitutional Resolution 233/2024 of 10/01/2024. Furthermore, decisions by the Full Chamber of the Agro-environmental Tribunal are analyzed, particularly SP-TAA 001/2025-AA of 04/23/2025 - Preventive Precautionary Measures and Mechanisms for monitoring, compliance, and supervision (Case: Protection of the Jaguar [*Panthera onca*] and its habitat); Resolution SP-TAA 003/2025-SCS of 08/14/2025 - (Case: Protection of the Jaguar [*Panthera onca*] and its habitat); Resolution SP-TAA 002/2025-AA of 08/29/2025 - (Case: Precautionary, Preventive, and Protective Measures regarding Fires); and Environmental Resolution No SP-TAA 003/2025 of September 8, 2025 (Case: Precautionary, Preventive, and Protective Measures regarding Forest Fires).

The study postulates that although there is an operative antinomy between the ecocentric constitutional design—which recognizes Mother Earth as a subject of rights—and a jurisdictional practice that, supported by a civilist and anthropocentric interpretation of Article 113 CPE, redu-

ces reparation to pecuniary compensation, ignoring ecological *restitutio in integrum*, a recent advance in protection mechanisms is nonetheless observed through the rulings of the Agro-environmental Tribunal (2025). However, this generates strong tension with other State organs, hindering the actual execution of the determinations of said rulings. In this context, it is concluded that the materialization of “Living Well” requires a hermeneutic mutation of Article 113, integrating it with the constitutionality block and the standards of the Inter-American Court of Human Rights, to configure an autonomous right to ecological restoration that transcends the patrimonialization of damage and materializes ecological *restitutio in integrum*.

Keywords

Ecocentric Comprehensive Reparation; Rights of Mother Earth; Article 113 CPE; Plurinational Constitutionalism; Agro-environmental Justice; Ecological Restitutio in integrum; Climate Crisis.

INTRODUCCIÓN

El nuevo horizonte civilizatorio del Constitucionalismo Plurinacional de Bolivia.

La promulgación de la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009 trascendió la simple reforma legal, constituyendo una ruptura epistemológica y ontológica con la tradición jurídica occidental moderna (Sousa Santos, 2021, pág. 15); es decir, Bolivia inauguró un horizonte civilizatorio inédito en el derecho constitucional global al integrar el paradigma del “Vivir Bien” (*Suma Qamaña*), un principio ético-moral y filosófico que desplaza al ser humano del centro exclusivo de la protección jurídica —el antropocentrismo clásico heredado del derecho romano y el liberalismo ilustrado— para reconocer a la Madre Tierra (*Pachamama*) como un sujeto de derechos con valor intrínseco (Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. Ley No. 300, 2012) (Llandriel Pedraza, 2025, pág. 364); este cambio de paradigma responde a la necesidad de superar la “ceguera epistémica” del derecho moderno, que ha decir de (Ávila Santamaría, 2025, pág. 28) “El derecho y las políticas de gobernanza humana, para ser sostenibles y permitir la adaptación a circunstancias difíciles como el colapso climático, debe abandonar su mirada antropocéntrica y aprender de la naturaleza”.

A partir de ello, si pensamos que el 83% de la biomasa de la Tierra es vegetal y que los animales (incluidos los humanos) solo representamos el 0,4% de la biomasa de la Tierra (Bar-On, Y. M., Phillips, R., & Milo, R., 2018), entonces, como señala científico italiano Stefano Mancuso “habría que destinar una gran parte de la superficie urbana a las plantas; justo lo contrario de lo que ocurre en estos momentos.” (Mancuso, 2024, pág. 10); pues nos hemos empeñado en creernos una especie “no sólo al margen, sino, por supuesto, por encima de la naturaleza, hasta el extremo de que hemos borrado a las plantas de nuestro horizonte, volviéndonos ciegos a un mundo del que dependemos” (Mancuso, 2024, pág. 12).

Este giro es fundamental, pues como señalan André Perelló, “esta

cosmovisión antropocéntrica, que ha guiado el desarrollo económico y político del Mediterráneo y del mundo, ha alcanzado sus límites en un contexto de colapso ecológico global” (Perelló, 2025, pág. 10), haciendo imperativo reconocer a la Naturaleza no como objeto, sino como sujeto dentro del marco jurídico y moral; esta ruptura ontológica resuena con lo planteado por (Ávila Santamaría, 2025, pág. 18), quien argumenta que nuestra naturaleza esencial tiene más que ver con el cosmos y las leyes de la termodinámica que con las reglas de cualquier sociedad humana; por tanto, el derecho debe abandonar su mirada antropocéntrica para evitar la extinción; en este sentido, el reconocimiento constitucional boliviano se alinea con la necesidad de una “ecologización del derecho” que, según Morato Leite et al. citados en (Nieto Jiménez, 2025, pág. 333), implica retirar al humano de la centralidad del sistema jurídico para situar el vínculo entre sociedades y medio natural en el núcleo de la protección, “De esta manera ecosistemas y seres vivos no humanos dejan de comprenderse únicamente como externalidades de los seres humanos” (Nieto Jiménez, 2025, pág. 333)

Este giro biocéntrico, o más precisamente ecocéntrico, desafía la estructura dogmática tradicional del derecho de daños y la teoría general de la responsabilidad, que en el sistema jurídico clásico, la naturaleza ha sido históricamente conceptualizada como un objeto, un recurso o una propiedad sujeta a apropiación; bajo esta lógica, el daño ambiental adquiere relevancia jurídica únicamente en la medida en que afecta intereses humanos, ya sean estos patrimoniales, de salud pública o de propiedad privada; en un contraste radical, la Constitución Política del Estado de Bolivia, complementada por la Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra y la Ley N° 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, establece que la naturaleza posee derechos propios y autónomos: a la vida, a la diversidad, al agua, al aire limpio, al equilibrio, a la restauración y a vivir libre de contaminación (Ley de Derechos de la Madre Tierra. Ley N° 071, 2010) (Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. Ley No. 300, 2012)

Esta reconfiguración normativa implica que la naturaleza deja de ser un telón de fondo pasivo de la actividad humana para convertirse en

una entidad jurídica activa, titular de derechos que el Estado y la sociedad tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar; sin embargo, la transición del texto constitucional a la realidad material se ha revelado como un proceso conflictivo, marcado por tensiones profundas entre el modelo de desarrollo económico extractivista (D’Andrea, 2025, págs. 101-110); en tal sentido, la “Constitución Ecológica” de Bolivia reconocidas en la (Sentencia Constitucional Plurinacional No. 176/2012, 2012) y (Sentencia Constitucional Plurinacional No. 065/2015, 2015), celebrada internacionalmente por su vanguardismo, se enfrenta a la prueba de fuego de su eficacia en un contexto de degradación acelerada, como lo evidencian.: 1) Los informes sobre incendios forestales que han afectado gravemente áreas protegidas y derechos fundamentales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales [REDESCA], 2025), lo cual constituye un daño estructural y recurrente, exacerbado por el marco normativo regresivo (el “paquete incendiario”, 2013–2019), que ha facilitado la destrucción del Bosque Seco Chiquitano y el Pantanal; una devastación que no solo consume biodiversidad, sino que ha oscurecido literalmente el horizonte de la región, convirtiendo en una lejana nostalgia el verso que reza el himno cruceño, “bajo el cielo más puro de América”; y 2) Así como también la contaminación minera (SOSOrinoco, 2025) que ha generado altos índices de mercurio en peces y naciones y pueblos indígenas del norte de La Paz y del Río Beni, poniendo en riesgo la vida del río y la salud humana, así la contaminación minera destiñe la identidad de una región donde, como proclama su himno del Beni, “el verde que flamea en mi bandera” debería ser “emblema de esperanza y de grandeza”, pero que hoy, bajo el asedio del mercurio, deja de ser esa “tierra feliz de promisión” para convertirse en una zona de sacrificio.

Planteamiento del Problema; la tensión irresuelta entre el Artículo 113 y la Justicia Ecológica.

El núcleo de la problemática jurídica abordada en esta investigación reside en la interpretación y aplicación del Artículo 113, parágrafo I de la CPE, el cual establece: *“La vulneración de los derechos concede a las víctimas el derecho a la indemnización, reparación y resarcimiento*

de daños y perjuicios en forma oportuna”; y *“II. En caso de que el Estado sea condenado a la reparación patrimonial de daños y perjuicios, deberá interponer la acción de repetición contra la autoridad o servidor público responsable de la acción u omisión que provocó el daño*”; tradicionalmente, la dogmática jurídica ha interpretado este precepto bajo cánones civilistas, exigiendo un daño personal directo y reduciendo la reparación a una compensación económica patrimonial; siendo esta hermenéutica anacrónica frente a la crisis climática y la jurisprudencia interamericana reciente, que establece que la “emergencia climática solo puede ser atendida adecuadamente a través de acciones urgentes y eficaces de mitigación, adaptación y avance hacia el desarrollo sostenible” (Opinión Consultiva OC-32/25: Emergencia Climática y Derechos Humanos., 2025).

A partir de ello, el problema radica en que esta interpretación resulta insuficiente, anacrónica e ineficaz para abordar el daño ambiental en un Estado que reconoce derechos a la naturaleza, máxime cuando el daño ocasionado resulta ser un ecocidio (ya sea por quema masiva o por contaminación tóxica irreversible) como advirtió (Caso Chiquitanía, Chavo y Amazonía vs. Estado Plurinacional [Veredicto Final], 17 y 18); porque cuando se quema un bosque como es el chiquitano o se contamina el río Beni con mercurio, la “víctima” no es exclusivamente el propietario del fundo afectado o la comunidad ribereña; la víctima principal es el sistema de vida mismo, la biodiversidad, los ciclos hidrológicos y las generaciones futuras de seres vivos que dependen de la integridad de ese ecosistema alterados (Opinión Consultiva OC-23/17: Medio ambiente y derechos humanos, 2017, pág. 95).

Por lo que, la aplicación del Artículo 113 de la CPE, bajo una lógica antropocentrista y patrimonialista vacía de contenido los derechos de la Madre Tierra, como sujeto de derechos reconocidos, y convierte la “reparación” en una mera transacción económica que, en la práctica, legitima la destrucción a cambio de un precio, degradando el principio de “el que contamina paga” a una perversa licencia de “el que paga puede contaminar”; generando una incoherencia sistémica; por un lado, un discurso constitucional que sacraliza a la Madre Tierra y eleva sus derechos

OC-23/17 y OC-32/25) y el conjunto de leyes infraconstitucionales que promueven la expansión de la frontera agrícola y el desmonte (Leyes 337, 740, 741, 1098, 1171), Ley Departamental No. 092 y (Decretos Supremos 3973, 4334, 26075), identificando las antinomias que obstaculizan la reparación integral ecocéntrica.

Evaluar la evolución de protección de los Derechos de la Madre Tierra a la luz de la Jurisprudencia Constitucional y los Informes de Auditoría Ambiental de la Contraloría General del Estado, y la eficacia material de las medidas de reparación ordenadas en sentencias constitucionales y agroambientales recientes (periodo 2023-2025), contrastando los mandatos judiciales con los datos fácticos de degradación ambiental (*superficie quemada, niveles de contaminación hídrica*), así como con los Informes de Auditoría Ambiental de la Contraloría General del Estado, para medir la brecha de implementación.

Proponer una reinterpretación dogmática del Artículo 113 CPE que integre los estándares de restauración integral y justicia ecológica en favor de la restauración de los ciclos vitales de la Madre Tierra, alineada con la Opinión Consultiva No. OC-23/17 y OC-32/25.

METODOLOGÍA

Diseño de la Investigación

La investigación adopta un diseño cualitativo dogmático-jurídico, enriquecido con análisis sistémico y derecho comparado; este enfoque permite trascender la exégesis literal, facilitando una interpretación profunda del alcance de las instituciones jurídicas en su contexto social, ecológico y político; en tal sentido, se parte de la premisa fundamental de que el derecho ambiental no es un sistema autopoietico cerrado, sino que interactúa dinámicamente con la realidad biofísica (los límites planetarios y la resiliencia de los ecosistemas) y con la realidad social (las demandas de las comunidades afectadas y los movimientos de justicia climática); el análisis deconstruye categorías jurídicas clásicas (daño, reparación) para reconstruirlas bajo el prisma del ecocentrismo y la jurisprudencia de la Corte IDH, especialmente las OCs 23/17 y 32/25 (Opinión Consultiva OC-23/17: Medio ambiente y derechos humanos, 2017) (Opinión Consultiva OC-32/25: Emergencia Climática y Derechos Humanos., 2025).

El análisis dogmático se centra en la deconstrucción crítica de las categorías jurídicas clásicas —*daño, víctima, nexo causal, reparación, legitimación*— para proceder a su reconstrucción bajo el prisma del ecocentrismo y la doctrina de los Derechos de la Naturaleza (DDN); para ello, se utilizan como referentes teóricos las obras que analizan la transición paradigmática hacia el ecocentrismo y la jurisprudencia evolutiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), especialmente en lo referido a las obligaciones estatales frente al medio ambiente (Opinión Consultiva OC-23/17: Medio ambiente y derechos humanos, 2017) y (Opinión Consultiva OC-32/25: Emergencia Climática y Derechos Humanos., 2025).

Corpus de Análisis y Selección de Fuentes

La investigación se sustenta en una triangulación de tres pilares documentales que permiten una visión holística del problema:

Normativa nacional e internacional (Bloque de Constitucionalidad)

Se analiza la Constitución Política del Estado (2009), con énfasis en los artículos 33 (derecho al medio ambiente), 34 (legitimación en defensa del derecho al medio ambiente), 108.15 y 16 (Proteger y defender los recursos naturales de las futuras generaciones y a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de los seres vivos), 135 (Acción Popular), 113 (reparación), y 342-347 (régimen ambiental).

Se examinan la Ley N° 071 de Derechos de la Madre Tierra y la Ley N° 300 Marco de la Madre Tierra, normas que desarrollan el contenido dogmático de los derechos de la naturaleza.

Se realiza una revisión crítica del denominado “Paquete Incendiarario”, compuesto por las Leyes 337, 502, 739, 952, 740, 741, 1171, 1098 y decretos supremos asociados, normas que configuran el marco legal de la deforestación.

Se integran estándares internacionales vinculantes, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como es la Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 (Medio Ambiente y Derechos Humanos), y la OC-32/25 de 29 de mayo de 2025 (Emergencia Climática y Derechos Humanos), el Acuerdo de Escazú, y el Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

Así como también se considera por su importancia el Veredicto final del Tribunal Internacional por los Derechos de la Naturaleza (TIDN), en el caso Chiquitania, Chaco y Amazonia vs. Estado Plurinacional de Bolivia; el cual, si bien se trata de una instancia de carácter ético, que no tiene carácter vinculante; sin embargo, sus decisiones son de gran relevancia a nivel simbólico y de presión política, toda vez que aborda la denuncia por ecicidio y violación de los derechos de la Naturaleza y de los pueblos indígenas a raíz de los incendios forestales de 2019 en las ecorregiones de la Chiquitania, Chaco y Amazonía, en los cuales se perdieron aproximadamente 6,4 millones de hectáreas por incendios forestales; esto hechos fueron atribuidos a políticas estatales y normativas que promovieron la expansión de la frontera agrícola; ante

esto, el Tribunal resolvió que constituyen un ecocidio provocado por la política de Estado y el agronegocio, vulnerando derechos fundamentales y poniendo en grave riesgo al pueblo Ayoreo en aislamiento voluntario, identificándose a responsables, y finalmente, entre las medidas de reparación se instó a la abrogación de las normas que incentivan quemas y desmontes, la implementación de una pausa ecológica efectiva, la prohibición de introducir transgénicos y nuevos asentamientos humanos, la restauración integral de los territorios (especialmente del pueblo Ayoreo) y el inicio de procesos para sancionar a los culpables (Caso Chiquitanía, Chavo y Amazonía vs. Estado Plurinacional [Veredicto Final], 17 y 18).

Jurisprudencia.

Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP).- El análisis se focaliza en sentencias relevantes como ser, la (Sentencia Constitucional Plurinacional No. 176/2012, 2012) y (Sentencia Contitucional Plurinacional No. 1941/2012, 2012), que abordan la definición de la Constitución Ecológica; la (Sentencia Constitucional Plurinacional No. 1582/2022-S2, 2022), que entre otras, ordena la fiscalización conjunta entre los Ministerios de Minería y Medio Ambiente sobre el manejo de residuos mineros en la subcuenca Huanuni, el Lago Uru Uru y sus afluentes, instruyendo a la Contraloría General del Estado, realizar una auditoría ambiental sobre la gestión del Decreto Supremo 335, cuyos resultados servirán de base para evaluar la declaratoria de emergencia nacional y la implementación de nuevas medidas de mitigación y recuperación en la zona afectada de Oruro; la (Sentencia Constitucional Plurinacional 106/2023-S2, 2023), que concede en parte la tutela, instando a los Ministerios involucrados a efectivizar el Convenio Minamata en el tiempo más breve posible, conforme a sus atribuciones y obligaciones de cada entidad); la (Sentencia Constitucional Plurinacional 0807/2023-S1, 2023), que concede la tutela, y dispone que las instituciones demandadas implementen planes y políticas coordinados para prevenir y mitigar los incendios y garantizar la protección del ecosistema).

Así también se tiene, la (Sentencia Constitucional Plurinacional 1326/2023, 2023), la cual entre otras medidas, otorga la tutela preventiva

respecto al río Beni a objeto de que se tome todas las medidas necesarias a fin de preservar el sistema de vida del mismo; la (Sentencia Constitucional Plurinacional 0040/2024, 2024), la cual declara la inconstitucionalidad de la frase “...estarán enfocados en la no mercantilización de las funciones ambientales de los componentes de la Madre Tierra, por lo que no incluirán mecanismos de financiamiento asociados a los mercados de carbono”, contenida en el art. 32.5 de la Ley 300 de 15 de octubre de 2012 –Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien).

Así también, tenemos la Resolución Constitucional Plurinacional 233/2024 de 01/10/2024, llevada a cabo ante el Tribunal de Garantías de La Paz, en la cual se concede la tutela en parte, y en particular sobre salubridad pública, declarando un “estado de cosas inconstitucional”, ordenando al Ministerio de Salud, Medio Ambiente, Desarrollo Rural, la ABT, el SERNAP y a los gobiernos subnacionales la implementación inmediata de acciones para restaurar bosques y ecosistemas dañados por incendios bajo los principios in dubio pro bosque e in dubio pro natura; instruyendo el desarrollo de normativas y políticas públicas con enfoque ecosistémico en un plazo de tres meses para la prevención, mitigación y recuperación de áreas afectadas (priorizando parques como Otuquis, San Matías y Noel Kempff), así como planes de retorno para comunidades indígenas desplazadas y de arborización municipal; estableciendo mecanismos de control obligatorios, incluyendo rendiciones de cuentas semestrales a la sociedad civil y reportes trimestrales a la Sala Constitucional, exhortando finalmente a la Asamblea Legislativa a priorizar leyes sobre prevención y reparación de daños ambientales) (Resolución Constitucional Plurinacional No. 233/2024, 2024),

Tribunal Agroambiental (TA).- Se estudian resoluciones de Sala Plena que evidencian un activismo judicial en tensión, tales como la (Resolución Agroambiental No. SP-TAA 001/2025-AA, 2025) (Caso : La protección del Jaguar (*Panthera onca*) y su Habitat); (Resolución SP-TAA 002/2025-AA, 2025); (Resolución SP-TAA 003/2025-SCS, 2025) (Caso: Protección del Jaguar (*Panthera onca*) y su hábitat); La Resolución (Resolución SP-TAA 002/2025-AA, 2025) (Caso: Medidas

Cautelares, Preventivas y Precautorias sobre Incendios); y la (Resolución Ambiental No SP-TAA 003/2025, 2025) (Caso: Medidas Cautelares, Preventivas y Precautorias sobre Incendios Forestales).

Derecho Comparado.- Se utilizan como parámetros de control de convencionalidad y evolución doctrinaria la (Sentencia T-622/16, 2016) de la Corte Constitucional de Colombia (Caso Río Atrato) y la Corte Constitucional de Ecuador, en la (Sentencia No. 1149-19-JP/21, 10), Caso Los Cedros; así como la Sentencia del Tribunal Constitucional Español (STC 142/2024, de 20 de noviembre de 2024, 2024), que desestima íntegramente el recurso de inconstitucionalidad núm. 8583-2022, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, contra la totalidad de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, y contra los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y las disposiciones derogatoria única y final segunda.

Evidencia Fáctica y Técnica

Se incorporan datos de informes técnicos sobre incendios forestales y deforestación provenientes de REDECSA (Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales [REDESCA], 2025), (Fundación TIERRA, 2025), que presentan hallazgos cuantitativos de extrema gravedad sobre la catástrofe ambiental de 2024; estableciendo la superficie total afectada por el fuego a nivel nacional alcanzó la cifra histórica de 12,6 millones de hectáreas, superando drásticamente el récord anterior de 5,3 millones de hectáreas en 2019, asimismo, también otras fuentes señalan que el 2024 se quemaron 14 millones de hectáreas en el país; más de la mitad en bosque (El Deber, 2025), todo ello para ilustrar la gravedad y la irreversibilidad del daño a la salud humana y ecosistémica en Bolivia.

Se revisaron los informes de la Contraloría General del Estado, como ser los Informes de auditoría ambiental.:

Resumen Ejecutivo del Informe de Auditoría de desempeño am-

biental sobre la contaminación atmosférica en el municipio de Potosí, No. K2/AP02/E17-E1 de 24 de agosto de 2017, que tuvo entre otras conclusiones *“indicando que las acciones de prevención y control de las emisiones de la actividad minera, no fueron efectivas”*.

Resumen Ejecutivo del Informe Auditoría de desempeño ambiental sobre la contaminación hídrica en la subcuenca Pilcomayo Zona Alta en la cuenca del río Pilcomayo, N°: K2/AP03/G18-E1 de 31 de agosto de 2020, concluyo que las acciones de las entidades no fueron efectivas en la mitigación de los impactos ambientales negativos causados por la actividad minera, *“ni en el cumplimiento de los límites establecidos en la normativa ambiental para las descargas en la planta de tratamiento de Sucre, tampoco en el control a las actividades industriales que descargan sus aguas residuales por el sistema de alcantarillado en las ciudades de Potosí y Sucre”*.

Informe de Auditoría sobre los pasivos ambientales mineros, No. K2/AP01/F20-E1 de 11 de noviembre de 2021, concluyó que el Ministerio de Medio Ambiente y Agua y el Ministerio de Minería y Metalurgia presentan deficiencias en su capacidad institucional, lo que se traduce en que *“los impactos ambientales negativos a las zonas de vida y ecosistemas dentro el área de influencia de los pasivos ambientales mineros continúe afectándolos, con las consecuencias y riesgos respectivos”*.

Informe de auditoría ambiental sobre el desempeño asociado a la gestión de cada una de las 22 áreas protegidas de carácter nacional No. K2/AP25/D19-E1 de 31 de diciembre de 2021, evaluó la capacidad de gestión de cada área protegida (AP), respecto a la deforestación y la reducción de riesgos y atención de desastres y emergencias, la conclusión general señaló que los esfuerzos institucionales no se reflejaron en una mejora de la situación de cada AP, según los resultados del Indimapa 2014 al 2020.

Informe de auditoría sobre los resultados de la gestión ambiental respecto a la implementación del D.S. N° 0335 de 21/10/2009 de emergencia en la subcuenca Huanuni del departamento de Oruro, Informe

Nº: K2/AP24/O23-E1 de 15 de noviembre de 2024, cuya auditoría fue emergente de la SCP No. 1582/2022-S2 de 14/12/2022, reveló que las entidades encargadas no cumplieron con la mayoría de los objetivos de la estrategia para la recuperación integral de la subcuenca Huanuni, logrando apenas siete de los veinticinco objetivos específicos planteados, ante la falta de acciones efectivas en control ambiental, salud, recuperación de suelos y saneamiento básico ha deteriorado la calidad de vida en la región y la contaminación minera, principalmente por sedimentos, ha provocado desbordes que afectan cultivos y pastizales, degradando la vegetación nativa y causando la pérdida de tierras productivas para las comunidades locales.

Informe de auditoría ambiental K2/AP03/E18-E1 de 31 de diciembre de 2018, de desempeño ambiental sobre la contaminación atmosférica en Beni y Pando, los resultados de la auditoría ambiental, mostraron deficiencias en el desempeño ambiental de las entidades examinadas, esas deficiencias implicaban riesgos al medio ambiente y a la salud de la población, y para eliminar o minimizar las causas de esas deficiencias se formularon 37 recomendaciones: una dirigida al Ministerio de Medio Ambiente y Agua, 2 a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, 3 al Gobierno Autónomo Departamental del Beni, 3 al Gobierno Autónomo Departamental de Pando, 8 al Gobierno Autónomo Municipal de Trinidad, 5 al Gobierno Autónomo Municipal de Riberalta, 4 al Gobierno Autónomo Municipal de Guayaramerín, 5 al Gobierno Autónomo Municipal de San Borja y 6 al Gobierno Autónomo Municipal de Cobija.

Informe de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones del informe de auditoría ambiental sobre la contaminación atmosférica en Beni y Pando No. K2/AP03/E18-E1 (PM24/1) de 23 de septiembre de 2024, estableció deficiencias en la gestión de la contaminación atmosférica por quemas e incendios forestales, señalando que ni el Ministerio de Medio Ambiente y Agua ni la ABT lograron mejorar su desempeño al incumplir recomendaciones sobre la implementación del programa «Nuestros Bosques» y el control efectivo de autorizaciones de desmonte y quemas; a nivel subnacional, aunque el Gobierno Departamental de

Pando y el municipio de Guayaramerín mostraron avances al conformar comités de riesgo o mejorar su planificación, la mayoría de las entidades territoriales (gobernación de Beni y municipios de Trinidad, San Borja, Cobija y Riberalta) no lograron establecer sus comités de reducción de riesgo, ni incorporar acciones estratégicas contra incendios en sus instrumentos de planificación a corto y mediano plazo.

Recomendando “*El cumplimiento obligatorio de las recomendaciones discutidas y aceptadas del informe de auditoría ambiental K2/AP03/E18-E1, de conformidad a lo establecido en el artículo 16 de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales*”, bajo prevención de las sanciones descritas en el Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública aprobado con Decreto Supremo N° 23318-A, de 03 de noviembre de 1992.

Técnica de Análisis

El método de análisis consistió en una triangulación jurídica y fáctica estructurada en tres fases; en la primera fase, se identificó el mandato normativo ideal, es decir, el “deber ser” ecocéntrico prescrito por la CPE y la Ley 071; en la segunda fase, este mandato se contrastó con la normativa infraconstitucional vigente (el “paquete incendiario”) para revelar las antinomias y contradicciones internas del sistema jurídico; en la tercera fase, se analizó la respuesta jurisprudencial frente a hechos concretos de daño ambiental (incendios, contaminación), evaluando si las medidas de reparación ordenadas por los jueces cumplieron con el estándar de reparación integral exigido por el Artículo 113 o si, por el contrario, se mantuvieron en un formalismo procedimental que perpetúa la impunidad, ello en contraste también con los Informes de Auditoría emitidos por la Contraloría General del Estado.

RESULTADOS

El “Paquete Incendiario”, la legalización del Ecocidio y la ruptura del Principio de Prevención

El análisis revela una contradicción sistémica en el ordenamiento jurídico boliviano: mientras la CPE (Arts. 348 y 349) declara que los recursos naturales son de dominio directo del pueblo bajo interés colectivo, la legislación interna (Leyes 337, 741, 1171, DS 3973) flexibiliza controles para favorecer la expansión agrícola para el desmonte y la quema (Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales [REDESCA], 2025), (Fundación TIERRA, 2025).

Estas normas, en su conjunto, vacían de contenido material el Artículo 113 de la CPE, y en este contexto, si el daño ambiental (la quema, el desmonte) está legalmente autorizado o sujeto a una multa administrativa ínfima que opera como una tasa por contaminar, la “*vulneración de derechos*” que activa la obligación de reparar se diluye en una legalidad formal que atenta contra la legalidad constitucional, por lo cual el Estado, al promover y legalizar el daño mediante estas normas, contradice los deberes constitucionales de garantía, prevención y precaución establecidos en el Artículo 347 de la CPE.

La Dimensión del Daño, un escenario de irreversibilidad Fáctica

Para comprender la insuficiencia de la respuesta jurídica actual, es imperativo dimensionar la magnitud del daño ambiental que enfrenta Bolivia, los datos recopilados de diversas fuentes técnicas evidencian una catástrofe ecológica acumulativa que amenaza la viabilidad de ecosistemas enteros.

Según el Instituto Boliviano de Investigación Forestal y reportes de monitoreo satelital global, Bolivia ha perdido millones de hectáreas de bosque primario en la última década, situándose consistentemente entre los países con mayores tasas de deforestación per cápita del mundo; los picos de devastación registrados en 2019 y 2024 son dramáticos; en

2024, las cifras reportadas son alarmantes y oscilan entre 10 a 14 millones de hectáreas afectadas por el fuego, dependiendo de si se consultan fuentes gubernamentales o reportes de la sociedad civil como REDECESA (Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales [REDESCA], 2025), (Fundación TIERRA, 2025).

El impacto en las Áreas Protegidas ha sido estructural, el Área Natural de Manejo Integrado (ANMI) San Matías sufrió la quema de más de 1.6 millones de hectáreas en 2024, afectando irreversiblemente su biodiversidad y funciones ecosistémicas; el Parque Nacional Noel Kempff Mercado, Patrimonio de la Humanidad, también ha sido vulnerado por el fuego y el avance de la frontera agrícola.

A esta crisis de incendios se suma la “otra” crisis silenciosa; la contaminación por mercurio en la cuenca amazónica, derivada de la minería aurífera ilegal y cooperativista; informes de la Alianza por los Derechos Humanos y el Medio Ambiente revelan que pueblos indígenas como los Esse Ejja, que habitan las riberas de los ríos Beni y Madre de Dios, presentan niveles de mercurio en sus cuerpos que superan hasta en 10 veces el límite seguro establecido por la OMS. (SOSOrinoco, 2025); este envenenamiento masivo constituye un daño a la salud pública, a la integridad genética de las poblaciones y a la supervivencia cultural de los pueblos indígenas, un daño que es, por definición, difícilmente reparable mediante compensaciones monetarias.

Este contexto fáctico demuestra que la “reparación oportuna” exigida por el Artículo 113 de la CPE no está ocurriendo en la realidad, el daño se acumula, se vuelve sistémico y, en muchos casos, alcanza el umbral de lo irreversible (*extinción de especies, pérdida de suelos fértiles, contaminación crónica de acuíferos*), desafiando la capacidad del sistema jurídico para ofrecer respuestas efectivas.

Análisis Jurisprudencial, entre la retórica de la Constitución Ecológica, la visión egocéntrica y la ineficacia material

El análisis de las sentencias del TCP y el TA revela un panorama

de “luces y sombras”: pese al notable avance en la retórica ecocéntrica y el reconocimiento formal de derechos, la limitada eficacia material de las órdenes judiciales diluye la efectividad de la reparación integral del daño.

El Avance Doctrinario y el reconocimiento de la Madre Tierra

Las (SCP) No. 0176/2012 de 14/05/2012 y No. 1941/2012 de 12/10/2012, representan un avance, toda vez que reconoce la Constitución Ecológica en Bolivia, y reconocen a la Madre Tierra como sujeto colectivo de interés público, superando el antropocentrismo.

Así también, se tiene la SCP No. 1582/2022-S2 de 14/12/2022, que instruye a la Contraloría General realizar una auditoría ambiental sobre la gestión del Decreto Supremo 335, la cual como se advierte en el Informe de Auditoría Ambiental de la CGE, N°: K2/AP24/O23-E1 de 15 de noviembre de 2024, reveló que las entidades encargadas no cumplieron con la mayoría de los objetivos de la estrategia para la recuperación integral de la subcuenca Huanuni producto de la contaminación por la actividad minera, diluyendo con ello los alcances de la SCP, ello debido a las *“deficiencias en la implementación de la Estrategia, referidas a la asignación de responsabilidades a las entidades involucradas, a las tareas establecidas, en la planificación y financiamiento, en el cumplimiento de los plazos, en la coordinación y con la falta de priorización en la ejecución de tareas de mitigación, tratamiento y control ambiental de la contaminación minera.”* (Contraloría General del Estado, 2017, pág. 2).

De igual manera, la SCP No. 0106/2023-S2 de 28/03/2023, insta a los Ministerios a efectivizar el Convenio Minamata en el tiempo más breve posible, conforme a sus atribuciones y obligaciones de cada entidad (Sentencia Constitucional Plurinacional 106/2023-S2, 2023); por su parte también se tiene la SCP No. 0807/2023-S1 de 12/06/2023 que dispone que las instituciones demandadas implementen planes y políticas coordinados para prevenir y mitigar los incendios y garantizar la protección del ecosistema (Sentencia Constitucional Plurinacional 0807/2023-

S1, 2023), sin embargo conforme se advierte en el Informe de auditoría ambiental sobre la contaminación atmosférica en Beni y Pando No. K2/AP03/E18-E1 (PM24/1) de 23/09/2024, se estableció deficiencias en la gestión de la contaminación atmosférica por quemas e incendios forestales, señalando que ni el Ministerio de Medio Ambiente y Agua ni la ABT lograron mejorar su desempeño al incumplir las recomendaciones otorgadas (Contraloría General del Estado, 2024, págs. 357-362).

Por otro lado, la Sentencia Constitucional Plurinacional No. SCP 1326/2023-S1 representan hitos doctrinales significativos en la jurisprudencia boliviana; en ellas, el TCP reafirma categóricamente que la Madre Tierra es un “*sujeto colectivo de interés público*” y un ente vivo titular de derechos, citando expresamente la Ley 071 y la Ley 300; estas sentencias logran superar el enfoque puramente antropocéntrico del derecho a un medio ambiente sano (Art. 33 CPE) para reconocer que la naturaleza tiene un valor intrínseco, independiente de su utilidad para el ser humano; en este marco, se establece así que la tutela constitucional puede activarse no solo por la afectación a derechos subjetivos de personas, sino por el daño al equilibrio ecológico per se, legitimando la defensa de la naturaleza en sede constitucional (Sentencia Constitucional Plurinacional 1326/2023, 2023).

La Tutela Preventiva y el Estado de Cosas Inconstitucional

En un intento por frenar la devastación, la SCP 0807/2023-S1 concedió la tutela en una Acción Popular, ordenando a las autoridades competentes (Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra - ABT, Gobernaciones, Municipios) desplegar programas efectivos de prevención y alerta temprana contra incendios forestales; el fallo es relevante por la aplicación explícita del principio precautorio, estableciendo que la falta de certeza científica absoluta no puede ser utilizada como excusa para la inacción estatal ante riesgos de daño ambiental grave o irreversible (Sentencia Constitucional Plurinacional 0807/2023-S1, 2023).

Más contundente aún fue la emisión de la Resolución Constitu-

cional Plurinacional (RCP) No. 233/2024, que declaró formalmente la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) respecto a la crisis de incendios forestales; esta figura jurídica, importada de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, implica el reconocimiento de que existe una vulneración masiva, generalizada y sistemática de derechos (tanto de la naturaleza como de las personas) derivada de fallas estructurales en la acción del Estado; la RCP 233/2024 ordenó medidas drásticas como una “pausa ecológica”, la prohibición de cambios de uso de suelo en áreas quemadas y la implementación de programas de reforestación obligatoria (Resolución Constitucional Plurinacional No. 233/2024, 2024).

El Activismo del Tribunal Agroambiental

El Tribunal Agroambiental, por su parte, ha intentado llenar el vacío ejecutivo mediante la adopción de medidas cautelares innovadoras que reflejan una mayor sensibilidad ecológica.

Tenemos la Resolución SP-TAA 001/2025-AA, que dispuso medidas cautelares específicas para la protección del jaguar (*Panthera onca*) y su hábitat, reconociendo la sintiencia animal y el valor de la especie más allá de su función ecológica instrumental (Resolución Agroambiental No. SP-TAA 001/2025-AA, 2025).

Así también se tiene la Resolución SP-TAA 003/2025-SCS, que ordeno medidas de urgencia ante el riesgo inminente de incendios en el Parque Nacional Noel Kempff Mercado, instruyendo a la ABT y al Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) a realizar acciones de interdicción inmediata (Resolución SP-TAA 003/2025-SCS, 2025)

Asimismo, la Resolución SP-TAA 003/2025, estableció que ante la constatación de la crisis sistémica, dispuso la realización de una Auditoría Ambiental a cargo de la Contraloría General del Estado para verificar el destino y la eficacia de los recursos económicos movilizados para la sofocación de incendios, introduciendo así un mecanismo de (rendición de cuentas) ambiental inédito en la jurisdicción agroambiental. (Resolución Ambiental No SP-TAA 003/2025: Caso Medidas Cautelares,

Preventivas y Precautorias sobre Incendios Forestales., 2025).

El Déficit de Ejecución, la Brecha entre Sentencia y Realidad

A pesar de estos avances jurisprudenciales innegables, el análisis de cumplimiento revela un fracaso operativo preocupante, en tal sentido, la Tabla 1 ilustra esta desconexión entre el mandato judicial y la realidad fáctica.

Tabla 1

Contraste entre Mandato Judicial y Realidad Fáctica

Resolución Judicial	Medida Ordenada (Mandato Ecocéntrico)	Estado de Cumplimiento (Realidad Fáctica)	Factor de Obstaculización
S C P 0807/2023-S1	Implementación de planes de prevención y alerta temprana.	Incendios récord en 2024 (más de 14 millones de ha). La respuesta estatal siguió siendo reactiva, tardía e insuficiente.	Falta de presupuesto asignado, debilidad institucional crónica de la ABT, y la vigencia plena de las leyes incendiarias que incentivan las quemas.
R C P 233/2024 (ECI)	Pausa ecológica y prohibición de cambio de uso de suelo en áreas quemadas.	Continúan los asentamientos humanos y la actividad agropecuaria en zonas quemadas, y la pausa ecológica es vulnerada sistemáticamente.	Falta de fuerza coercitiva del TCP para hacer cumplir sus fallos.
S P - T A A 003/2025	Auditoría de recursos y medidas de mitigación.	Opacidad persistente en la información estatal; la deforestación sigue en aumento sin control efectivo.	Resistencia del Órgano Ejecutivo a ser fiscalizado por el Judicial; falta de unidades técnicas de seguimiento especializadas dentro del Tribunal.

Nota. La tabla contrasta las medidas ordenadas por resoluciones judiciales de carácter constitucional y ambiental con su nivel de cumplimiento efectivo en la realidad fáctica, identificando los principales factores de obstaculización que impiden la ejecución de los mandatos ecocéntricos.

DISCUSIÓN

La necesaria mutación del Artículo 113 CPE a luz del bloque de constitucionalidad.

El análisis realizado demuestra que el Artículo 113 de la CPE, interpretado bajo la inercia civilista tradicional, es una herramienta incapaz de proteger efectivamente a la Madre Tierra; el concepto de “reparación” no puede seguir siendo sinónimo de “indemnización” cuando la víctima es un ecosistema complejo y no un patrimonio privado; por lo cual se requiere, por tanto, una hermenéutica mutativa que integre el bloque de constitucionalidad, los DDN y los principios de la ecología.

Desde una perspectiva ecocéntrica, la reparación consagrada en el Art. 113 debe entenderse primariamente como restauración integral (*restitutio in integrum* ecológica); esto implica la obligación jurídica de realizar acciones positivas concretas —reforestación con especies nativas, descontaminación profunda de suelos y aguas, reintroducción de fauna, recuperación de la conectividad ecológica— para devolver al sistema de vida su funcionalidad y capacidad regenerativa, siendo que la indemnización económica debe pasar a un plano secundario y, en caso de aplicarse, debe destinarse exclusivamente a fondos fiduciarios de restauración ecológica, y no al tesoro general de la nación donde se diluye en el gasto público corriente; sin embargo, ello implica

En este contexto, siguiendo la línea argumentativa de María Elena Attard, la consolidación de un verdadero modelo polifónico de justicia constitucional impera la deconstrucción del paradigma antropocéntrico que cosifica a la naturaleza, para transitar hacia una visión biocéntrica donde la Madre Tierra es titular de derechos y no un mero objeto de protección; por lo que si la Ley N° 071 consagra los derechos a la vida y a la regeneración de los sistemas de vida (Art. 7), la única reparación constitucionalmente válida es aquella que adopta un enfoque restaurativo e intercultural, destinado no a la indemnización financiera, sino a restituir el equilibrio y garantizar la continuidad de los ciclos vitales (Attard Bellido, 2023); por lo cual, esta perspectiva armoniza el ordenamiento boli-

viano con el *corpus iuris* interamericano, específicamente con la Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte IDH, que define la autonomía de la reparación ambiental priorizando la *restitutio in integrum*, y converge con la reciente Opinión Consultiva OC-32/25 sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos, la cual exige la aplicación de medidas que sean “... *adecuados a la naturaleza de los daños y considerar las circunstancias particulares de las afectaciones a las personas y a la Naturaleza*’, reconociendo la *interdependencia vital entre ambas*.” (Opinión Consultiva OC-32/25: Emergencia Climática y Derechos Humanos., 2025).

Lecciones del Derecho Comparado: Los Modelos de Colombia y Ecuador

La experiencia boliviana, aunque pionera en lo normativo, contrasta con los avances prácticos observados en la región, de los cuales puede nutrirse, como ser la Sentencia T-622/16 de la Corte Constitucional de Colombia, que reconoció al Río Atrato como sujeto de derechos, es un paradigma de lo que se denomina una “*sentencia estructural*”, es decir, el fallo no se limitó a declarar el derecho, sino que creó una estructura de gobernanza compleja (“Guardianes del Atrato”), y ordenó planes de descontaminación con plazos perentorios y designó responsables específicos, estableciendo un mecanismo de seguimiento judicial continuo (Sentencia T-622/16, 2016); de manera similar, la Sentencia STC 4360-2018 de la Corte Suprema colombiana ordenó la creación de un “*pacto intergeneracional por la vida del amazonas colombiano -PIVAC*”, en donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero, el cual deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático. (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, 2018)

En Ecuador, el Caso Los Cedros (2021) de la Corte Constitucional aplicó el principio de precaución de manera rigurosa para prohibir la actividad minera en un bosque protector, priorizando los derechos de la naturaleza sobre los derechos económicos de los concesionarios mi-

neros, sentando un precedente vital sobre la jerarquía de los derechos ecológicos (Sentencia No. 1149-19-JP/21 , 2021).

Bolivia, con la emisión de la RCP 233/2024, intenta seguir este camino del “*Estado de Cosas Inconstitucional*”, pero carece de la arquitectura de la “*sentencia estructural*” detallada que poseen sus vecinos, mientras Colombia designa guardianes y comités de seguimiento con participación comunitaria, en Bolivia las sentencias a menudo remiten genéricamente a la “*autoridad competente*” (la misma autoridad que falló en prevenir el daño) para que ejecute la reparación, cerrando así un círculo vicioso de ineficacia administrativa. (Resolución Constitucional Plurinacional No. 233/2024, 2024).

El peligro de la mercantilización y la ambigüedad de la SCP 0040/2024

Un hallazgo preocupante en el análisis de la jurisprudencia reciente es la ambigüedad del TCP frente a la mercantilización de la naturaleza, así la SCP 0040/2024, al analizar la constitucionalidad de la prohibición de los bonos de carbono establecida en la normativa (Art. 32.5 de la Ley N° 300), declaró inconstitucional dicha prohibición basándose en argumentos de libertad de empresa y comercio (Art. 47 CPE) y en la captación de recursos financieros, subordinando el principio constitucional de no mercantilización de las funciones ambientales, abriendo así la puerta a los mercados de carbono en el país (Sentencia Constitucional Plurinacional 0040/2024, 2024).

Si bien esta decisión podría interpretarse superficialmente como una búsqueda de mecanismos de financiamiento para la conservación, desde la dogmática estricta de la Ley 300 —*que prohíbe explícitamente la mercantilización de las funciones ambientales*—, representa un retroceso conceptual y un riesgo para la integridad del paradigma del Vivir Bien; es decir, si la reparación se convierte en la compra de “créditos de compensación” (offsets), se corre el riesgo de legitimar la destrucción en un lugar a cambio de la conservación en otro, rompiendo la integralidad del sistema de vida local y convirtiendo la naturaleza en una mercancía fungible; por lo cual la reparación ecocéntrica debe ser necesariamente

in situ y restaurativa, no financiera y transaccional.

Responsabilidad Estatal

La discusión jurídica sobre la reparación ecocéntrica no puede disociarse del mandato imperativo del Artículo 124.I.2 de la Constitución Política del Estado (CPE), el cual tipifica como delito de “traición a la patria” la violación del régimen constitucional de recursos naturales; este tipo penal, concordado con la imprescriptibilidad de los delitos ambientales (Art. 347.I CPE) y de la propia traición a la patria (Art. 111 CPE), configura un marco de responsabilidad agravada para quienes, desde el ejercicio del poder público, han promovido la devastación de la Madre Tierra.

La vigencia y aplicación sistemática de las normas —compuesto, entre otras, por la Ley N° 337 (de apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques), la Ley N° 741 (autorización de desmontes de hasta 20 hectáreas) y la Ley N° 1171 (uso y manejo racional de quemas)— no constituyen meros actos administrativos, sino una política de Estado que ha legalizado el ecocidio; ello al facilitar la quema de millones de hectáreas (más de 14 millones en 2024), estas normas vulneran el dominio directo e indivisible del pueblo boliviano sobre los recursos naturales (Art. 349 CPE), desviando su administración del “interés colectivo” hacia otros intereses.

En este contexto, la reparación ecocéntrica bajo el Artículo 113 de la CPE exige trascender la *restitutio in integrum* física del ecosistema para incorporar, como medida estructural ineludible, las Garantías de No Repetición (GNR); y según los estándares de la Corte IDH, la reparación integral obliga al Estado a adecuar su derecho interno y derogar aquellas normas que permiten la perpetuación de la violación de derechos; por tanto, la abrogación inmediata de las leyes denominadas “incendiarias” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales [REDESCA], 2025) y los decretos supremos conexos (como el DS 3973) no es una opción política, sino una obligación jurídica de satisfacción y no

repetición; sin este desmantelamiento normativo, cualquier esfuerzo de restauración física será ilusorio, pues el incentivo perverso para la destrucción continuará vigente, perpetuando un ciclo de impunidad que el Tribunal Internacional de los Derechos de la Naturaleza ya ha calificado como ecocidio.

Simultáneamente a la crisis forestal, la responsabilidad estatal se extiende a la devastación de los recursos hídricos por la actividad minera, donde la falta de fiscalización ha permitido la contaminación irreversible de acuíferos y cabeceras de cuenca; en tal sentido la jurisprudencia constitucional (SCP 0077/2020-S3) ha alertado sobre el alto riesgo de filtración de lixiviados y ácidos hacia aguas de consumo humano, prohibiendo actividades en zonas de recarga hídrica; esta situación se agrava por la acumulación de Pasivos Ambientales Mineros (PAM) que generan drenajes ácidos con metales pesados, y por el uso indiscriminado de mercurio en la minería aurífera, contaminando ríos estratégicos como el Beni y el Madre de Dios; frente a esto, el Estado ha incumplido sus deberes de control vulnerando el Convenio de Minamata y el derecho a la salud, conforme a lo establecido en la SCP 0106/2023-S2.

En conclusión, la reparación ecocéntrica bajo el Artículo 113 de la CPE debe incluir necesariamente tanto la restauración integral de los ciclos hídricos y la neutralización de pasivos (cumpliendo el mandato del Art. 347.II CPE), como la activación de la Acción de Repetición (Art. 113.II CPE) contra las autoridades que aprobaron y ejecutaron dichas políticas las cuales deberán responder por el costo de la restauración, invirtiendo la lógica de que la degradación ambiental sea un costo externalizado a la sociedad y a la naturaleza.

El Rol de la Justicia Agroambiental y los Pueblos Indígenas

La crisis de la contaminación por mercurio en los ríos amazónicos (SOSOrinoco, 2025) evidencia que la reparación ambiental es indisolublemente biocultural; es decir, no es posible reparar el río sin reparar a las comunidades indígenas que dependen de él para su subsistencia física y cultural, en tal sentido, si bien la jurisprudencia del Tribunal Agroam-

biental, aunque ha mostrado señales de proactividad mediante medidas cautelares (como en el Caso Jaguar), debe evolucionar hacia la emisión de sentencias de fondo que integren los conocimientos ancestrales y la participación activa de los pueblos indígenas en el diseño y ejecución de los planes de restauración.

Es necesario adoptar el modelo de los “*derechos bioculturales*” desarrollado en el caso del Río Atrato, donde la comunidad es guardiana y parte activa de la solución; la consulta previa no debe limitarse a ser un requisito procedimental para autorizar proyectos extractivos, sino que debe convertirse en una herramienta central para diseñar la reparación del daño causado, asegurando que las medidas sean culturalmente adecuadas y ecológicamente efectivas.

CONCLUSIONES

El análisis realizado en esta investigación permite arribar a las siguientes conclusiones sobre el estado de la reparación ecocéntrica en Bolivia:

1. La existencia de una antinomia estructural insostenible; es decir existe una contradicción normativa insalvable entre la Constitución Ecológica (y su desarrollo en las Leyes 071 y 300) y la normativa infraconstitucional agraria y forestal vigente (Leyes 337, 741, 1171, etc.); estas últimas leyes, al facilitar, abaratar y legalizar la destrucción ambiental, hacen inoperante en la práctica el derecho a la reparación consagrado en el Artículo 113 de la CPE.
2. Necesidad de una interpretación mutativa; la aplicación actual del Artículo 113 CPE es deficiente debido a su sesgo antropocéntrico y patrimonialista; es decir, la “reparación” debe ser reinterpretada radicalmente a la luz del bloque de constitucionalidad (especialmente la OC-23/17 y OC-32/25) y los Derechos de la Naturaleza, entendiéndose como restauración ecológica integral; esto implica, priorizar la recuperación de las funciones ecosistémicas y la vida sobre cualquier forma de compensación monetaria.

3. Brecha entre Jurisprudencia y realidad; si bien el TCP y el TA han emitido sentencias con una retórica vanguardista (RCP 233/2024, medidas cautelares al Jaguar. etc.), carecen de mecanismos de ejecución efectivos; y si bien, la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional es un paso correcto en el diagnóstico, pero resulta insuficiente sin una “sentencia estructural” que incluya cronogramas, presupuestos asignados y monitoreo técnico independiente para garantizar su cumplimiento.
4. Responsabilidad estatal por omisión y acción; la crisis de incendios forestales y la contaminación por mercurio configuran una responsabilidad estatal clara, tanto por omisión en el deber de prevención y precaución, como por acción al mantener vigentes leyes regresivas que vulneran el principio de no regresión en materia ambiental.

RECOMENDACIONES

Al Órgano Judicial; se recomienda la implementación de Unidades Técnicas de Ejecución de Sentencias Ambientales (multidisciplinarias) dentro de la estructura del Tribunal Agroambiental y del propio Tribunal Constitucional Plurinacional; estas unidades deben tener la capacidad de supervisar in situ el cumplimiento de las órdenes de restauración, superando el formalismo procesal de los informes de escritorio; asimismo, se insta a adoptar el modelo de “*sentencias estructurales*” con audiencias públicas de seguimiento periódico para asegurar la transparencia y el cumplimiento.

Al Órgano Legislativo; es imperativo proceder a la abrogación inmediata del “paquete incendiario” (Leyes 337, 741, 1171, y normas conexas); esta acción legislativa constituye una medida de garantía de no repetición indispensable para cualquier proceso de reparación ecocéntrica serio y efectivo; toda vez que si bien existe el Decreto Supremo N° 5225, promulgado el 11 de septiembre de 2024, que declaró un pausa ecológica, el mismo tiene una jerarquía inferior a la Ley, y si a ello se suma que posteriormente, el Ejecutivo emitió el Decreto Supremo N° 5408 el 28 de mayo de 2025, que establecía el “retorno a la normalidad” de la situación de desastre nacional, lo que administrativamente podría implicar la conclusión de la pausa ambiental ecológica regulada por el D.S. N° 5225, manteniendo en consecuencia nuevamente las Leyes antes señaladas.

A la Dogmática Jurídica; se debe consolidar una teoría de la responsabilidad ecocéntrica en la que la carga de la prueba se invierta en favor de la naturaleza (principio precautorio) y donde la legitimación activa sea amplia y difusa (cualquier persona actuando en nombre de la Madre Tierra), permitiendo que el Artículo 113 se transforme en una herramienta de defensa efectiva de la vida y no solo en un mecanismo de compensación patrimonial.

En conclusión, el Artículo 113 de la CPE es una herramienta poderosa pero actualmente desactivada por la inercia interpretativa y la

contradicción normativa, por lo cual, su reactivación requiere de líneas jurisprudenciales claras de los tribunales de cierre a la luz del Bloque de Constitucionalidad, formados en ecología política y en derecho constitucional, capaces de dictar sentencias que no solo resuelvan un caso concreto, sino que reestructuren la relación del Estado y la sociedad con la Madre Tierra, ello en el contexto de la crisis climática global, ya que la reparación ecocéntrica no es una opción estética o teórica; es una condición de supervivencia de las generaciones actuales y futuras.

Referencias bibliográficas

Attard Bellido, M. E. (2023). La acción popular boliviana y el modelo polifónico de justicia constitucional. Pireo Editorial.

Auto Agroambiental Plurinacional S1.ª N.º 90/2023. (2023, 30 de agosto). Sala Primera del Tribunal Agroambiental.

Ávila Santamaría, R. (2025). Los derechos de la naturaleza, termodinámica y crisis climática: Una mirada a las ciudades. En R. Martínez Dalmau & A. Pedro Bueno (Eds.),

Derechos de la naturaleza desde el Mediterráneo: Las políticas ecológicas en el contexto de la globalización (pp. 13–29). Pireo Editorial.

Bar-On, Y. M., Phillips, R., & Milo, R. (2018). The biomass distribution on Earth. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 115(25), 6506–6511. <https://doi.org/10.1073/pnas.1711842115>

Caso Chiquitanía, Chaco y Amazonía vs. Estado Plurinacional de Bolivia. (2020, 17–18 de agosto). Veredicto final. Tribunal Internacional por los Derechos de la Naturaleza.

Centro de Documentación e Información Bolivia. (2025). Informes sobre contaminación por mercurio e impacto en pueblos indígenas. <https://www.cedib.org>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA). (2025). Impacto de los incendios forestales en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y la biodiversidad. CIDH. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2025/redesca_bolivia_2024_spa.pdf

Contraloría General del Estado. (2015). Informe de auditoría K2/AP11/Y14-E1: Gestión de áreas protegidas nacionales.

Contraloría General del Estado. (2017). Informe de auditoría K2/AP02/

E17-E1: Contaminación en Potosí.

Contraloría General del Estado. (2017). Informe de auditoría K2/AP24/O23-E1: Auditoría sobre la implementación del D.S. N.º 0335 de emergencia en la subcuenca Huanuni.

Contraloría General del Estado. (2020). Informe de auditoría K2/AP01/F20: Pasivos ambientales mineros.

Contraloría General del Estado. (2024). Informe de seguimiento K2/AP03/E18-E1 (PM24/1) al cumplimiento de recomendaciones sobre contaminación atmosférica en Beni y Pando.

Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia T-622/16 (Caso Río Atrato).

Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia 1149-19-JP/21.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Opinión Consultiva OC-23/17: Medio ambiente y derechos humanos. https://corteidh.or.cr/OC23_17.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). Opinión Consultiva OC-32/25: Emergencia climática y derechos humanos.

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Civil. (2018). Sentencia STC4360-2018.

D'Andrea, A. (2025). La Constitución económica en la implementación de las normas sobre los derechos de la naturaleza: El caso Cedros y su referencia al Buen Vivir. En R. Martínez Dalmau & A. Pedro Bueno (Eds.), *Derechos de la naturaleza desde el Mediterráneo: Las políticas ecológicas en el contexto de la globalización* (pp. 101–110). Pireo Editorial.

Defensoría del Pueblo & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024). Cartilla de justicia ambiental. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-07/cartilla_justicia_ambiental_pdf_24.07.2024.pdf

Delgado Schneider, V. (2012). La responsabilidad civil extracontractual

por el daño ambiental causado en la construcción u operación. Chile.

El Deber. (2025, 27 de enero). La peor devastación en la historia de Bolivia: En 2024 se quemaron 14 millones de hectáreas. <https://eldeber.com.bo>

Estivariz Loayza, J. A. (2019). Reparación integral ecocéntrica como mecanismo para garantizar los derechos de la Madre Tierra: Caso boliviano [Tesis de maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6626>

Fundación TIERRA. (2025). Incendios forestales 2024: Tras las huellas del fuego. Fundación TIERRA.

Landriel Pedraza, J. (2025). La integración de los derechos humanos y los derechos de la naturaleza en el constitucionalismo ecológico desde la perspectiva boliviana. En R. Martínez Dalmau & A. Pedro Bueno (Eds.), *Derechos de la naturaleza desde el Mediterráneo: Las políticas ecológicas en el contexto de la globalización* (pp. 363–382). Pireo Editorial.

Ley N.º 071, Ley de Derechos de la Madre Tierra. (2010, 21 de diciembre). Estado Plurinacional de Bolivia.

Ley N.º 300, Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. (2012, 15 de octubre). Estado Plurinacional de Bolivia.

Mancuso, S. (2024). *Fitópolis: La ciudad viva*. Galaxia Gutenberg.

Nieto Jiménez, E. (2025). Constitucionalizar el derecho no es suficiente: El caso del derecho humano al agua en Uruguay. En R. Martínez Dalmau & A. Pedro Bueno (Eds.), *Derechos de la naturaleza desde el Mediterráneo* (pp. 331–350). Pireo Editorial.

Perelló, A. (2025). Derechos de la naturaleza: Ni utopía ni metáfora poética, una respuesta ética y legal al colapso ecológico. En R. Martínez Dalmau & A. Pedro Bueno (Eds.), *Derechos de la naturaleza desde el Mediterráneo* (pp. 9–10). Pireo Editorial.

Resolución Constitucional Plurinacional N.º 233/2024. (2024). Sala

Constitucional Segunda del Tribunal Departamental de Justicia de La Paz.

Resolución SP-TAA 001/2025-AA. (2025, 23 de abril). Sala Plena del Tribunal Agroambiental.

Resolución SP-TAA 002/2025-AA. (2025, 29 de agosto). Tribunal Agroambiental.

Resolución SP-TAA 003/2025-SCS. (2025, 14 de agosto). Sala Plena del Tribunal Agroambiental.

Resolución SP-TAA 003/2025. (2025, 8 de septiembre). Caso medidas cautelares, preventivas y precautorias sobre incendios forestales. Tribunal Agroambiental.

Sentencia Constitucional Plurinacional 0807/2023-S1. (2023). Tribunal Constitucional Plurinacional.

Sentencia Constitucional Plurinacional 0040/2024. (2024). Tribunal Constitucional Plurinacional.

Sentencia Constitucional Plurinacional 106/2023-S2. (2023). Tribunal Constitucional Plurinacional.

Sentencia Constitucional Plurinacional 1326/2023. (2023). Tribunal Constitucional Plurinacional.

Sentencia Constitucional Plurinacional 1582/2022-S2. (2022). Tribunal Constitucional Plurinacional.

Sentencia Constitucional Plurinacional 176/2012. (2012). Tribunal Constitucional Plurinacional.

Sentencia Constitucional Plurinacional 1941/2012. (2012). Tribunal Constitucional Plurinacional.

SOS Orinoco. (2025). Cambio climático, minería ilegal y derechos humanos en la Amazonía. Bogotá, Colombia.

Sousa Santos, B. de. (2021). Estado plurinacional y democracias: ALICE en Bolivia. Friedrich-Ebert-Stiftung & Plural Editores.

STC 142/2024. (2024, 20 de noviembre). Tribunal Constitucional de España.

Tribunal Agroambiental. (2024). Revista jurídica agroambiental: Proceso de ejecución y estrategias de litigación en la jurisdicción agroambiental. Sucre, Bolivia.

LA RECUPERACIÓN DE LA SOBERANÍA POPULAR EN LA CONSTITUCIÓN BOLIVIANA

The recovery of popular sovereignty in the Bolivian constitution

Aquiles Ricardo Sotillo Antezana

Doctor en Derecho Constitucional y Administrativo

Docente e investigador

Miembro de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch03>

Resumen

A lo largo de la historia constitucional de Bolivia, ha existido un reconocimiento del principio de la soberanía popular, estableciendo en los diferentes textos constitucionales la previsión respecto a que la soberanía reside en el pueblo boliviano. Sin perjuicio de ello, este importante reconocimiento respecto a la titularidad de la soberanía en favor del pueblo, se vio claramente restringido cuando inmediatamente el constituyente establecía que el ejercicio de dicha soberanía solamente se realiza mediante sus representantes, llegando incluso a señalar que el pueblo puede gobernar o deliberar sino a través de sus autoridades.

Este fenómeno de reconocimiento y, a la vez, restricción del ejercicio de la soberanía popular, el cual se advierte en todas las Constituciones bolivianas hasta el año 2009, no es un fenómeno aislado en el caso boliviano, sino que es una constante en la gran mayoría de los textos constitucionales latinoamericanos, toda vez que todos ellos provienen de una influencia del constitucionalismo conservador de inicios del siglo XIX.

Ante esa situación, de clara limitación al ejercicio de la soberanía por parte del pueblo, el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, a través de los textos constitucionales de fines del siglo XX y principios del siglo XXI, aporta un entendimiento crucial para la recuperación del verdadero sentido y alcances, determinando nuevamente de forma inobjetable que: la soberanía reside en el pueblo, teniendo como el mejor exponente el caso boliviano, donde el texto constitucional vigente desde

el año 2009 prevé de forma expresa en su artículo 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”.

Palabras clave

Soberanía, Soberanía popular, Constitución, Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano

Abstract

Throughout the constitutional history of Bolivia, there has been recognition of the principle of popular sovereignty, establishing in the different constitutional texts the provision that sovereignty resides in the Bolivian people. Notwithstanding this, this important recognition regarding the ownership of sovereignty in favor of the people was clearly restricted when the constituent immediately established that the exercise of said sovereignty is only carried out through its representatives, going so far as to point out that the people can govern or deliberate except through its authorities.

This phenomenon of recognition and, at the same time, restriction of the exercise of popular sovereignty, which is noted in all the Bolivian Constitutions until 2009, is not an isolated phenomenon in the Bolivian case, but is a constant in the great majority of Latin American constitutional texts, since all of them come from an influence of conservative constitutionalism at the beginning of the 19th century.

Faced with this situation, of clear limitation to the exercise of sovereignty by the people, the New Latin American Constitutionalism, through the constitutional texts of the late 20th century and early 21st century, provides a crucial understanding for the recovery of the true meaning and scope, once again determining in an unobjectionable way that: sovereignty resides in the people, having as the best exponent the Bolivian case, where the constitutional text in force since 2009 expressly provides in its article 7: “Sovereignty resides in the people Bolivian, is exercised directly and delegated. From it emanate, by delegation, the

functions and powers of the public power bodies; It is inalienable and imprescriptible.”

Keywords

Sovereignty, Popular sovereignty, Constitution, New Latin American Constitutionalism

INTRODUCCIÓN

El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (en lo sucesivo NCL) se erige como la última generación del constitucionalismo creando nuevas formas de entender la normatividad constitucional y su función dentro de la sociedad, como mecanismo de emancipación y revolución social. También, redefine y recupera institutos jurídicos que habían sido olvidados o desnaturalizados desde la vigencia del constitucionalismo conservador, tal es el caso del principio de soberanía popular. De esa manera, el NCL encuentra, entre una de sus características principales, a la recuperación de la soberanía popular como uno de sus fundamentos teóricos, donde todo este enfoque se encarga de reconocer dentro de los textos constitucionales, a diferentes cláusulas y mecanismos que efectiven su ejercicio directo.

La vigencia material, no sólo formal, de la soberanía popular es un tema que causa profunda reflexión dentro del NCL, que no solamente se constituye en una de sus características principales, sino que se convierte en la base sobre la cual se asienta toda su teoría; es decir que, no puede entenderse la naturaleza y alcances del NCL sin la comprensión de la retoma del ejercicio del poder por parte pueblo, aquella que se traduce en la vigencia de mecanismos de participación directa en la toma de decisiones del Estado. Es así que, la elaboración de las nuevas Constituciones latinoamericanas, desde fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, son fruto de la activación del poder constituyente a través de Asambleas Constituyentes democráticas, hecho inédito en Bolivia y los otros países donde se encuentra vigente el NCL.

Por otra parte, la soberanía entendida como poder, tanto del Estado como del pueblo, ha tenido un desarrollo histórico muy importante,

aquel que implica su transformación a lo largo de los siglos. En ese mismo orden de ideas, es que se debe tomar en cuenta que concepto actual de la soberanía popular, misma que se encuentra insertado en diversas constituciones del NCL, representa la conquista de las luchas populares por recuperar el mismo no sólo dentro de textos constitucionales, sino también, en el campo fáctico. Aquello debido, a las insuficiencias en cuanto a las previsiones constitucionales que reconocen y garantizan el ejercicio directo de la soberanía popular por parte del pueblo; hecho que se contrasta tajantemente con el lineamiento seguido por el constitucionalismo conservador, mismo que desplazó este poder en favor del concepto de soberanía nacional.

De ahí que, el tránsito de la soberanía nacional hacia la recuperación de la soberanía popular constituye en un punto central de análisis y discusión para el constitucionalismo actual, por lo que resulta pertinente teorizar e identificar cuál es el papel que el NCL ha jugado al respecto. Es por lo mencionado en el precedente que, es pertinente analizar de qué forma las constituciones vigentes en Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia han recuperado dentro de sus textos el principio de soberanía popular, sin olvidar también el análisis de la coyuntura actual sobre ciertos casos donde el poder constituido trata de afectar a esta soberanía, haciendo un énfasis especial en el reciente caso boliviano.

Es en este contexto, se ha identificado que una problemática digna de análisis, la cual radica en el análisis respecto a las formas mediante las cuales el principio de soberanía popular ha sido recuperado en las constituciones latinoamericanas, planteando cuáles son sus perspectivas y estableciendo también las soluciones constitucionales a los retos que actualmente se aborda dentro del Estado boliviano y en el mundo respecto a la recuperación y ejercicio de la soberanía popular.

Por esa razón, es pertinente desarrollar algunas ideas sobre cómo el principio de soberanía popular se ha ido desarrollando a lo largo del tiempo, desde su formación hasta su recuperación dentro del NCL, determinando no sólo su contenido y características sino también sus perspectivas respecto a su defensa respecto a los ataques actuales del poder

constituido.

DESARROLLO

Concepto de soberanía

El concepto soberanía, ha sido debatido por siglos en la Ciencia Política y el Derecho, sin embargo, a pesar de la distancia que separa al comienzo de su teorización del presente, el significado de aquél enunciado no permaneció inmóvil, sino que ha tenido un destacado dinamismo. Así, el vínculo que conserva la soberanía con la autoridad política desde sus inicios ha sido muy estrecho, de manera que los cambios de los sistemas políticos conllevan la adecuación del concepto mismo. En ese orden de ideas, vale la pena mencionar que la Ciencia Política moderna ha intentado responder con certeza a la siguiente pregunta: ¿Qué es la soberanía?; cuestionamiento que amerita una necesidad a partir desde esta materia para comenzar a entender el concepto de forma íntegra.

Asimismo, el término también ha sido escenario de incesantes debates y permanente confusión conceptual. Si bien, históricamente el concepto de soberanía ha sido adoptado en menos de 300 años desde su formulación en Francia e Inglaterra a lo largo de Europa y el mundo, también ha estado acompañado de desconcierto, hostilidad y una situación de dudas casi universales respecto a su explicación, de manera que, la originalidad que supuso la doctrina moderna de la soberanía ha sido ensombrecida por los múltiples intentos de establecer una comparación de esta con las concepciones pertenecientes a otras épocas y lugares, ya sean las ciudades-Estados Griegas, el periodo de los Reinos combatientes de China, el derecho romano o el periodo de la Baja Edad Media (Mayall, 1982).

Debido a esto, todo parece sugerir que sería un error considerar a la soberanía como un género del que se desprenden las especies sobre las que se predique un *adjetivo razonable* (Benn, 1955), tal el caso de la soberanía popular. Ahora, la necesidad de contar con una definición del término soberanía, pone en manifiesto la titánica tarea que implica dar con una sola, específica, histórica y válida formulación (Philpott, 2001).

Baste como ejemplo la formulación absolutista de la soberanía en los filósofos políticos modernos como Bodino y Hobbes, quienes la adoptaron con el fin de contener la algarabía religiosa en Inglaterra y Francia; Jean-Jacques Rousseau y su concepto de soberanía popular; la soberanía constitucional moderna; y el concepto de soberanía estatal de los abogados internacionalistas.

Existen empero, intentos más o menos abarcadores de definición del término soberanía, tal es el caso de Philpott (2001) quien admite que la soberanía formulada del siguiente modo, podría dar cobertura al mayor grado de diversidad sin restarle su utilidad: “*supreme authority within a territory*” [suprema autoridad dentro de un territorio] (p. 16). Esta cualidad es la que estuvo presente en los Estados modernos iniciales, pero con la que no contaron el papado, los emperadores, reyes, obispos y una mayoría de nobles y vasallos de la Edad Media.

Ahora, esta definición no resulta antojadiza y cada uno de sus elementos son esenciales porque Philpott (2001) establece primeramente que el soberano debe tener autoridad, entendida esta como “*the right to command, and correlatively, the right to be obeyed*” [el derecho de mandar, y correlativamente, el derecho de ser obedecido] (Wolff, 1998, p. 4). Autoridad que se fundamenta en la legitimidad; de este modo, el titular de la soberanía no impone su voluntad por medio de la fuerza del mismo modo que un ladrón empuña un arma en contra de su víctima, por tanto, a pesar de tener poder sobre esta, difícilmente se podría decir que tiene autoridad; en otras palabras, no puede afirmarse que tiene el derecho de exigir el dinero que no le pertenece. Respecto a la naturaleza de la legitimidad de un determinado orden, Weber (1947) señala que esta puede ser garantizada en el plano netamente interior ya sea afectivamente mediante la entrega sentimental; racionalmente en función a los valores, de manera religiosa mediante la creencia de que el bien de la salvación dependa de su observancia; o por otro lado, por la expectativa de ciertas consecuencias exteriores.

En ese contexto, Jean Bodin, también conocido como Juan Bodino (1529-1595), fue uno de los más destacados filósofos políticos y

juristas del siglo XVI (Pendás, 2020, p.108). Un personaje de índole importante, puesto se lo reconoce como el primer pensador que formuló una teoría sistemática y rigurosa de la soberanía, por ello es que en el presente título resulta de carácter menester hacer especial mención a su idea en cuanto al principio de soberanía. Es así que en los posteriores apartados se detalla la idealización de este autor, como también la influencia que aconteció por medio de su pensamiento.

En esa perspectiva, cabe mencionar que Allen (1977), a tiempo de reputar a Bodino como “*the most powerful of French and perhaps of all political thinkers of the century*” [el más poderoso de los pensadores políticos franceses y quizás de todos los de su siglo] (p. 394), nos relata sus inicios como jurista. Es así que, en este punto, vale la pena mencionar que Bodino fue educado en la universidad de Angers y comenzó sus estudios de Derecho para posteriormente dedicarse a la enseñanza en la misma universidad por alrededor de 12 años. Para poco después, probablemente por aspiraciones personales, se muda a París entre el año 1560 y 1561, donde combinó el ejercicio de su profesión de abogado con la erudición de la jurisprudencia (Allen, 1977). Inmerso en la coyuntura política de Francia, publica su primera obra sobresaliente *Methodus ad facilem historiarum cognitionem* (1566), la que se consideró como un estudio preliminar de su obra maestra *Les six livres de la République* (1576).

Su *República*, es una fundamentación a la teoría de la soberanía absoluta e indivisible, la cual fue hechura de su tiempo y espacio, dado que fue escrito cuatro años después de la Matanza de San Bartolomé, en la que miles de hugonotes fueron asesinados a manos de católicos en el contexto de las guerras político-religiosas de Francia (Andrew, 2011).

De este modo cabe considerar que el aporte de Bodino consistió en elaborar un conjunto sistematizado de conocimientos sobre la soberanía *per se*. Es decir que, el referido autor fue el primer pensador de la época en teorizar con rigurosidad la soberanía y la nueva forma de gobierno, tomando como referencia los hechos de su contexto histórico inmediato, en otras palabras, el haber experimentado en carne propia los

cruentos sucesos de la Matanza de San Bartolomé, como haber consumido las obras de Maquiavelo (*Discursos*), sin que esto suponga una limitación a su capacidad de generalización y teorización de los antecedentes históricos lejanos, lo condujeron a dicho punto de inflexión (Skinner, 2002). De allí que Franklin (1991, p. 298), a tiempo de destacar la obra de Bodino como el más grande evento en el desarrollo del pensamiento político europeo, agregó: “*Bodino’s precise definition of supreme authority, his determination of its scope, and his analysis of the functions that it logically entailed, helped turn public law into a scientific discipline*” [La definición precisa de Bodino sobre la autoridad suprema, la determinación de su alcance y su análisis de las funciones que lógicamente implicaban, ayudaron a convertir el derecho público en una disciplina científica].

Así, una consecuencia de la soberanía consistió en tener un único titular, bien sea unipersonal o colegiado. Desde un contexto histórico, el único sujeto que encajó en esta descripción fue el monarca. Ahora, este autor por su parte, no limitó su significado de soberanía en la figura del monarca, ya que en varias partes de su obra menciona la posibilidad de que la nobleza o el pueblo también puedan ser titulares de la soberanía. La soberanía era única en el entendido de ser atribuida a un solo titular y no a varios, así lo expresó en la *República*:

“Es preciso que los atributos de la soberanía sean tales que solo convengan al príncipe soberano, puesto que si son comunicables a los súbditos, no puede decirse que sean atributos de la soberanía....Al igual que el gran Dios soberano no puede crear otro Dios semejante, ya que siendo infinito no puede por demostración necesaria, hacer que haya dos cosas infinitas, del mismo modo podemos afirmar que el príncipe que hemos puesto como imagen de Dios, no puede hacer de un súbdito su igual sin que su poder desaparezca.” (Bodino, 1997, p. 73)

En consecuencia, se puede afirmar que el término soberanía corresponde a un poder, una facultad que se encuentra íntimamente vinculada al poder de mando dentro de una sociedad y un Estado, donde dicho poder recae respecto a su titularidad en el Estado; es decir, la soberanía

como elemento constitutivo del Estado.

Concepto de soberanía popular

En este punto, conviene resaltar que una de las novedades positivas que trajo consigo el constitucionalismo contemporáneo llega a ser sin duda alguna es el reconocimiento de la soberanía popular, del entendimiento que el poder reside en el pueblo. Este hito en el Derecho Constitucional fue muy importante porque permitió que este principio se vea reflejado en diversas constituciones nacionales de forma textual, donde la incorporación de una forma de ejercicio directo hace que el principio de soberanía popular sea reconocido de forma amplia e íntegra, toda vez que superó la idea respecto a que su ejercicio se realice solamente de forma delegada través de sus representantes.

Ahora bien, resulta valioso mencionar que si bien es cierto que la teorización de la soberanía requiere de un estudio arduo por su carencia de carácter unívoco, por ello corresponde matizar las condiciones representativas al relativismo que este principio presenta con el ejercicio del poder, ya que con las revoluciones liberales su concepto pasó de significar una clase de poder supremo del monarca o Estado hacia un poder instituido mediante la voluntad del pueblo, aquel que reside en el pueblo y solo pertenece a este (Marshall, 2010). Sin perjuicio de lo anterior, es importante enfatizar la distinción entre la soberanía *per se* y la soberanía popular o el principio de soberanía popular, esto con el sentido de desmitificar y aclarar lo que en la doctrina llega encontrar diversidad de comentarios, y es que se puede encontrar como sinónimos aquellos términos anteriores.

Respecto a la teoría el concepto de soberanía popular, se tiene presente que la base sobre la cual debe partir su análisis está referido al sujeto titular de la soberanía: el pueblo; ello quiere decir que lo importante de esta noción radica en que la titularidad reside en el pueblo como titular del poder constituyente y no así en un monarca como en los modelos monárquicos (Martínez Dalmau, 2010); en consecuencia corresponde decir que el ejercicio de esta soberanía siempre pertenece al pueblo, pero

puede delegarse, mas no enajenarse, ni cederse.

“*We the people*” [Nosotros, el pueblo], con esas tres palabras inicia el texto de la primera constitución moderna del mundo, haciendo referencia a la Constitución federal de los Estados Unidos de 1787, determinando así el fin no sólo del colonialismo británico, sobre las 13 colonias en América, sino representando el inicio del fin del absolutismo monárquico de gobierno. Es decir, con esas tres sencillas palabras se quita el poder absoluto de los reyes y es entregado al pueblo como nuevo titular del poder, pero no de forma teórica sino desde el reconocimiento constitucional, lo cual representó un avance significativo para el principio de soberanía popular.

Al ser el término soberanía popular un concepto compuesto, se debe iniciar su estudio y tratamiento a partir del concepto de soberanía, Heller (1955) establece que la soberanía es un atributo del Estado, un derecho subjetivo mediante el cual este ejerce poder tanto a nivel interno como a nivel internacional. Entonces, el término soberanía apareja el concepto de poder de donde nacen dos interrogantes: ¿Para qué se ejerce este poder? y ¿Quién ejerce este poder?

Respecto a la primera pregunta, la Teoría del Estado se ha encargado de teorizar este aspecto, de donde se establece que la soberanía tiene un origen pre estatal y es en ese origen donde se encuentra su finalidad. Un grupo de personas, toda sociedad necesita un orden que le asegure tanto su convivencia pacífica como su propia sobrevivencia, es en ese momento y ante esa necesidad donde aparece la soberanía como un poder jurídico mediante el cual esa sociedad, de forma autónoma, elabora y se obliga a cumplir una serie de normas. De esa manera, la soberanía sirve para que un conjunto de normas, primero sociales luego jurídicas, adquieran vigencia y exigibilidad para la búsqueda de un orden social, paz social o cualquier otra finalidad que permita la preservación y protección de un grupo social.

En referencia a la segunda pregunta, es preciso establecer que no existe soberanía sin sujeto, no puede existir un poder jurídico o un dere-

cho subjetivo sin titular, por lo que el sujeto que ejerce la soberanía es el pueblo siempre y cuando ese ejercicio se lo desarrolle dentro de un sistema democrático. Por supuesto que pueden existir otros titulares de este poder como históricamente se pueden identificar varios casos, pero la soberanía popular sólo puede ser ejercida exclusivamente por el pueblo.

Para Habermas (1989) el concepto de soberanía popular puede llegar a ser incluso contradictorio por su amplitud en relación a sus orígenes y pretensiones, ya que si se analiza el término desde el liberalismo clásico significa el ejercicio del principio de igualdad o desde un enfoque garantista este tipo de soberanía es la garantía de los derechos fundamentales. De ese entendimiento, se puede afirmar que el contenido de la soberanía popular varía según el enfoque teórico bajo el cual se lo analice; sin embargo, no sería falaz si se puede aportar un concepto genérico del mismo, estableciendo que la soberanía popular es una teoría propia del derecho constitucional mediante la cual se entiende y se explica que el ejercicio del poder está en la titularidad del pueblo.

Ahora bien, la soberanía popular como instituto jurídico, como enfoque teórico o como forma de ejercer el poder, está vinculado al nacimiento y consolidación de la democracia moderna debido a que la vigencia de esta soberanía sólo puede desarrollarse en sistemas democráticos y no así en otras formas de gobierno. Las formas en la que se reconoce y puede ejercerse la soberanía popular indican cuán democrática es una sociedad debido a que, si existen diversas formas de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del poder público, de mejor manera se materializa el contenido de la soberanía popular en la realidad. De esa manera, la soberanía popular implica de un cambio en el entendimiento sobre quién es el titular del ejercicio del poder, transitando del poder de una sola persona: el rey, el monarca, al ejercicio del poder por parte del pueblo, el paso de la monarquía a la democracia.

Por su parte, Martínez Dalmau (2014) establece que fueron las revoluciones liberales las que materializaron efectivamente el concepto de soberanía popular, tanto en la forma de su desarrollo como en los productos (Constituciones) en las que derivaron dichas revoluciones. A

partir de esa afirmación, es coherente señalar que un entendimiento cabal de la naturaleza de la soberanía popular pasa necesariamente por un análisis de su aplicación en las mencionadas revoluciones. Estos sucesos revolucionarios desarrollados en Estados Unidos y Francia tuvieron como hilo conductor el anhelo de libertad de la burguesía frente al poder del monarca, esta libertad entendida como una emancipación frente al poder de una persona en post del ejercicio del poder por parte del pueblo.

Asimismo, estas revoluciones liberales significaron una lucha por el ejercicio del poder para que regrese a titularidad del pueblo, por lo que la soberanía popular encuentra en este momento histórico, ese punto de inflexión donde el pueblo, o al menos una parte de él, comienza a detentar el poder bajo los lemas de la libertad y la igualdad. Por esa razón, estos elementos de la soberanía popular conquistados, mediante estos procesos revolucionarios, fueron inmediatamente expresados en las Constituciones bajo la premisa de proteger esta conquista mediante la norma más importante del ordenamiento jurídico.

De lo anteriormente expresado, es coherente señalar que existe un vínculo estrecho entre la soberanía popular y Constitución, porque no es casual que el texto de la Constitución americana de 1787, considerada como la primera Constitución moderna, inicie con el término “*we the people*” [nosotros, el pueblo] estableciendo de forma clara que el titular del ejercicio del poder es el pueblo, rompiendo con las ideas monárquicas del colonialismo inglés. Por su parte, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, producto de la revolución de 1789, y que constituyó años más tarde en el preámbulo de la primera Constitución francesa, establece en sus primeras líneas *Los Representantes del Pueblo Francés, constituidos en Asamblea Nacional*, redacción que claramente establece que es el pueblo quien detenta el poder en pleno ejercicio de su soberanía. Con estos dos ejemplos, se identifica de forma clara una secuencia lógica entre soberanía popular y constitución, siendo que las conquistas del pueblo por ejercer el poder de forma directa para decidir de forma autónoma su destino, debe estar reconocido en los textos constitucionales con la finalidad de proteger ese poder soberano.

Para Kalyvas (2010) la vigencia de la soberanía popular significa un nuevo orden político y legal debido a que el titular del poder ya no es el soberano sino es el pueblo; además, debe entenderse al soberano como el pueblo, este soberano va a determinar la forma constitucional, así como la organización y estructura del Estado. Es decir, el soberano como el titular de la soberanía, es el encargado de dotar a la sociedad de un orden jurídico, sometiéndose voluntariamente a él, y determina como va a ejercer su poder a través de los órganos e instituciones del Estado.

Estas ideas de las revoluciones liberales tienen su fundamento en el contractualismo, teorizado por autores como Hobbes, Locke y Rousseau, que establece la existencia de un contrato, un pacto firmado por todas y todos los miembros de la sociedad. Dicho pacto es un poder nuevo que reconfigura el concepto de soberanía, señalando que la soberanía es el poder del pueblo para crear al Estado civil de forma racional, por lo cual la soberanía es absoluta. Cabe destacar que para Rousseau existe una diferencia entre el pacto social y el contrato social, el primero es el poder constituyente el cual no es elemento jurídico sino un elemento *de facto*, mientras que el segundo es el poder constituido. El poder político surge desde la voluntad democrática de los miembros de la sociedad para crear el contrato social.

En definitiva, el concepto de soberanía popular se asienta sobre la idea central que el poder reside en el pueblo, es la comunidad política quién se erige como único titular de la soberanía. Este concepto simple pero poderoso, poco a poco fue saliendo de su ámbito exclusivamente teórico para ser aplicado en la materialidad, sí bien las revoluciones desarrolladas en Inglaterra como en Estados Unidos son ejemplos importantes de la aplicación del concepto de la soberanía popular, no es sino hasta la Revolución Francesa donde se puede identificar su máxima aplicación material. Se debe tomar en cuenta en dicha revolución se aparejó el concepto de soberanía popular con el poder constituyente. Por lo tanto, la soberanía popular es un poder y un derecho que ejerce el pueblo, mediante el cual se da origen el ordenamiento jurídico, expresado en la Constitución y a los diferentes órganos del Estado. Esta soberanía representa un avance de la comprensión del soberano, cuya denominación

recae en el pueblo y no en una persona; así, la soberanía popular permite generar una legitimidad del ejercicio del poder consolidando un sistema verdaderamente democrático, donde el pueblo es quien toma todas las decisiones del Estado. La soberanía popular tiene su fuente en el pueblo y reside su reconocimiento en el texto constitucional.

Pérdida de la soberanía popular

Soberanía nacional

El temor de la burguesía respecto al empoderamiento del pueblo a través de la soberanía popular, encuentra en el concepto de soberanía nacional el concepto idóneo para contener esa fuerza emancipadora del pueblo; así, mediante esta soberanía nacional el poder recibe ya no en el pueblo sino en la nación, y como la nación hace referencia al Parlamento cómo poder constituido; así, el poder reside en los parlamentos y en consecuencia en los partidos políticos. Esta situación se advertirá con mayor detalle, cuando se haga referencia al constitucionalismo conservador que aparece luego de los momentos revolucionarios.

Ahora bien, para Mainz (1988) la diferenciación que se encuentra entre la soberanía nacional y la soberanía popular, lejos de ser solamente una distinción semántica, resulta importante para identificar las formas actuales de ejercicio de la soberanía. El problema entre la titularidad y el ejercicio de la soberanía, entre la soberanía del pueblo y de la Nación, son fruto de la Revolución Francesa. En otras palabras, la cuestión entre que, si la soberanía reside en el pueblo o la nación, es un problema que surge durante el desarrollo de la revolución del pueblo francés y sus años posteriores. Así, el entendimiento sobre el paso de la soberanía popular hacia la nacional requiere hacer referencias a las etapas de esta revolución, las cuales serán determinantes tanto para la vigencia plena de la soberanía popular como para su restricción.

Para la soberanía nacional, la titularidad de la misma reside en la Nación más no en el pueblo, donde la nación es la reunión de los representantes del pueblo en el seno de la Asamblea Nacional, que actualmente es cualquier tipo de parlamento. La nación le arrebató el poder

al pueblo respecto a la titularidad de la soberanía dejándole provisiones nominales en la Constitución que no se aplican en la realidad. Es decir, se va a seguir estableciendo que el poder reside en el pueblo, pero a continuación se debe colocar las salvaguardas sobre el ejercicio de la misma que ya estará en manos del pueblo.

Respecto al ejercicio de la soberanía, se debe entender que, si nominalmente el pueblo sigue siendo el titular de la soberanía, el énfasis del constitucionalismo conservador estará en limitar y arrebatar el poder al pueblo desde el ejercicio de la soberanía, donde el pueblo no puede ejercer de forma directa, sino que necesariamente y de forma obligatoria debe elegir a sus representantes, para que sean estos quienes en realidad y efectivamente ejerzan la soberanía. Así, se puede entender fórmulas constitucionales que establecen que la soberanía reside en el pueblo, pero es ejercida por sus representantes. A priori, no resulta una fórmula negativa para la soberanía popular desde un punto de vista de practicidad y ejercicio en la materialidad, si no fuera por el elemento del sufragio restringido, el cual viene a cerrar el círculo de la expropiación del poder al pueblo.

Poder constituyente constituido

Con el triunfo de las revoluciones liberales de fines del siglo XVI-II, parecería que el concepto de soberanía popular, conquistado por el pueblo, había triunfado y bajo este concepto el pueblo sería el dueño de los destinos del Estado de forma autónoma. Esa intención, rápidamente comenzó a perder fuerza, al mismo tiempo que las ideas revolucionarias se comenzaban a convertir en fuerzas conservadoras nuevamente.

El impulso de las ideas basadas en que la soberanía reside en el pueblo, en la soberanía popular, resultaron un tanto peligrosas para la burguesía revolucionaria, quienes vieron en el empoderamiento del pueblo a un oscuro obstáculo para proteger sus intereses, develando así quizás la verdadera intención de estos “revolucionarios” la cual era sustituir el poder del monarca en beneficio propio. Así, las ideas del poder constituyente, del poder del pueblo fueron de forma adrede vaciadas de

contenidos por las burguesías antes revolucionarias que no quisieron que el pueblo verdaderamente detente el poder del Estado, para ello crearon teorías que mitiguen la fuerza de la soberanía popular; conceptos como soberanía nacional y poder constituyente constituido iniciaron su construcción y vigencia, que en algunos lugares del mundo incluso al día de hoy siguen vigentes.

La soberanía nacional y el concepto de poder constituyente constituido, se oponen a la idea de la participación directa en la toma de decisiones por parte del pueblo, ya desarrollada en su génesis en la democracia de Pericles en la Antigua Grecia, siendo fuertemente interpelada respecto a su eficacia y carácter democrático a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI a causa de muchos factores entre los cuales se puede identificar la decadencia de la democracia representativa y su interpelación en muchos países latinoamericanos, donde el descrédito de los partidos políticos es muy alto. La vigencia de un monopolio de los partidos políticos tradicionales sobre el sistema político vedó la participación de la ciudadanía, dejando en manos de cúpulas políticas de los partidos tradicionales las decisiones del Estado, por fuera de la participación del pueblo. Así, es común, que candidatas y candidatos sean muy cercanos a sus electores en época electoral para luego olvidarse de los mismos cuando ya han asumido un cargo político, creando una sensación de pérdida de poder por parte de la ciudadanía, lo cual es contrario al principio de soberanía popular.

Al respecto, Martínez Dalmau (2022) afirma que el ejercicio del poder constituyente era visto de manera muy peligrosa por las élites conservadoras que temían su verdadero alcance respecto del ejercicio del poder, señalando a este ejercicio como una “condición monstruosa” como una anomalía peligrosa sobre la cual no se tiene más remedio que limitar poco menos de eliminar. Este autor afirma “En definitiva, a través de la virtual soberanía compartida, de la inaplicación de los principios constitucionales, y del desapoderamiento popular producto de la pérdida por parte de las mayorías de la capacidad de decidir qué es la constitución, la condición monstruosa quedaba definitivamente conjurada; el “pueblo en uso de su soberanía” pasaba a recordarse como una pesadilla

de otro tiempo una vez se había mutado en “el rey y el parlamento en uso de su soberanía”. La constitución democrática propia del liberalismo revolucionario podría recordarse como una locura de juventud que debía permanecer en el pasado. El liberalismo había perdido cualquier esencia revolucionaria, lo que le permitía abrazar el orden y la estabilidad como principios de su acción política, con gran satisfacción de los poderes establecidos a los que ya pertenecían plenamente.”

Es en este desarrollo constitucional, que se puede advertir un fenómeno que se irá repitiendo lastimosamente en muchos lugares del mundo con las revoluciones populares, siendo que las revoluciones populares de fines del siglo XVIII e inicios del siglo XIX propugnaban el fin de la monarquía para establecer un modelo democrático, estos ideales no fueron necesariamente acompañados por un reconocimiento constitucional y un posterior desarrollo legislativo. Esta ausencia promovida principalmente por las élites de la burguesía, demostraron inicialmente en Francia posteriormente en España y en los países latinoamericanos, que los movimientos revolucionarios para esta oligarquía solamente era un pretexto para detentar el poder, los conceptos de soberanía popular o poder constituyente habían servido de forma discursiva pero nunca la burguesía procuro realmente en poder al pueblo, ello debido a que veían en el poder popular a un enemigo que podía poner en duda el amplio poder ganado en las revoluciones liberales. Así, lejos de que los textos constitucionales sean el catalizador de la soberanía popular determinando diferentes mecanismos de participación social y control popular sobre el Estado, las constituciones sirvieron para limitar el poder del pueblo y algunos casos hasta negarlo respecto a su ejercicio. Las constituciones conservadoras no podían decir abiertamente que el pueblo ya no era el titular de la soberanía, pero si podían regular esa situación de forma indirecta a partir de cláusulas constitucionales que limiten poco a poco el poder del pueblo, y es sobre esta idea dónde se pasa de la soberanía popular a la soberanía de la nación, el paso del poder del pueblo hacia el poder constituyente constituido.

Cabe considerar que, el término de poder constituyente constituido, el cual resulta en primera instancia contrario y hasta incoherente

en su misma formulación, aparece como una forma de explicar la limitación que sufre el concepto de soberanía popular y poder constituyente a partir del constitucionalismo conservador que se inicia principalmente a inicios del siglo XIX. Inicialmente, se establece que este instituto jurídico plantea la situación donde el poder constituyente es limitado y su ejercicio es usurpado por el poder constituido.

Siendo el poder constituyente un poder creador, mediante el cual el pueblo elabora de forma autónoma un texto constitucional, su presencia no termina con la vigencia de esta norma fundamental, sino que se mantiene vigente tanto en el texto constitucional como es la potestad del pueblo en modificar su constitución, situación en la cual la doctrina constitucional la ha denominado como poder de reforma. Así, es en el ejercicio de este poder de reforma donde aparece el concepto de poder constituyente constituido.

Otra consecuencia jurídica de la vigencia el poder constituyente constituido, recae en que la Constitución deja de ser el fruto de la voluntad del pueblo para hacer fruto de la voluntad política partidaria, porque el sujeto sobre el cual recae el poder de reforma constitucional es el parlamento; es decir, el poder que tenía el pueblo para reformar el texto constitucional es arrebatado en favor del poder constituido, el cual lejos de ser un concepto abstracto se materializa en las élites de los partidos políticos de turno, los cuales en muchos casos representan a todo el mundo menos al pueblo.

Por esa razón, el concepto de poder constituyente constituido les dio la posibilidad a las élites conservadoras delimitar a la mínima expresión el concepto de soberanía popular, dejando que siga presente en la Constitución, pero de forma meramente nominal, porque quien tiene verdaderamente el poder para modificar la Constitución ya no es el pueblo sino es el poder constituido, el cual está en manos de esas élites que históricamente se opusieron al poder del pueblo. la fórmula estaba clara, el pueblo elabora una constitución ejerciendo la soberanía popular y luego las élites conforme sus intereses la modifica van a gusto y placer, sin contar con la participación del pueblo; esta situación generó un

nominalismo constitucional porque la Constitución deja de ser fruto de la voluntad popular para hacer fruto de la voluntad de unos cuantos, así mediante leyes y procedimientos ordinarios los textos constitucionales revolucionarios fueron perdiendo poco a poco su contenido emancipador dejando el camino libre al conservadurismo constitucional.

Recuperación de la soberanía popular

En ese punto, se debe tener como base que el NCL es la base para referirse a la recuperación de la soberanía popular. Así, respecto a la recuperación del concepto de soberanía popular lo que realiza este nuevo constitucionalismo es devolver el poder político al pueblo debido a que durante décadas ese poder en muchos países latinoamericanos fue detentado por oligarquías y pequeños grupos de poder que manejaron y redactaron Constituciones para proteger sus intereses, de esa manera se retoma el poder del pueblo para que este de forma soberana decida y ejerza el poder político a través de mecanismos de participación de democracia participativa.

Un elemento central en esta recuperación del poder popular se advierte en que todos los textos constitucionales del NCL son fruto de Asambleas Constituyentes, las cuales no son las tradicionales reuniones de las élites sociales sino que al contrario han sido caracterizadas por su composición plural y la participación de la ciudadanía, incluso llegando a ser aprobadas mediante referendos como en el caso de la Constitución boliviana. Al señalar que todos los textos del NCL son fruto del pueblo quien deliberó y las elaboró en Asambleas Constituyentes democráticas, no es un aspecto casual sino es la expresión de una característica central de esta nueva etapa del constitucionalismo que es devolverle el poder al verdadero soberano: el pueblo.

En palabras de Negri (1994) “el paradigma del poder constituyente es el de una fuerza que irrumpe, quebranta, interrumpe, desquicia todo equilibrio preexistente y toda posible continuidad. El poder constituyente está ligado a la idea de democracia como poder absoluto. Es, por consiguiente, el del poder constituyente, como fuerza impetuosa y

expansiva, un concepto ligado a la preconstitución social de la totalidad democrática. Esta dimensión, preformativa e imaginaria, tropieza con el constitucionalismo de manera precisa, fuerte y durable”. Bajo ese concepto, claramente se advierte la vocación del NCL de recuperar la soberanía popular a través de su ejercicio en una Asamblea Constituyente de carácter democrático y principalmente refundador.

Noguera y Criado (2011) establecen que el NCL se forma desde la voluntad popular superando los tradicionales procesos constituyentes que fueron desarrollados a espaldas del pueblo. Esta voluntad popular está doblemente reforzada no sólo porque éstos textos constitucionales han sido fruto del poder del pueblo sino que también en su mayoría fueron aprobados por el pueblo de forma directa. Para los mencionados autores los procesos constituyentes en Colombia (1990-1991), Venezuela (1999) y Ecuador (2007), sin olvidar el caso boliviano (2006-2008), se caracterizan por ser significar un tránsito pacífico entre un sistema constitucional antiguo y uno nuevo sin necesidad de tener una ruptura constitucional, tuvieron actos constituyentes directos y porque aportaron fuentes normativas como los “mandatos” y “decretos” de la asamblea constituyente ecuatoriana y venezolana respectivamente.

Haciendo un detenimiento sobre el proceso constituyente venezolano, si bien las nuevas Constituciones de Colombia (1991) y Ecuador (1998) han aportado al NCL, es la experiencia venezolana la que marca un verdadero hito al ser la primera que es fruto de un proceso constituyente democrático. De esa manera, se establece con plena certeza que todos los procesos constituyentes del NCL tuvieron un carácter originario porque además de crear un nuevo orden constitucional fueron la expresión máxima de la soberanía y participación popular, hecho inédito en la historia latinoamericana.

Por su parte, un elemento central en esta recuperación del poder popular se advierte en que todos los textos constitucionales del NCL son fruto de Asambleas Constituyentes, las cuales no son las tradicionales reuniones de las élites sociales sino que al contrario han sido caracterizadas por su composición plural y la participación de la ciudadanía,

incluso llegando a ser aprobadas mediante referendos como en el caso de la Constitución boliviana. Al señalar que todos los textos del NCL son fruto del pueblo quien deliberó y las elaboró en Asambleas Constituyentes democráticas, no es un aspecto casual sino es la expresión de una característica central de esta nueva etapa del constitucionalismo que es devolverle el poder al verdadero soberano: el pueblo.

En este contexto, el NCL se erige como la última generación del constitucionalismo sí retoma el principio de soberanía popular dentro de los textos constitucionales; esta recuperación del principio democrático redirige el camino y atrasado por el constitucionalismo revolucionario y que casi durante dos siglos había sido olvidado. Para este trabajo, se parte sobre la premisa de que las constituciones pertenecientes al NCL son las únicas que actualmente reconocen a la soberanía popular en su verdadero sentido; de esa manera a continuación se analizarán las diferentes constituciones de Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia, haciendo un recorrido histórico sobre como los textos constitucionales han venido reconociendo a la soberanía popular y que es desde los textos constitucionales que están dentro del NCL, recién se vuelve a recuperar el concepto de soberanía popular. Y para completar el ejercicio, posteriormente se analizará cuál es el estado de la soberanía popular en todas las constituciones de Iberoamérica, con la finalidad de demostrar que solo a partir del NCL se ha podido recuperar la esencia el poder del pueblo en los textos constitucionales.

De la revisión de las diferentes constituciones que han estado vigentes en Bolivia, se advierte que desde la primera Constitución ya se colocó diferentes mecanismos de restricción a la soberanía popular, estas restricciones van desde el reconocimiento de la titularidad de la soberanía en manos de la nación hasta la prohibición expresa de que el pueblo puede ejercer de forma directa su soberanía. A lo largo de todas las constituciones se ha establecido que la soberanía recibe en la nación y que su ejercicio está en manos de los poderes constituidos (legislativo ejecutivo y judicial). Asimismo, esta delegación del poder, de la Nación hacia los órganos públicos, permitió que históricamente el pueblo boliviano no pueda ser parte de la toma de decisiones porque el diseño constitucional había vedado

esa posibilidad. Esta prohibición a que el pueblo pueda participar en el ejercicio del poder no se la realizó de forma sutil o implícita, sino que los diferentes textos constitucionales se encargaron de prohibir expresamente esta situación, iniciada en la constitución de 1871, señalando de forma clara que el pueblo ni delibera ni tampoco gobierna, disposición que fue repetida a lo largo de todos los textos constitucionales bolivianos, llegando a extremos como los que se identifica en la constitución de 1967 donde el *numen juras* de la norma constitucional se titula limitación al pueblo, teniendo así un excelente ejemplo de cómo las élites prohibían el ejercicio de la soberanía del pueblo. Si bien se tienen previsiones que tratan de una manera de ser coherentes con la soberanía popular, como la constitución de 1826 que establecía que la soberanía reside en el pueblo, o la constitución de 1938 que identifica las características de inalienable e imprescriptible de la soberanía. De ello, se colige que es verdad que todas las constituciones bolivianas hasta la del 2009 restringieron de forma clara cualquier posibilidad de la soberanía popular.

Por su parte, otro elemento llamativo de esta revisión constitucional, reside en la extrema personalización del poder, lo cual se advierte en los preámbulos e introducciones de las constituciones, dónde se identifica de forma clara qué presidente está encabezando la reforma constitucional, situación que denota la histórica tradición presidencialista de Bolivia. Al respecto, otro hecho que cabe advertir es la repetida mención sobre Dios como legitimador de ejercicio del poder, situación que ya se ha vertido como una característica del constitucionalismo conservador latinoamericano.

Un hecho que es menester destacar, es que para el constitucionalismo conservador el ejercicio de la soberanía popular implica también el reconocimiento de derechos; es decir, las diferentes constituciones de Bolivia establecen la cláusula abierta del reconocimiento de los derechos fundamentales a partir del reconocimiento de la soberanía popular, situación y recoge la teoría del constitucionalismo revolucionario la cual menciona que el Poder Constituyente se ejerce, entre otras cosas, para reconocer derechos a las personas. De esa manera, a lo largo de las Constituciones bolivianas se identifica una limitación al ejercicio de

soberanía popular que no es hasta la Constitución del año 2009, que esta situación va a cambiar. Sin perjuicio de lo manifestado anteriormente, es necesario destacar que la Constitución del año 2004 sí bien mantenía la previsión del ejercicio de la soberanía de forma delegada, introduce la posibilidad de reforma constitucional vía Asamblea Constituyente, situación muy importante porque materializa los postulados de la teoría del poder constituyente.

La Constitución boliviana del año 2009, que responde al enfoque del NCL, desde su preámbulo comienza a retomar el papel central que juega el pueblo boliviano en la construcción de la Constitución, señalando que es este pueblo en ejercicio de su poder constituyente originario quién ha elaborado el texto constitucional, previsión que encuentra mayor desarrollo cuando en el artículo 7 se establece, por primera vez en la historia de Bolivia, que el pueblo ejerce su soberanía de forma directa, situación que es complementada por el artículo 11 cuando detalla diferentes mecanismos de democracia directa; para que finalmente en el artículo 411, retomando todos los postulados revolucionarios de la soberanía popular. Asimismo, el Constituyente boliviano establece que tanto la reforma parcial como la reforma total de la Constitución, debe pasar de forma obligatoria por un referendo aprobatorio del pueblo; es decir, en Bolivia no se puede modificar ni una sola palabra de la Constitución sin antes preguntarle al pueblo, previsión constitucional muy importante porque no solo le devuelve el poder a su verdadero titular que es el pueblo sino que definitivamente queda superado el concepto de poder constituyente constituido.

Por esa razón, luego de haber hecho una revisión histórica de todas las Constituciones de Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia, Estados que se enmarcan dentro del NCL, se advierte que sólo las Constituciones que responden a este último momento del constitucionalismo han retomado el concepto de soberanía popular dentro de sus textos constitucionales de forma expresa y sin mayores restricciones. Sobre ese razonamiento, se pueden establecer los siguientes puntos coincidentes y presentes en las Constituciones del NCL respecto a esta importante recuperación del poder del pueblo:

Las Constituciones son elaboradas mediante Asambleas Constituyentes democráticas

La aprobación del texto constitucional se realiza mediante referendo

Existe un reconocimiento expreso sobre que la titularidad de la soberanía está en manos del pueblo

Establecimiento de mecanismos de democracia directa como formas de ejercicio directo de la soberanía popular

Cualquier tipo de reforma constitucional, total o parcial, se la debe realizar con participación del pueblo vía referendo o Asamblea Constituyente

Este NCL tiene características propias que van desde su formación mediante asambleas constituyente democráticas, pasando por la extensión de su articulado, hasta la originalidad de su redacción. Así, una de las características de este constitucionalismo es la retoma del concepto de soberanía popular como poder del pueblo para tomar las decisiones dentro del Estado; es decir, el NCL es devolver el poder político al pueblo debido a que durante décadas ese poder, en muchos países de la región, fue detentado por oligarquías y pequeños grupos de poder que manejaron y redactaron constituciones para proteger sus intereses, de esa manera, se retoma el poder del pueblo para que este, de forma soberana, decida y ejerza el poder político a través de mecanismos de participación de democracia participativa.

Este elemento central del NCL, contenido en la recuperación del concepto de soberanía popular, del poder del pueblo como su único titular, permite la regulación constitucional de diferentes mecanismos de democracia participativa por los cuales la ciudadanía retoma y ejerce una participación activa en la formación y desarrollo de su Estado y sus políticas públicas. El estrecho vínculo entre el NCL y la soberanía popular, se produce desde el inicio de la formación de este nuevo constitucionalismo en el proceso de elaboración de la Constitución colombiana de 1991, el

cual tuvo su origen gracias a la activación directa de la soberanía popular donde estudiantes y docentes universitarios iniciaron con la idea de establecer una asamblea constituyente en Colombia. Para Noguera y Criado (2011) la Constitución colombiana de 1991 contienen elementos diferenciadores respecto al constitucionalismo clásico occidental, mismos que serán la guía y base para el resto de las constituciones del NCL, para estos autores este texto constitucional colombiano y sus principales características son el inicio del NCL donde la soberanía popular tiene un lugar preponderante.

Hasta ese momento, en América Latina los procesos constituyentes se habían desarrollado conforme las experiencias europeas donde no existe una participación directa de la población, sino que existe todavía la aplicación del concepto poder constituyente constituido donde los partidos políticos tienen la exclusividad de ejercer la soberanía. Así, la asamblea constituyente colombiana de inicios de la década de los 90 se constituyó como un antes y un después en las formas constituyentes latinoamericanas, redefiniendo la manera de ejercer de forma efectiva la soberanía por parte del pueblo. El resultado de la asamblea constituyente colombiana inició una revolución constitucional en Colombia que tuvo efecto a nivel internacional rescatando el concepto de soberanía popular y actualizando la teoría del poder constituyente para su entendimiento a inicios del siglo XXI. Como todo proceso constituyente hubo el debate social si era realmente necesario cambiar todo el texto constitucional o bastaba solamente con hacer reformas parciales al texto constitucional de 1886, la asamblea constituyente optó por el cambio total de la Constitución a través de la redacción de un nuevo texto constitucional.

De esa manera, respecto a la recuperación del concepto de soberanía popular lo que realiza este nuevo constitucionalismo es devolver el poder político al pueblo debido a que durante décadas ese poder en muchos países latinoamericanos fue detentado por oligarquías y pequeños grupos de poder que manejaron y redactaron Constituciones para proteger sus intereses, de esa manera se retoma el poder del pueblo para que este de forma soberana decida y ejerza el poder político a través de mecanismos de participación de democracia participativa.

Un elemento central en esta recuperación del poder popular se advierte en que todos los textos constitucionales del NCL son fruto de Asambleas Constituyentes, las cuales no son las tradicionales reuniones de las élites sociales, sino que al contrario han sido caracterizadas por su composición plural y la participación de la ciudadanía, incluso llegando a ser aprobadas mediante referendos como en el caso de la Constitución boliviana. Al señalar que todos los textos del NCL son fruto del pueblo quien deliberó y las elaboró en Asambleas Constituyentes democráticas, no es un aspecto casual sino es la expresión de una característica central de esta nueva etapa del constitucionalismo que es devolverle el poder al verdadero soberano: el pueblo.

Noguera y Criado (2011) establecen que el NCL se forma desde la voluntad popular superando los tradicionales procesos constituyentes que fueron desarrollados a espaldas del pueblo. Esta voluntad popular está doblemente reforzada no sólo porque éstos textos constitucionales han sido fruto del poder del pueblo, sino que también en su mayoría fueron aprobados por el pueblo de forma directa. Para los mencionados autores los procesos constituyentes en Colombia (1990-1991), Venezuela (1999) y Ecuador (2007), sin olvidar el caso boliviano (2006-2008), se caracterizan por ser significar un tránsito pacífico entre un sistema constitucional antiguo y uno nuevo sin necesidad de tener una ruptura constitucional, tuvieron actos constituyentes directos y porque aportaron fuentes normativas como los “mandatos” y “decretos” de la asamblea constituyente ecuatoriana y venezolana respectivamente. De esa manera, se establece con plena certeza que todos los procesos constituyentes del NCL tuvieron un carácter originario porque además de crear un nuevo orden constitucional fueron la expresión máxima de la soberanía y participación popular, hecho inédito en la historia latinoamericana.

En definitiva, el NCL tiene entre una de sus bases la retoma de la soberanía popular mediante la cual es el pueblo de forma directa el que ejerce su soberanía dando paso a la vigencia de diferentes formas de democracia directa. Este elemento que resulta un avance al carácter democrático del Estado al reconocer este poder de forma expresa en la Constitución, permitiendo que los textos constitucionales, fruto de la

decisión del pueblo, permitan devolver el poder al pueblo conforme la esencia de la soberanía popular.

CONCLUSIONES

En definitiva, se puede concluir que la soberanía aparece en la Ciencia Política como un atributo del Estado, pero su contenido adquirió tanta relevancia que fue transitando hacia el Derecho, siendo un elemento muy importante en la consolidación del sistema democrático y republicano, y ahora también adquiere relevancia en la consolidación de un Estado Constitucional. Así, la soberanía popular como ese poder del pueblo para ejercer el poder de forma directa, debe ser el punto de partida para que a nivel mundial se advierta que el NCL ha sido el pionero en recuperar el verdadero contenido de este principio, devolviendo el poder a su verdadero depositario: el pueblo, situación que es menester de replicar y fortalecer por todos los Estados democráticos.

Referencias bibliográficas

Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales* (E. Garzón Valdés, Trad.). Centro de Estudios Constitucionales.

Bodin, J. (1992). *Los seis libros de la República* (P. Bravo Gala, Trad., pp. 46–66). Centro de Estudios Constitucionales.

Bodin, J. (2010). *Colloquium of the Seven about Secrets of the Sublime*. Penn State University Press.

Conde, F. J. (1935). El pensamiento político de Bodino. *Anuario de Historia del Derecho Español*, (5), 5–96.

Constitución Política del Estado de Bolivia. (2009). Estado Plurinacional de Bolivia.

Dahl, R. A. (1999). *La democracia: Una guía para los ciudadanos*. Taurus.

Dalmau, R. M. (2009). El proyecto de Constitución de Ecuador, ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.*, (23), 264–274.

Dalmau, R. M. (2012). El ejercicio del poder constituyente en el nuevo constitucionalismo. *Revista General de Derecho Público Comparado*, (11), 1–15.

Dalmau, R. M. (2018). ¿Han funcionado las constituciones del nuevo constitucionalismo latinoamericano? *Derecho & Sociedad*, (51), 191–205

Ferrajoli, L. (2006). *Derechos y garantías: La ley del más débil*. Trotta.

Franklin, J. H. (2017). *Sovereignty and the mixed constitution: Bodin and his critics*. En Jean Bodin (pp. 21–51). Routledge.

Gestoso, N. G. (2003). Sobre los orígenes históricos y teóricos del concepto de soberanía: Especial referencia a los Seis libros de la República de J. Bodino. *Revista de Estudios Políticos*, (120), 301–328.

Habermas, J. (1981). *La reconstrucción del materialismo histórico*.

Taurus.

Kelsen, H. (1982). *Teoría pura del derecho* (R. J. Bernengo, Trad.). Universidad Nacional Autónoma de México.

Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship*. Oxford University Press.

Lloyd, H. A. (1991). Sovereignty: Bodin, Hobbes, Rousseau. *Revue Internationale de Philosophie*, 45(179), 353–379.

Locke, J. (1963). *Ensayo sobre el gobierno civil*. Aguilar.

Maquiavelo, N. (1990). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* (Libro I, cap. XII). Alianza.

Noguera, A. (2010). *Los derechos sociales en las nuevas constituciones latinoamericanas*. Tirant lo Blanch.

Pastor, R. V., & Dalmau, R. M. (2010). Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. *Corte Constitucional del Ecuador*.

Pastor, R. V., & Dalmau, R. M. (2011). El nuevo constitucionalismo latinoamericano: Fundamentos para una construcción doctrinal. *Revista General de Derecho Público Comparado*, 9(1).

Rawls, J. (2006). *Teoría de la justicia* (M. D. González, Trad.; 6.ª reimp.). Fondo de Cultura Económica.

Rousseau, J.-J. (1985). *El contrato social* (Libro IV, cap. I). Losada.

Sieyès, E.-J. (1992). *¿Qué es el Tercer Estado?* Alianza.

Uprimny Yepes, R. (1992). *La dialéctica de los derechos humanos en Colombia*. Fundación Universidad Autónoma de Colombia.

Zagrebelsky, G. (2002). *El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia* (M. Gascón, Trad.; epílogo de G. Peces-Barba). Trotta.

**EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO
ADMINISTRATIVO ESPAÑOL
(EL DERECHO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONAL)**

The constitutional framework of spanish
administrative law
(constitutional administrative law)

Jaime Rodríguez-Arana

Catedrático de Derecho Administrativo

Presidente de la Sección Española del Instituto Internacional de
Ciencias Administrativas

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch04>

INTRODUCCION

En la década de los ochenta del siglo pasado, sobre todo, empezó a utilizarse por parte de la doctrina un término bien expresivo de un fenómeno que ciertamente había producido una cierta confusión y no poca inquietud en cuantos se dedican al estudio de nuestra disciplina: la huida del Derecho Administrativo. Expresión, me parece, con la que se pretendía, y todavía se pretende hoy, llamar la atención sobre la pérdida de influencia del Derecho Administrativo como Ordenamiento matriz a partir del cuál debía regirse jurídicamente toda actuación del aparato público, sea cual sea su caracterización normativa. En el fondo, se añora la posición del Derecho Administrativo como Derecho Único sobre el que debe girar el régimen jurídico de la Administración pública, olvidando, con más o menos intensidad, que existe un núcleo básico de principios constitucionales vinculados a las actividades administrativas y a los fondos públicos vinculados al interés general, que con su manto trascienden la naturaleza del Derecho de que se trate en cada caso.

Las líneas que siguen, escritas en diferentes momentos, tienen, sin embargo, un hilo conductor: la caracterización del Derecho Administrativo desde la perspectiva constitucional, lo que trae consigo necesarios replanteamientos de dogmas y criterios, que han rendido grandes

servicios a la causa y que, por tanto, deben sustituirse de manera serena y moderada por los principios que presiden el nuevo Estado social y democrático de Derecho, por cierto bien diferente en su configuración, y en su presentación, al del nacimiento del Estado-Providencia y de las primeras nociones sobre la conformación y dirección de las tareas sociales como esencial función de competencia del Estado. Hoy, en mi opinión, la garantía del interés general es la principal tarea del Estado y, por ello, el Derecho Administrativo ha de tener presente esta realidad y adecuarse, institucionalmente, a los nuevos tiempos pues, de lo contrario perderá la ocasión de cumplir la función que lo justifica, cual es la mejor ordenación y gestión de la actividad pública con arreglo a la justicia.

Tradicionalmente, cuando nos hemos enfrentado con el arduo problema de seleccionar una perspectiva central sobre la que montar todo el Derecho Administrativo, hemos acudido a la aproximación subjetiva, objetiva o mixta. Hoy me parece que mantener una orientación única quizás sea una pretensión que dificulta la comprensión de un sector del Derecho Público que trasciende sus fronteras naturales y que actúa sobre otras realidades, años ha vedadas al Derecho Administrativo, precisamente por la estrechez de miras que surge del pensamiento único, cerrado o estático.

Parece también fuera de dudas que el Derecho Administrativo del siglo XXI es distinto del siglo pasado en la medida en que el sustrato político y social que le sirve de base es bien distinto, como también es bien distinto el modelo de Estado actual. El Derecho Constitucional pasa, el Derecho Administrativo permanece es una manida y reiterada frase acuñada según parece por Otto MAYER que nos ayuda a entender que las instituciones típicas de la función administrativa, de una u otra forma, son permanentes, pudiendo variar obviamente la intensidad de la presencia de los poderes públicos de acuerdo con el modelo político del Estado en cada momento. Claro está, cuando me refiero al Estado, me refiero también “mutatis mutandis” a los diferentes Entes territoriales que disponen de autonomía para la gestión de sus intereses.

Como veremos, el entendimiento que tengamos del concepto del

interés general a partir de la Constitución de 1978 va a ser capital para caracterizar el denominado Derecho Administrativo Constitucional que, en dos palabras, aparece vinculado al servicio objetivo al interés y a la promoción de los derechos fundamentales de la persona. Quizás, la perspectiva iluminista del interés público, de fuerte sabor revolucionario y que, en definitiva, vino a consagrar la hegemonía de la entonces clase social emergente que dirigió con manos de hierro la burocracia, hoy ya no es compatible con un sistema sustancialmente democrático en el que la Administración pública, y quien la compone, lejos de plantear grandes o pequeñas batallas por afianzar su “status quo”, debe estar a plena y exclusivamente a disposición de los ciudadanos, pues no otra es la justificación constitucional de la existencia de la entera Administración pública. En esta línea, el Derecho Administrativo Constitucional plantea la necesidad de releer y repensar dogmas y principios considerados hasta no hace mucho como las señas de identidad de una rama del Derecho que se configuraba esencialmente a partir del régimen de exorbitancia de la posición jurídica de la Administración como correlato necesario de su papel de gestor, nada más y nada menos, que del interés público. Insisto, no se trata de arrumar elementos esenciales del Derecho Administrativo, sino repensarlos a la luz del Ordenamiento constitucional. Es el caso, por ejemplo, de la ejecutividad del acto, que ya no puede entenderse como categoría absoluta sino en el marco del principio de tutela judicial efectiva, como consecuencia de los postulados de un pensamiento compatible y complementario que facilita esta tarea.

Lo que está cambiando es, insisto, el papel del interés público que, desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, aconseja el trabajo, ya iniciada hace algunos años entre nosotros, de adecuar nuestras instituciones a la realidad constitucional. Tarea que se debe acometer sin prejuicios ni nostálgicos intentos de conservar radicalmente conceptos y categorías que la hoy que encajan mal con los parámetros constitucionales. No se trata, de ninguna manera, de una sustitución “in toto” de un cuerpo de instituciones, conceptos y categorías, por otro; no, se trata de estar pendientes de la realidad social y constitucional para detectar los nuevos aires que han de alumbrar los

nuevos conceptos, categorías e instituciones con que el Derecho Administrativo, desde este punto de vista, se nos presenta, ahora en una nueva versión más en consonancia con lo que son los elementos centrales del Estado social y democrático de Derecho dinámico, o también denominado de segunda generación. Ello no quiere decir, como se comentará en su momento, que estemos asistiendo al entierro de las instituciones clásicas del Derecho Administrativo. Más bien, hemos de afirmar, no sin radicalidad, que el nuevo Derecho Administrativo está demostrando que la tarea que tiene encomendada de garantizar y asegurar los derechos de los ciudadanos requiere de una suerte de presencia pública, quizás mayor en intensidad que en extensión, que hace buena aquella feliz definición del Derecho Administrativo como el Derecho del poder para la libertad.

En fin, junto a la metodología que nos proporciona el acercamiento a las ciencias sociales desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, es menester trabajar en el marco constitucional para extraer toda la fuerza, que no es poca, que la Norma fundamental encierra en orden a configurar un Derecho Administrativo más democrático en el que el servicio objetivo al interés general ayude a redefinir todas aquellos privilegios y prerrogativas que no se compadecen con la existencia de una auténtica Administración pública cada vez más conscientes de su posición institucional en el sistema democrático.

Interés general y Derecho administrativo

De un tiempo a esta parte, observamos notables cambios en lo que se refiere al entendimiento del interés general en el sistema democrático. Probablemente, porque según transcurre el tiempo, la captura de este concepto por la entonces emergente burguesía- finales del siglo XVIII- que encontró en la burocracia un lugar bajo el sol desde el que ejercer su poder, lógicamente ha ido dando lugar a nuevos enfoques más abiertos, más plurales y más acordes con el sentido de una Administración pública que ,como señala el artículo 103 de nuestra Constitución “sirve con objetividad los intereses generales”. Es decir, si en la democracia los agentes públicos son titulares de funciones de la colectividad y ésta está llamada a participar en la determinación, seguimiento y eva-

luación de los asuntos públicos, la necesaria esfera de autonomía de la que debe gozar la propia Administración ha de estar empapada de esta lógica de servicio permanente a los intereses públicos. Y éstos, a su vez, deben abrirse, tal y como ha establecido el Tribunal Constitucional en 1984 a los diversos interlocutores sociales, en un ejercicio continuo de diálogo, lo cual, lejos de echar por tierra las manifestaciones unilaterales de la actividad administrativa, plantea el desafío de construir las instituciones, las categorías y los conceptos de nuestra disciplina desde nuevos enfoques bien alejados del autoritarismo y el control del aparato administrativo por los que mandan en cada momento. No es una tarea sencilla porque la historia nos demuestra que la tensión que el poder político introduce en el funcionamiento administrativo a veces socava la necesaria neutralidad e imparcialidad de la Administración en general y de los funcionarios en particular.

Instituciones señeras del Derecho Administrativo como las potestades de que goza la Administración para cumplir con eficacia su labor constitucional de servir con objetividad los intereses generales(ejecutividad, ejecutoriedad, ” potestas variandi”, potestad sancionadora...) requieren de nuevos planteamientos pues evidentemente nacieron en contextos históricos bien distintos y en el seno de sistemas políticos también bien diferentes. Y, parece obvio, la potestad de autotutela de la Administración no puede operar de la misma manera que en el siglo XIX por la sencilla razón de que el sistema democrático actual parece querer que el ciudadano, el administrado, ocupe una posición central y, por tanto, la promoción y defensa de sus derechos fundamentales no es algo que tenga que tolerar la Administración sino, más bien, hacer posible y facilitar.

Frente a la perspectiva cerrada de un interés general que es objeto de conocimiento, y casi del dominio de la burocracia llegamos, por aplicación del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, a otra manera distinta de acercarse a lo común, a lo público, a lo general, en la que se parte del presupuesto de que siendo las instituciones públicas de la ciudadanía, los asuntos públicos deben gestionarse teniendo presente en cada momento la vitalidad de la realidad que emerge de las aportaciones ciudadanas. Por ello, vivimos en un tiempo de participa-

ción, quizás más como postulado que como realidad a juzgar por las consecuencias que ha traído consigo un Estado de Bienestar estático que se agotó en si mismo y que dejó a tantos millones de ciudadanos desconcertados al entrar en crisis el fabuloso montaje de intervención total en la vida de los particulares.

Hace algunos años, más de los que quisiera, cuando me enfrentaba al problema de la definición del Derecho Administrativo al calor de las diferentes y variadas teorías que el tiempo ha permitido, lejos de entrar en el debate sobre cuál de las dos posiciones mayoritarias era la fe-tén, se me ocurrió que quizás el elemento clave para la definición podría encontrarse en el marco de lo que debía entenderse en cada momento por interés general. Más que en la presencia de una Administración pública, para mí lo verdaderamente determinante del Derecho Administrativo es la existencia de un interés general que regular en el marco del modelo de Estado en vigor. Ahora, en el llamado Estado social dinámico, como me gusta caracterizar el Estado social del presente, es precisamente la idea del interés general desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y compatible, la matriz desde la cual se pueden entender los profundos cambios que se están operando en el seno del Derecho Administrativo moderno como puede ser el alumbramiento del concepto del servicio de interés general o la reconsideración de la autotutela y ejecutividad administrativa.

Hasta no hace mucho, la sociología administrativa relataba con todo lujo de detalles las diferentes fórmulas de apropiación administrativa que distinguía tantas veces el intento centenario de la burocracia por controlar los resortes del poder. Afortunadamente, aquellas quejas y lamentos que traslucían algunas novelas de Pio Baroja sobre la actuación de funcionarios que disfrutaban vejando y humillando a los administrados desde su posición oficial, hoy es agua pasada. Afortunadamente, las cosas han cambiado y mucho, y en términos generales para bien. Siendo esto así, insisto, todavía quedan aspectos en los que seguir trabajando para que la ciudadanía pudiera afirmar sin titubeos que la Administración ha asumido su papel de organización al servicio y disposición de la ciudadanía. Y, para ello, quienes hemos dedicado años de nuestra vida

profesional a la Administración sabemos bien que es menester seguir trabajando para que siga creciendo la sensibilidad del aparato público en general, y la de cada servidor público en particular, en relación con los derechos y libertades de los ciudadanos. Hoy el interés general mucho tiene que ver, me parece, con incrustar en el alma de las instituciones, categorías y conceptos del Derecho Administrativo, un contexto de equilibrio poder-libertad que vaya abandonando la idea de que la explicación del entero Derecho Administrativo bascula únicamente sobre la persona jurídica de la Administración y sus potestades, privilegios y prerrogativas.

En este sentido, siempre me ha parecido de clarividente y pionero un trabajo del profesor García de Enterría de 1981 sobre la significación de las libertades públicas en el Derecho Administrativo en el que afirmaba que el interés general se encuentra precisamente en la promoción de los derechos fundamentales. Esta aproximación doctrinal, que goza del respaldo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, está permitiendo, sobre todo en el Derecho Comunitario Europeo, que auténticas contradicciones conceptuales como la del servicio público y los derechos fundamentales se estén salvando desde un nuevo Derecho Administrativo, me atrevería a decir que más relevante que antes, desde el que este nuevo entendimiento del interés general está ayudando a superar estas confrontaciones dialécticas a partir del equilibrio metodológico, el pensamiento abierto y la proyección de la idea democrática, cada vez con más intensidad, sobre las potestades administrativas. Lo que está ocurriendo es bien sencillo y consecuencia lógica de nuevos tiempos que requieren nuevas mentalidades, pues como sentenció hace tiempo Ihering, el gran problema de las reformas administrativas se haya en la inercia y la resistencia a los cambios que habita en la mentalidad de las gentes. Es decir, la caracterización clásica del servicio público (titularidad pública y exclusiva) ha ido adecuándose a la realidad hasta que se ha llegado a un punto en el que la fuerza de la libertad y de la realidad han terminado por construir un nuevo concepto con otras características, sin enterrar nada, y menos con intención de enarbolar la bandera del triunfo de lo privado sobre lo público, porque el debate conceptual ni se plantea en estos tér-

minos ni es verdad que el Derecho Administrativo haya perdido su razón de ser. Más bien, lo que está ocurriendo es que está emergiendo un nuevo Derecho Administrativo desde otras coordenadas y otros postulados diferentes a los de antes. Pero, al fin y al cabo, Derecho Administrativo.

El artículo 103 de la constitucion española

El marco en el que debe explicarse el Derecho Administrativo Español, se encuentra en la Constitución de 1978. El Derecho Constitucional pasa, el Derecho Administrativo permanece sentenció con su habitual perspicacia Otto Mayer, tal y como hemos recordado con anterioridad. Y, como señalara el juez Werner, en esta línea, el Derecho Administrativo es el Derecho Constitucional concretado.

Un vez superadas las lógicas polémicas iniciales que se produjeron entre nosotros tras la aprobación de la Constitución entre el Derecho Administrativo y el Constitucional, debe reconocerse que las líneas maestras sobre las que debe pivotar el Derecho Administrativo del presente se encuentran en el conjunto de criterios, parámetros, vectores y principios que están reconocidos en nuestra Constitución.

En el caso que nos ocupa, me parece que es menester citar, que no analizar dada la naturaleza de este trabajo, los artículos 9, 10, 24, 31 y 103, como los preceptos en los que encontramos un conjunto de elementos constitucionales que nos ayudan a reconstruir las categorías, conceptos e instituciones deudores de otros tiempos y de otros sistemas políticos a la luz del marco constitucional actual. Cualquiera que se asome a la bibliografía española del Derecho Administrativo, encontrará un sinfín de estudios e investigaciones sobre la adecuación a la Constitución de las principales instituciones que han vertebrado nuestra disciplina, que a las claras demuestra como la doctrina tiene bien presente esta tarea.

Entre estos preceptos, ocupa un lugar destacado el artículo 103 que, en mi opinión, debe interpretarse en relación con todos los artículos de nuestra Carta magna que establecen determinadas funciones propias de los poderes públicos en un Estado social y democrático de Derecho, como suelo apostillar, dinámico. Dicho artículo, como bien sabemos,

dispone, en su párrafo primero, que “La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”.

La Administración pública (estatal, autonómica o local porque se usa deliberadamente el singular para referirse a todas), sirve con objetividad el interés general. Me parece que es difícil haber elegido mejor la caracterización de la función administrativa en el Estado social y democrático de Derecho. Primero, porque la expresión servicio indica certeramente el sentido y alcance del papel de la Administración en relación con la ciudadanía. En sentido contrario, bien se puede afirmar que la Administración en una democracia no es, ni mucho menos, ni la dueña del interés general, ni la dueña de los procedimientos, ni la dueña de las instituciones públicas. Está a disposición de la mejor gestión de lo común, de lo de todos. Segundo, porque la instauración del sistema constitucional en las democracias supone un paso relevante en orden al necesario proceso de objetivización del poder que supone la victoria del Estado liberal sobre el Antiguo Régimen. La referencia, pues, a la objetividad es capital. Tiene dos dimensiones según la apliquemos a la organización administrativa en general, a los empleados públicos o funcionarios en particular. En todo caso, lo que me interesa destacar en este momento y en estas circunstancias es que se pretende eliminar del ejercicio del poder público toda reminiscencia de arbitrariedad, de abuso; en definitiva, de ejercicio ilimitado y absoluto del poder. Por eso, el poder debe ser una función pública de servicio a la comunidad, en la que hay evidentes límites. Claro que al ser hombres y mujeres quienes ordinariamente son titulares del poder, las grandezas y servidumbres de la condición humana según la categoría moral de quién lo ejerza arrojarán distintas posibilidades. Ahora bien, la objetividad entraña, como hábito fundamental, la motivación de la actuación administrativa, impidiendo la existencia de espacios de oscuridad o de impunidad, áreas en las que normalmente florece la arbitrariedad, sorprendentemente “in crescendo” a juzgar por las estadísticas de actuaciones administrativas merecedoras de tal calificación por los Tribunales de Justicia.

Y, en tercer lugar, la referencia central al interés general me parece que ofrece una pista muy pero que muy clara sobre cual pueda ser el elemento clave para caracterizar la Administración pública hoy y, en el mismo sentido, el Derecho Administrativo. Entiendo que la tarea de servicio objetivo a los intereses generales es precisamente la justificación esgrimida para comprender los cambios que se están produciendo, pues no parece compatible la función constitucional por excelencia de la Administración pública actual con los privilegios y prerrogativas de una Administración autoritaria que vivía en un contexto de unilateralidad y de, escrito en castellano castizo, ordeno y mando. Por eso, como señalé en el epígrafe anterior, el entendimiento abierto, plural, dinámico y compatible del interés general está ayudando sobremanera a construir nuevos espacios de equilibrio sobre los que hacer descansar este nuevo Derecho Administrativo.

Por otra parte, no podemos dejar sin considerar, tratándose del artículo 103 de nuestra Constitución, que la Administración está sometida a la Ley y al Derecho. La llegada del Estado liberal, como sabemos, supone la victoria del principio de legalidad y la muerte del capricho y la ilimitación como fundamentos de un puro poder de dominio. El poder no es absoluto, está limitado y sea cual sea la versión del principio de legalidad que sigamos, lo cierto es que la Administración debe actuar en el marco de la Ley. Además, con buen criterio se consagra el principio de sometimiento total de la actividad administrativa y, también, de proyección de todo el Ordenamiento en sentido amplio sobre dicha actuación administrativa. Esto quiere decir, en mi opinión, que junto a las Leyes, también los jueces, al analizar la adecuación a Derecho o no de la actividad administrativa, pueden echar mano de otras fuentes del Derecho que, como los principios generales, han ocupado, como sabemos, un lugar destacado por derecho propio en la propia historia del Derecho Administrativo.

Además, la alusión al Derecho hemos de interpretarla en el sentido de que el Ordenamiento a que puede someterse la Administración es el público o el privado. En realidad, y en principio, no pasa nada porque la Administración pueda actuar en cada caso de acuerdo con el Ordena-

miento que mejor le permita conseguir sus objetivos constitucionales. En unos casos será el Derecho Administrativo, el Laboral o el Civil o Mercantil. Eso sí, hay un límite que no se puede sobrepasar sea cuál sea el Derecho elegido, que no es otro que el del pleno respeto al núcleo básico de lo público que siempre está insito en la utilización de fondos de tal naturaleza para cualesquiera actividades de interés general. Por eso, aunque nos encontremos en el reino del Derecho privado, la sociedad pública o ente instrumental de que se trate deberá cumplir con los principios de mérito y capacidad para la selección y promoción de su personal, así como con los principios de publicidad y concurrencia para la contratación.

Por tanto, la pretendida huida del Derecho Administrativo al Derecho Privado no ha sido tal y, en todo caso, la necesidad de servir objetivamente los intereses generales también se puede hacer en otros contextos siempre que la Administración justifique racionalmente porqué en determinados casos acude al Ordenamiento privado.

El artículo 103, para terminar el epígrafe, debe ser el precepto de cabecera de los reformadores de la Administración pública. Cuestión que, en España, todavía precisa de nuevos impulsos pues, a pesar de que todos los gobiernos han intentado mejorar el funcionamiento del aparato administrativo, la realidad, mal que nos pese, nos enseña que todavía la opinión de la ciudadanía en relación con la Administración pública dista de ser la que cabía esperar del marco constitucional y del tiempo transcurrido desde 1978.

La idea de servicio tiene mucho que ver, me parece, con la crisis fenomenológica de este concepto en un mundo en el que prima ordinariamente el éxito económico, la visualización del poder y el consumo impulsivo, que trae consigo esta especie de capitalismo insolidario que aspira a manejar como marionetas a los ciudadanos. Hoy, estar al servicio de los ciudadanos parece tantas veces algo ingenuo, que no reporta utilidad y que, por ello, es un mal que hay que soportar lo mejor que se pueda. La inversión del problema, insisto, es una cuestión cultural en la que se trabaja poco porque requiere desarrollos de largo plazo poco

atractivos para el hoy y ahora en el que vive sumida una clase política que renuncia normalmente a proyectos de largo alcance. Promover el valor del servicio público como algo positivo, incardinado en el progreso de un país, como algo que merece la pena, como algo que dignifica a quien lo practica...constituyen reflexiones que se deben transmitir desde la educación en todos los ámbitos. Si estas ideas no se comparten, no sólo en la teoría, por más normas, estructuras y funcionarios que pongamos en danza estaremos perdiendo el tiempo derrochando el dinero del común. De ahí que este criterio constitucional que define la posición institucional de la Administración pública sea central en la reforma y modernización permanente de la Administración pública.

La caracterización de objetivo de ese servicio es otra nota constitucional de gran alcance que nos ayuda a encontrar un parámetro al cuál acudir para evaluar la temperatura constitucional de las reformas emprendidas. La objetividad supone, en alguna medida, la ejecución del poder con arreglo a determinados criterios encaminados a que resplandezca siempre el interés general, no el interés personal, de grupo o de facción. Lo cuál, a pesar del tiempo transcurrido desde la Constitución de 1978, no podemos decir que se encuentre en una situación óptima pues todos los gobiernos han intentado, unos más que otros, abrir los espacios de la discrecionalidad y reducir las áreas de control, por la sencilla razón de que erróneamente se piensa tantas veces que la acción de gobierno para ser eficaz debe ser liberada de cuantos más controles, mejor. Es más, existe una tendencia general en distintos países a que el gobierno vaya creando, poco a poco, estructuras y organismos paralelos a los de la Administración clásica con la finalidad de asegurarse el control de las decisiones que adoptan. En el fondo, en estos planteamientos late un principio de desconfianza ante la Administración pública que, en los países que gozan de cuerpos profesionales de servidores públicos, carece de toda lógica y justificación.

Por otra parte, no se puede olvidar que las reformas administrativas deben inscribirse en un contexto en el que la percepción ciudadana y, lo que es más importante, la realidad, trasluzcan el seguimiento, siempre y en todo caso, del interés general como tarea esencial de la Adminis-

tración pública, en general, y de sus agentes, en particular. Pero interés general no entendido en las versiones unilaterales y cerradas de antaño sino desde la consideración de que el principal interés general en un Estado social y democrático dinámico reside en la efectividad del ejercicio de los derechos fundamentales por parte de todos los ciudadanos, especialmente los más desfavorecidos. El aseguramiento y la garantía de que tales derechos se van a poder realizar en este marco ayuda sobremanera a calibrar el sentido y alcance del concepto del interés general en el nuevo Derecho Administrativo.

La función garantizadora y aseguradora de los poderes públicos

Siendo, como es, el interés general el elemento clave para explicar la funcionalidad de la Administración pública en el Estado social y democrático de Derecho, interesa ahora llamar la atención sobre la proyección que la propia Constitución atribuye a los poderes públicos.

Si leemos con detenimiento nuestra Carta Magna desde el principio hasta el final, encontraremos una serie de tareas que la Constitución encomienda a los poderes públicos y que se encuentran perfectamente expresadas en el preámbulo cuando se señala que la nación española proclama su voluntad de “proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones”. Más adelante, el artículo 9.2 dispone que los poderes públicos remuevan los obstáculos que impidan el ejercicio de la libertad y la igualdad promoviendo dichos valores constitucionales. En materia de derechos fundamentales, también la Constitución, como lógica consecuencia de lo dispuesto en el artículo 10 de la Carta Magna, atribuye a los poderes públicos su aseguramiento, reconocimiento, garantía y protección. En el mismo sentido, por lo que se refiere a los principios rectores de la política económica y social, la Constitución utiliza prácticamente las mismas expresiones anteriores.

Estos datos de la Constitución nos permiten pensar que, en efecto, el Derecho Administrativo en cuanto Ordenamiento regulador del régimen de los poderes públicos tiene como espina dorsal la contemplación

jurídica del poder para las libertades.

Esta función de garantía de los derechos y libertades define muy bien el sentido constitucional del Derecho Administrativo y trae consigo una manera especial de entender el ejercicio de los poderes en el Estado social y democrático de Derecho. La garantía de los derechos, lejos de patrocinar versiones reduccionistas del interés general, tiene la virtud de situar en el mismo plano el poder y la libertad, o si se quiere, la libertad y solidaridad como dos caras de la misma moneda. No es que, obviamente, sean conceptos idénticos. No. Son conceptos diversos, sí, pero complementarios. Es más en el Estado social y democrático de Derecho son conceptos que deben plasmarse en la planta y esencia de todas y cada una de las instituciones, conceptos y categorías del Derecho Administrativo.

En materia de derechos fundamentales, el artículo 27.3 dispone que “los poderes públicos garantizarán el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. Precepto que expresa la dimensión de la libertad educativa aplicada sobre los padres. Garantizar el ejercicio de un derecho fundamental, siguiendo el artículo 9.2 de la Carta Magna, implica una disposición activa de los poderes públicos a facilitar la libertad. Es decir, se trata de que la Administración establezca las condiciones necesarias para que esta libertad de los padres se pueda realizar con la mayor amplitud posible, lo que contrasta, y no poco, con la actividad de cierta tecnoestructura que todavía piensa que el interés general es suyo, encomendando el ejercicio de dicha libertad a órganos administrativos. Promover, proteger, facilitar, garantizar o asegurar las libertades constituye, pues, la esencia de la tarea de los poderes públicos en un Estado social y democrático de Derecho. Por ello, la actuación administrativa de los poderes públicos debe estar presidida por estos criterios.

Más intensa, todavía, es la tarea de garantía y aseguramiento de los principios rectores de la política económica y social. En este sentido, el artículo 39 de la Constitución señala en su párrafo primero que

los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. Es decir, el conjunto de los valores y principios rectores de la política social y económica, entre los que se encuentra la familia, deben ser garantizados por los poderes públicos, ordinariamente a través de la actividad legislativa y, sobre todo, desde la función administrativa pues la ley está para lo que está, y no se puede pedir al legislador que contemple todos los supuestos habidos y por haber. Protección de la familia, promoción de las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa (artículo 40). Garantía de un sistema público de Seguridad Social (artículo 41), protección de la salud (artículo 43), derecho al medio ambiente (artículo 45), derecho a la vivienda (artículo 47)... En todos estos supuestos se vislumbra una considerable tarea de los poderes públicos por asegurar, garantizar, proteger y promover estos principios, lo que, pensando en el Derecho Administrativo, supone un protagonismo de nuestra disciplina desde la perspectiva del Derecho del poder para la libertad, insospechado años atrás.

En este capítulo interesa llamar la atención sobre el contenido del párrafo tercero del artículo 53 de la Constitución, en materia de garantías de las libertades y derechos fundamentales: “el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo tercero (de los principios rectores de la política social y económica) informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”. Pienso que para un profesor de Derecho Administrativo no debe pasar inadvertido que dicho precepto está recogido bajo la rúbrica de la protección de los derechos fundamentales, lo cuál nos permite señalar que en la tarea de promoción, aseguramiento y garantía de los principios rectores de la política social y económica, los derechos fundamentales tienen una especial funcionalidad. Es decir, la acción de los poderes públicos en estas materias debe ir orientada a que se ejerzan en las mejores condiciones posibles todos los derechos fundamentales por parte de todos los españoles.

Esta reflexión empalma perfectamente con el sentido y alcance del interés general en el Estado social y democrático de Derecho, en la

medida en que, como señalé con anterioridad, hoy el interés general tiene mucho que ver con los derechos fundamentales de las personas.

Como es sabido, los derechos fundamentales “constituyen la esencia misma del régimen constitucional”(sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de febrero de 1986) y son “elementos esenciales del Ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica”(sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1981). Como nervio central de la Constitución que son los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional no duda en reconocer “el destacado interés general que concurre en la protección de los derechos fundamentales”(sentencia de 16 de octubre de 1984), por lo que, lógicamente, la acción netamente administrativa de los poderes públicos debe estar orientada a que precisamente los derechos fundamentales resplandezcan en la realidad, en la cotidianidad del quehacer administrativo.. En este sentido, una parte muy considerable del Derecho Administrativo que denomino Constitucional debe estar abierto a proyectar toda la fuerza jurídica de los derechos fundamentales sobre el entero sistema del Derecho Administrativo: sobre todos y cada uno de los conceptos, instituciones y categorías que lo conforman. Obviamente, la tarea comenzó al tiempo de la promulgación de la Constitución, pero todavía queda un largo trecho para que, en efecto, las potestades públicas se operen desde esta perspectiva. Ciertamente, las normas jurídicas son muy importantes para luchar por un Derecho Administrativo a la altura de los tiempos, pero las normas no lo son todo: es menester que en el ejercicio ordinario de las potestades, quienes son sus titulares estén embebidos de esta lógica constitucional, pues, de lo contrario, se puede vivir en un sistema formal en el que, en realidad, pervivan hábitos y costumbres propios del pensamiento único y unilateral aplicado al interés general.

Los derechos fundamentales, como sabemos bien, han jugado un papel de primer orden en la configuración del constitucionalismo. En origen, cumplían su papel como espacios exentos a la intervención del poder, lo cuál ha sido relevante para, sobre esta formulación, construir una nueva funcionalidad desde su inserción en el Estado social y democráti-

co de Derecho entendido desde una perspectiva dinámica. Así, además de barreras a la acción de los poderes públicos, empezaron a entenderse, también, como valores o fines directivos de la acción de los poderes públicos como bien apuntara entre nosotros Pérez Luño. Quizás, como apuntaba antes, sea la consecuencia de la interpretación del artículo 53 de la Constitución en su aplicación dinámica sobre la acción administrativa.

Ahora, cuando la Administración actúa debe tener siempre presente que forma parte de su acervo profesional la sensibilidad constitucional, por lo que debe acostumbrarse a asumir su papel de poder comprometido en la efectividad de los parámetros constitucionales, entre los que los derechos fundamentales encuentran un lugar muy destacado.

Los derechos fundamentales, ha señalado el Tribunal Constitucional desde el principio, “son los componentes estructurales básicos, tanto del orden jurídico objetivo, como de cada una de las ramas que lo integran, en razón de que son la expresión jurídica de un sistema de valores que, por decisión del constituyente, han de informar el conjunto de la organización jurídica y política”(sentencia de 11 de abril de 1985). Es decir, informan el conjunto del Derecho Público y, por tanto, la construcción del nuevo Derecho Administrativo debe partir de su consideración, lo que trae consigo, como sabemos, la necesidad de releer y replantear tantas y tantas instituciones que, entre nosotros, se han explicado desde una perspectiva demasiado, en ocasiones, pegada a la prerrogativa y al privilegio.

En este contexto, se entiende perfectamente que el ya citado artículo 9.2 de la Constitución implique, no sólo el reconocimiento de la libertad e igualdad de las personas o de los grupos en que se integran sino que, y esto es lo relevante en este momento, demanda de los poderes públicos la tarea de facilitar el ejercicio de las libertades, lo que poco tiene que ver con una Administración que se permite, nada más y nada menos, que interferir en el ejercicio de determinadas libertades públicas y derechos fundamentales.

Quizás algún lector podrá pensar que aquí se mantiene una po-

sición absoluta sobre los derechos fundamentales. En modo alguno. Los derechos fundamentales, salvo el derecho a la vida, pueden estar sometidos, en determinados casos, a límites derivados del orden público, porque aunque sean muy importantes, no pueden ser el expediente para la comisión de delitos, obviamente. También pueden delimitarse por razones de interés general: es el caso, dudoso, de la propiedad inmobiliaria y el plan urbanístico. Igualmente, expropiación forzosa, puede ser que su ejercicio deba ceder ante relevantes exigencias de la denominada utilidad pública o interés social. Se puede afirmar, en este contexto, que ni el interés general, ni los derechos fundamentales son absolutos. A renglón seguido es menester matizar que lo que es absoluto, en la mejor tradición kantiana, es la persona humana, que nunca puede tener la condición de medio porque no lo es; es una realidad a la que el Derecho Público debe prestar atención para que el conjunto de la acción administrativa esté dirigida precisamente a hacer posible el ejercicio efectivo de todos los derechos fundamentales por todos los ciudadanos, especialmente los más desfavorecidos.

El nuevo derecho administrativo constitucional

El marco del Derecho Administrativo, ya lo hemos señalado, no puede ser otro que la Constitución, de manera que las instituciones, categorías y conceptos que configuran nuestra disciplina encuentran sus pilares y fundamentos en la Constitución de 1978. Pilares y fundamentos que, en mi opinión, se encuentran en el preámbulo y en los artículos 1, 2, 9, 10, 24, 31, 53 y 103.

Del preámbulo, pienso que podemos entresacar algunos conceptos jurídicos indeterminados que la soberanía nacional ha querido que quedaran para la posteridad, tales como “orden económico y social justo”, “imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular”, “proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones”, o “asegurar a todos una digna calidad de vida”. Se trata de que en el desarrollo del Derecho Administrativo moderno se tenga bien presente que la economía esta modulada por la justicia, que el principio de legalidad es

columna vertebral del sistema sin que, por ello, los supuestos de deslegalización o la proliferación de reglamentos independientes produzca una desnaturalización de la sustancia constitucional del Derecho Administrativo. Igualmente, la facultad de dictar Decretos-Leyes debe operarse de forma extraordinaria, la urgencia en las expropiaciones también debe ser excepcional y, en general, el sometimiento de la Administración a los procedimientos ordinarios establecidos en las Leyes ha de ser el supuesto normal, evitando que la urgencia trastoque el régimen ordinario de algunas instituciones (expropiación forzosa). También en el preámbulo se reconoce la protección de los derechos humanos, elemento central del Ordenamiento jurídico. Se prevé, en el mismo precepto, la protección de los pueblos de España en el ejercicio de su identidad colectiva expresada en los hechos diferenciales derivados de la lengua, la cultura, la lengua o las instituciones propias. Llama la atención que el párrafo en que se trata de los derechos humanos es el mismo que el dedicado al reconocimiento de las singularidades de los Entes autonómicos, como si el constituyente quisiera advertir la necesidad del pensamiento abierto y plural que hace compatible el derecho fundamental de la persona con los derechos derivados de las identidades colectivas. Finalmente, por lo que se refiere al preámbulo, deberemos de referirnos a esa magna tarea que la Constitución encomienda a los poderes públicos, cuál es la de asegurar a todos una digna calidad de vida

Por lo que se refiere al artículo 1, debemos destacar que en él se recoge la cláusula del Estado social y democrático de Derecho que, como queda señalado, debe entenderse, desde mi punto de vista, de acuerdo con los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario. De ahí que, en esta perspectiva, la tendencia del Estado a apropiarse de la sociedad a través de la interpretación unilateral y tecnoestructural del interés general, debe superarse hacia planteamientos en los que la función de los poderes públicos asuman posiciones de búsqueda compartida del propio interés general teniendo presentes cuantas instituciones sociales se encuentran comprometidas por el bienestar integral de los ciudadanos. Los tiempos de las versiones autoritarias del interés general ya han pasado y, por ello, la cláusula del Estado social y democrático de

Derecho, entendida desde estos parámetros encuentra su lógico desarrollo, por lo que se refiere a nuestro tema, en algunos de los preceptos que comentaré a continuación, como el 9.2 o el 53 de la Constitución.

Por lo que se refiere al artículo 9, señalar que en el párrafo primero se consagra el sometimiento pleno y total de la actividad de los poderes públicos a la Ley y al resto del Ordenamiento jurídico, eliminando cualquier vestigio que pudiera quedar de la etapa preconstitucional en relación con la existencia de espacios opacos al control judicial o exentos del mismo, tal y como ha venido ocurriendo hasta la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con los llamados actos políticos. Sin embargo, lo más relevante a los efectos de este trabajo, se encuentra en el párrafo segundo pues establece el llamado principio promocional de los poderes públicos. Principio que tiene una dimensión positiva y otra negativa. La negativa se refiere a la remoción de obstáculos que dificulten el ejercicio de la libertad y la igualdad por los ciudadanos individualmente considerados o en los grupos en que se integren. Y la positiva alude a “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas”.

Ambas dimensiones, la positiva y la negativa, tienen tanta trascendencia, que, en alguna medida, puede decirse que ayudan a entender el sentido del nuevo Derecho Administrativo que la propia realidad nos muestra cotidianamente. Primero, porque el precepto encomienda al Derecho Administrativo el establecimiento de las condiciones que hagan posible la libertad y la igualdad, comprometiéndose en la promoción de dichos valores constitucionales. Y, de otra parte, el precepto establece un límite a la acción de los poderes públicos en cuanto manda a la Administración, y por ende al Derecho Administrativo, impedir u obstaculizar a las personas y grupos en que se integren el ejercicio de la libertad y la igualdad por parte de los ciudadanos. En otras palabras, el Derecho Administrativo Constitucional debe, a través de sus fuentes, facilitar el ejercicio de los derechos fundamentales, singularmente la libertad y la igualdad. A la misma conclusión llegaremos a partir del artículo 53.3 de la Constitución tal y como, en algún sentido, se ha comentado ya con

anterioridad.

En el artículo 10.1 encontramos una declaración solemne en la que el constituyente señala, con toda solemnidad, cuales son los fundamentos del orden político y la paz social, conceptos obviamente estrechamente vinculados a lo que puede entenderse por interés general constitucional: la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás. Por tanto, desde otra perspectiva, nos encontramos con que, efectivamente, la dignidad de la persona, el libre desarrollo de la personalidad y los derechos fundamentales de la persona se nos presentan en el marco de lo que puede entenderse por interés general y, por ello, como componentes esenciales de un Derecho Administrativo concebido como Derecho del poder para la libertad. Quizás, así pueda comprenderse mejor el alcance de la jurisprudencia constitucional citada así como algunas afirmaciones de la doctrina científica que no han dudado en destacar el interés general en la promoción y defensa de los derechos fundamentales de la persona.

El artículo 24. 1 de la Constitución española es, probablemente, uno de los preceptos que más incidencia ha tenido y está teniendo en la transformación del Derecho Administrativo a la Constitución. Esto es así porque un Derecho Administrativo montado sobre la autotutela necesariamente choca, y a veces frontalmente, con una disposición que reza: “todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”. Los términos del artículo son bien claros y requieren de la revisión de algunos dogmas del Derecho Administrativo en que se confiere a la propia Administración pública la condición simultánea de juez y parte. Ahora, la tutela más importante está radicada en los tribunales y, por otra parte, la prohibición de la indefensión nos plantea no pocos problemas con interpretaciones unilaterales de la ejecutividad y ejecutoriedad administrativa. De ahí, por ejemplo, el impacto que ha tenido este precepto en la construcción de una justicia cautelar que sitúe en un contexto de equilibrio estos principios.

El artículo 31.2 dispone “ el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”. Traigo a colación este precepto porque desde el punto de vista jurídico establece algunos criterios constitucionales que están muy conectados con el funcionamiento de la Administración pública, y por ello, del Derecho Administrativo. La equidad en la asignación del gasto público trae consigo muy importantes consideraciones en toda la teoría de la planificación. En el mismo sentido, los criterios de eficiencia y economía ayudan a entender el significado de determinadas políticas públicas instrumentadas a través del Derecho Administrativo que desconocen el contenido general de estos principios o parámetros constitucionales.

Por su parte, el artículo 53.3 ya aludido anteriormente, como corolario necesario de la cláusula del Estado social de Derecho, dispone, en sede de garantías de libertades y derechos fundamentales, nada menos que los principios rectores de la política social y económica “ informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”. Es decir, los poderes públicos, además de estar vinculados por los derechos fundamentales (artículo 53.1 CE) deben tener presente en su actuación los principios rectores señalados en los artículos 39 a 52 de la Constitución.

Y, finalmente, el artículo 103. 1 dice, como bien sabemos, que la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. En este precepto se encuentran, a mi juicio, los elementos centrales que deben integrar las matrices del Derecho Administrativo Constitucional: instrumentalidad, objetividad e interés general. Por lo que se refiere al sometimiento a la Ley y al Derecho; esto es, al entero sistema jurídico, es menester traer a colación lo dispuesto en el artículo 106. 1, también de la Constitución: “los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”. Así, puede decirse que, en efecto, el Derecho Administrativo bascula sobre el concepto del

interés general que, además de definir esencialmente lo que debe ser la actuación administrativa, constituye, igualmente, un relevante patrón de enjuiciamiento de la función judicial en relación con la actividad administrativa. No es baladí, pues, que el interés general adquiriera tal protagonismo porque, como veremos enseguida, el Derecho Comunitario Europeo acaba de alumbrar algunos nuevos conceptos rubricados con esta metodología que vienen a ser, en alguna medida, conceptos deudores de una nueva interpretación y entendimiento de lo que está empezando a ser el nuevo Derecho Administrativo.


HACIA LAS AUTONOMÍAS ESPECIALES LA PROFUNDIZACIÓN DEL PROCESO

Towards special autonomies deepening the process

Juan Carlos Urenda

Abogado y magíster en Derecho Internacional y Corporativo

Fundador y director de Urenda Abogados

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch05>

Resumen

El modelo autonómico boliviano ha sido hasta ahora un fracaso. Lo que hay es unas autonomías-centralizadas, una auténtica contradicción, causadas por: (i) los candados centralizadores insertos en la Constitución vigente; (ii) una quincena de leyes centralistas -en muchos casos inconstitucionales- dictadas especialmente después de aprobada la Constitución y (iii) a la falta absoluta de voluntad política de los gobiernos que siguieron a la Constitución y al abandono de esta causa por los sucesivos gobiernos departamentales y municipales del país, los principales interesados, y los partidos políticos de oposición.

Por lo anterior, es imprescindible iniciar el abordaje de dicho fracaso modificando parcialmente la Constitución de conformidad a su art. 411 II, fundamentalmente en su régimen de competencias. ¿Cómo? Presentando un proyecto ley de reforma parcial de la Constitución, a ser aprobado por dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa Plurinacional, y luego poniendo la reforma a consideración de cada uno de los departamentos mediante referéndums. Los departamentos que voten favorablemente asumen las competencias autonómicas propuestas -una autonomía especial- y, los que voten en contra, se quedan como están. Estaríamos haciendo uso de la versatilidad del Estado asimétrico, permitido por la Constitución vigente, que ha funcionado muy bien en otros países autónomos. No es posible acceder a un sistema federal sin pasar por la profundización del proceso autonómico.

Palabras clave

Autonomías territoriales; Estado autonómico; Centralismo constitucional; Régimen de competencias; Reforma constitucional; Autonomías especiales; Federalismo asimétrico; Descentralización política; Constitución boliviana.

Abstract

The Bolivian autonomy model has so far been a failure. What there is is centralized-autonomies, a real contradiction, caused by: (i) the centralizing padlocks inserted in the current Constitution; (ii) fifteen centralist laws – in many cases unconstitutional – enacted especially after the approval of the Constitution and (iii) to the absolute lack of political will of the governments that followed the Constitution, and the abandonment of this cause by the successive departmental and municipal governments of the country, the main stakeholders, and the opposition political parties.

For this reason, it is essential to begin addressing this failure by partially amending the Constitution in accordance with its article 411 II, fundamentally in its regime of competences. How? Presenting a bill for partial reform of the Constitution, to be approved by a two-thirds vote of the Plurinational Legislative Assembly, and then putting the reform to the consideration of each of the departments through referendums. The departments that vote in favour assume the proposed regional powers - a special autonomy - and those that vote against, remain as they are. We would be making use of the versatility of the asymmetrical State, allowed by the current Constitution, which has worked very well in other autonomous countries. It is not possible to access a federal system without going through the deepening of the autonomy process.

Keywords

Territorial autonomies; Autonomous state; Constitutional centralism; System of powers; Constitutional reform; Special autonomies; Asymmetric federalism; Political decentralization; Bolivian Constitution.

El diseño constitucional de autonomías centralizadas

La Constitución establece un régimen de autonomías departamentales, regionales, municipales e indígenas que, en su diseño institucional, tiene una definición aceptable fundamentalmente porque da origen al Estado compuesto, rompiendo el clásico concepto de Estado unitario con un solo ámbito normativo. Así, la Constitución contempla gobiernos departamentales autónomos con un gobernador y asambleas con facultades legislativas elegidas por voto popular, e incorpora las autonomías indígenas, aspectos que, de por sí, constituyen un modelo innovador a nivel continental en lo que respecta a la estructura institucional del Estado

Sin embargo, también en la Constitución yace la negación del modelo autonómico, ya que incorpora un catálogo de competencias de carácter altamente centralizado que subrepticamente anula el diseño y proceso autonómico. La Constitución crea, de esta manera, un gobierno central todopoderoso que traba el desarrollo pleno del país, especialmente de los gobiernos departamentales, como demostramos más adelante.

Ese diseño resultó en una particular forma de Estado en la que coexisten regímenes territoriales autónomos en un Estado centralista, fórmula que bien pudiera calificarse como un *Estado centralizado con autonomías* o *autonomías centralizadas*. Se trata de un Estado paradójico, contradictorio en sí mismo (un oxímoron perfecto) y, por lo tanto, fallido en su funcionamiento, si no se efectúan los ajustes constitucionales para corregir su diseño.

Las razones básicas que nos llevan a esa conclusión son las siguientes:

Las 83 competencias del nivel central del estado.

La Constitución en su artículo 297 establece que las competencias del Estado boliviano son de cuatro tipos: privativas del nivel central del Estado, exclusivas, concurrentes y compartidas. Asimismo, este artículo define lo que debe entenderse por cada una de ellas. Una primera dificultad radica en

la sutil diferencia entre las competencias concurrentes y las compartidas. Resulta que en las concurrentes "...la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las funciones reglamentaria y ejecutiva". En las compartidas también la legislación corresponde al nivel central del Estado, pero "...la reglamentación y ejecución corresponde a las entidades territoriales autónomas". Nótese que la diferencia entre unas y otras radica en que en las concurrentes las funciones reglamentaria y ejecutiva se ejercen "simultáneamente" entre el nivel central y entidades territoriales autónomas, mientras que, en las compartidas, dichas funciones son ejercidas "exclusivamente" por estas últimas. Esta diferenciación constitucional resulta ociosa porque si en ambos casos es el nivel central quien dicta la norma general, este nivel está facultado para decidir el grado de participación de los niveles subnacionales para compartir "simultáneamente" o "exclusivamente" la labor de reglamentación y ejecución de esa competencia que está siendo normada por el nivel central.

Resulta crítico que el nivel central del Estado tenga constitucionalmente la potestad de dictar la ley marco de cada una de las competencias concurrentes o compartidas. De hecho, el nivel central del Estado ha usado invariablemente esa potestad para dictar leyes que han centralizado competencias que, de acuerdo a la Constitución, son concurrentes o compartidas, desnaturalizando, de esa manera, el propósito del régimen autonómico de la Constitución. En suma, al ser el nivel central el que dicta la norma general en los cuatro tipos de competencias, es previsible que todas las competencias así reguladas resulten centralizadas.

De lo anterior resulta que las competencias del gobierno central suman nada menos que 83, distribuidas en privativas indelegables, exclusivas, compartidas y concurrentes, creando lo que probablemente sea el catálogo constitucional competencial para el gobierno central más extenso y sobredimensionado del mundo. Por ejemplo, España tiene solo 32 competencias exclusivas del gobierno central.

Para resolver este problema se propone una modificación del artículo 297, en el que se reducen a tres los tipos de competencias, "priva-

tivas del nivel central, exclusivas y compartidas”, eliminándose el tipo de competencias concurrentes. Dicha clasificación se apega a la modalidad que se ha impuesto en el derecho autonómico comparado (principalmente España e Italia), que clasifica las competencias autonómicas en exclusivas, compartidas y de ejecución. Esta es, además, la terminología que asumieron los estatutos de Pando, Tarija y Santa Cruz aprobados en referéndums.

Las principales competencias, educación y salud, radicalmente centralizadas.

Las “políticas” del sistema de educación y salud son competencia “exclusiva” del nivel central del Estado. Esto es, que le competen a ese nivel las funciones legislativa, reglamentaria y ejecutiva sobre estas materias. De más está decir que la educación y la salud son las principales funciones del Estado y, fundamentalmente, de los regímenes autonómicos.

En estos campos la Constitución significó un retroceso con relación a la Ley de Participación Popular, porque establece que la “gestión” operativa de las tareas de educación y salud es una labor “concurrente” (ejercicio simultáneo de la función reglamentaria y ejecutiva) entre el gobierno central y las entidades territoriales autónomas. Esto quiere decir que en las escuelas y hospitales públicos, el nivel central del Estado tiene competencia para actuar hasta en los aspectos operativos.

En educación, la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez remata la centralización del sistema de la educación boliviana.

En materia de salud, la llamada Ley Marco de Autonomías (LMA) ratificó la competencia absoluta en favor del nivel central del Estado. En términos prácticos, la única competencia que dicha norma transfiere de los municipios a los gobiernos departamentales es la infraestructura sanitaria y el mantenimiento de los hospitales de tercer nivel, a pesar de que no les asigna los recursos necesarios para dicha tarea.

La planificación centralizada

Los departamentos no tienen autonomía plena para planificar su desarrollo. La planificación nacional es una competencia “privativa” del nivel central del Estado, de manera que la “...legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado”, y los gobiernos departamentales autónomos deben planificar su desarrollo “en concordancia con la planificación nacional”. Esta planificación centralizada es propia de los sistemas socialistas radicales y de ninguna manera condice con la descentralización de la planificación que es un presupuesto básico de los regímenes autónomos.

En lo que corresponde al campo legislativo, el 10 de noviembre del año 2021 se promulgó la Ley 1407 del Plan de Desarrollo Económico y Social, que ejecuta, reglamenta, el mandato de una planificación centralizada extrema dictada por la Ley 777, que, a su vez, consiste en recentralizar todavía aún más la planificación del país, incorporando a su ámbito de aplicación nada menos que a los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral, al Tribunal Constitucional, a todas las Instituciones de Control y defensa del Estado, a las empresas y universidades públicas y, naturalmente, a los gobiernos departamentales, municipales, indígenas y regionales.

La temeridad centralizadora de estas normas no tiene límite. Instruye una planificación dirigida por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, denominado para el efecto con un nombre Orweliano: “Órgano Rector”, que tiene las facultades de determinar “...la normativa, lineamientos, metodologías, normas técnicas, directrices, protocolos, procesos, procedimientos, subsistemas, plataformas, mecanismos e instrumentos para la implementación del Sistema integral del Estado, incluyendo las que corresponden a la planificación territorial y ordenamiento territorial”. Esto es definir cuándo, dónde y cómo van a gastar los recursos todas las entidades públicas.

La norma tiene una clara contradicción constitucional. Por una parte, la planificación nacional es una competencia “privativa” del nivel

central del Estado, lo que quiere decir que la legislación, reglamentación y ejecución de la planificación no se puede transferir ni delegar a nadie. Sin embargo, la misma norma le otorga al mismo nivel central, ambigüamente, la misma competencia pero ya “exclusiva”, que sí se podría delegar.

Las regalías reguladas

Las *regalías* departamentales están controladas constitucionalmente por el nivel central de gobierno, “...en el marco del presupuesto general de la nación...”, cercenando, de esa manera, la autonomía económica de los departamentos. Además, la Constitución establece que regulará las regalías mediante ley, quedando, por lo tanto, latente el peligro de que el gobierno nacional centralice aún más ese derecho logrado por los departamentos con mucho sacrificio y sangre cruceña en el año 1952.

Los ingresos y gastos públicos centralizados

En Bolivia, el que decide qué se recauda, cómo se recauda y cómo se distribuye lo recaudado de los dineros fiscales es el nivel central de gobierno. El sistema fiscal boliviano es claramente centralizado.

La Constitución se asegura de que los ingresos y gastos de los gobiernos departamentales, municipales, indígenas y regionales, denominados conjuntamente como entidades territoriales autónomas (ETA), estén controlados y dirigidos por el nivel central del Estado.

Actualmente, la distribución de recursos económicos del Estado hacia las ETA y universidades públicas consiste, en números redondos, en lo siguiente:

1. El 11% de regalías a los departamentos productores de hidrocarburos y un valor menor a los no productores.
2. La coparticipación de impuestos en un 20% para los municipios y 5% para universidades.
3. La distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) entre los gobiernos subnacionales ha sufrido los

siguientes recortes: (i) el 30% para la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), (ii) el 10% a los gobiernos departamentales y para la Policía, y, (iii) el 12% para el Fondo de Promoción a la inversión en Exploración y Explotación Hidrocarbúfera. Es decir, en los últimos diez años, mediante leyes, han cercenado el 52% a los gobiernos subnacionales.

4. El nivel central se queda con cerca del 80% de las regalías petroleras, el 75% de los impuestos y más de la mitad de los recursos del IDH.

Las decisiones sobre estos recursos, es decir, la política fiscal, es una competencia exclusiva del nivel central, por lo que las ETA no tienen nada que decidir al respecto. La Constitución no le dedica una sección específica a este tema, por lo que hay que escudriñar su verdadera intención a lo largo de su texto. Fija de manera precisa los ingresos y los gastos de las ETA, quedando estas prácticamente sin margen de definición autónoma en los aspectos fiscales-financieros.

En lo que respecta a los *ingresos* de las ETA, la Constitución establece, de manera puntual, cuáles son los recursos de los departamentos y manda clasificar los ingresos de las ETA por ley del nivel central. Como ingresos propios, les dio a las ETA un dulcecito: la facultad de crear impuestos como competencia exclusiva. Sin embargo, el centralismo actuó inmediatamente y a contrapelo con la Constitución, y a través de la Ley 60 apropió para el nivel central el impuesto a los juegos de azar y, luego, con la Ley 174, clasificatoria de impuestos, cerró la puerta a las ETA para que creen impuestos.

En lo que se refiere a los *gastos* de las ETA, la Constitución manda a la Ley Marco de Autonomías regular “el régimen económico financiero” de las autonomías, y dicha ley estableció lo siguiente:

- El proceso de elaboración de presupuesto de las ETA está sujeto a las disposiciones legales, directrices y clasificaciones presupuestarias emitidas por el nivel central del Estado.

- Los presupuestos de las ETA se rigen por el Plan Nacional de Desarrollo establecido por ley del nivel central.
- La distribución y el financiamiento de la inversión pública, gasto corriente y de funcionamiento de las ETA, se rige por ley “específica” [sic] del nivel central.
- Se inmovilizan las cuentas fiscales y se suspenden las firmas autorizadas de las ETA por orden de “juez competente”.
- Los gobiernos departamentales no pueden utilizar más del 15% en gastos de funcionamiento del total de ingresos por regalías, fondo de compensación departamental e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados, y a los municipios les restringe, por el mismo concepto, hasta el 25% sobre el total de recursos específicos, coparticipación tributaria y cuenta especial Diálogo Nacional 2000, entre tanto sean definitivamente establecidos por ley específica del nivel central. Luego “autoriza” a gastar en diferentes rubros, estableciendo las condiciones respectivas.

De la misma manera, la Constitución centraliza la autorización de toda la contratación de deuda pública incluida la de las ETA.

Se argumenta que el artículo 305 de la Constitución que establece que “[t]oda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio” sería la garantía constitucional para que al transferirse una competencia del nivel central a las ETA esta transferencia se produzca junto a recursos provistos por el nivel central. Se trata de una interpretación lógica, ya que el dinero empleado en una competencia en el nivel central debería ser transferido a los gobiernos subnacionales correspondientes de manera automática, conjuntamente con la competencia. Pero esa interpretación lógica, lamentablemente, no es un mandato constitucional claro. Los centralistas podrían interpretar, al establecer la “definición de la fuente de recursos”, que esos recursos provienen de las ETA, es decir, del gobierno que recibe la transferencia de

competencia.

El principio constitucional establecido en el artículo 270 para las ETA de “provisión de recursos económicos” y la incorporación del concepto de “administración de sus recursos económicos” a la definición de autonomías en el artículo 272, quedan, en los hechos, anulados por las razones arriba expuestas.

Así, tenemos que la autonomía fiscal de las entidades territoriales autónomas no existe ni por la vía de los ingresos ni por la de los gastos.

La cláusula residual centralista

Los regímenes autónomos se prestan una cláusula que originalmente correspondió a los regímenes federales, denominada “cláusula residual”, cuya función es atribuir o asignar a los gobiernos subnacionales aquellas competencias que no hubieran sido asignadas al nivel central del Estado, o que habiendo sido asignadas a éste no hubieran sido ejercidas.

Ejemplo de ello es el artículo 117 de la Constitución Italiana (Italia es un Estado Unitario) que establece la siguiente cláusula residual:

Corresponde a las regiones la potestad legislativa en cualquier materia no expresamente reservada a la legislación del Estado.

España, de la misma manera, tiene una interesante cláusula residual de doble alcance establecida por el artículo 149.3 de su Constitución que reza así:

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

Asimismo, la Sentencia del Constitucional español 82/1984 de-

limita con claridad la cláusula del artículo 149.3:

A las Comunidades Autónomas pueden corresponder las competencias no reservadas expresamente al Estado (con relación a cada materia) pero aquellas que no se hayan asumido en el Estatuto (dentro de las asumibles) corresponden al Estado.

Este tipo de cláusula, propias de los Estados autonómicos, no está presente en la Constitución boliviana. Al contrario, el artículo 297, II, contiene una cláusula residual opuesta a las de los ejemplos anotados:

Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado.

Ese texto refleja, más que ningún otro precepto constitucional, el espíritu centralista de la Constitución boliviana.

EL CENTRALISMO LEGISLATIVO

Además de los candados constitucionales descritos en el numeral anterior, es importante mencionar las leyes que, desde la promulgación de la Constitución, el 7 de febrero de 2009, han contribuido decisivamente a la centralización radical de país, en muchos casos de manera inconstitucional.

Ley de la Renta Universal de Vejez. Renta Dignidad No. 3791
28 noviembre 2007

La centralización del sistema regulatorio. D.S. 29894 del 7 febrero
2009 y D.S. No. 0071 del 9 de abril de 2009

La alteración de la jerarquía normativa. D.S. 29894
7 febrero 2009

Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez No. 31
19 de julio 2010

Ley de Juegos de Lotería y de Azar No. 60
25 noviembre de 2010

Ley de la Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez No. 70
20 diciembre 2010

Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos No. 154

14 de julio 2011

Ley General de Telecomunicaciones No. 164

8 agosto 2011

Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana No. 264

31 julio 2012

Sentencia Constitucional 1714/2012 que ratifica centralismo en educación

1 octubre 2012

Ley de Gobiernos Autónomos Municipales No. 482

9 enero 2014

Ley de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 No. 650

15 enero 2015

Ley de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera No. 767

11 diciembre 2015

Ley de Planificación Integral del Estado No. 777

21 de enero 2016

Ley Nacional del Deporte No. 804

11 de mayo 2016

Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social No. 1407

10 de noviembre 2021

LA CUESTIÓN FEDERAL

Hemos demostrado que las autonomías, como están normadas en la Constitución y en las leyes, no constituyen un modelo autonómico de verdad. Son “Autonomías centralizadas”, como también analizo en mi libro que lleva ese nombre (Plural editores 2017), por lo que es comprensible la frustración de la población con ese modelo y, por lo tanto, razonable la aspiración de transformar el Estado hacia un modelo distinto, que deje atrás la mala experiencia autonómica, y muchas voces apuntan hacia el Estado federal.

Para entrar en el análisis de cómo sería transformar el Estado Boliviano en uno Federal en el futuro inmediato, la primera cuestión a dilucidar es tener clara la diferencia entre autonomías y federalismo, y la mejor manera de visualizar esa diferencia es analizar, por lo menos someramente, el derecho comparado con relación a las competencias que cada uno de los dos modelos (autonomías – federalismo), otorga a los gobiernos autónomos que los conforman.

En términos figurativos, las autonomías territoriales se encuentran más o menos a mitad de camino entre el Estado unitario centralizado, y el federal, y, por ello, si se quiere llegar a un federalismo de verdad, el tránsito por un proceso de autonomización real es ineludible. En la práctica, sería imposible arribar a un estado federal solamente en virtud de una norma que lo contemple, sin antes o alternativamente haber transitado por un proceso de descentralización política o de autonomía política real. Entender esto es muy importante. No se podría alterar la realidad normativa boliviana fuertemente centralizada en todos los ámbitos de la vida del Estado, simplemente a través de una norma que declare el federalismo (como en la Bolivia que muchos añoran), sin antes haber transitado por un proceso gradual de descentralizador que conduzca hacia el federalismo.

En general, al federalismo le corresponden mayores competencias que a las autonomías, pero eso no es una regla absoluta. Por ejemplo, las competencias autonómicas que el Reino Unido ha otorgado a las autonomías de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, superan en contenido descentralizador a la mayor parte de los federalismos del mundo (estas incluso participan con representación propia en los campeonatos mundiales de diferentes disciplinas deportivas, incluido el fútbol, como si fueran países independientes). Otro ejemplo: los estatutos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija aprobados mediante referéndums, tenían un contenido de mayor descentralización que el federalismo de Venezuela o de la Argentina. Asimismo, las autonomías españolas son en los hechos más descentralizadas que varios Estados federales.

Los estados autonómicos son normalmente asimétricos, com-

puestos; es decir, no todos los territorios autónomos —departamentos en nuestro caso— tienen la misma capacidad de dictarse normas y adoptar competencias, de tal manera que unos pueden ser más descentralizados que otros. Unos pueden detentar autonomías más descentralizadas (especiales, como es esta propuesta) que otros. En cambio en los países federales esa asimetría es menor, y no hay experiencia comparada de Estados federales donde algunas entidades territoriales subnacionales tengan el estatus de estado y otras estén sometidas al poder central. En cambio, hay estados autonómicos donde unos territorios son autónomos y los otros no, o no tanto, como en el Reino Unido o España.

En Bolivia es poco probable que todos los departamentos que lo componen estén en condiciones de convertirse en Estados para conformar un Estado federal.

La experiencia mundial nos muestra que dos son las formas que los países han utilizado para adoptar la forma federal de Estado: la primera, cuando se fundaron, como en el caso de Estados Unidos, donde colonias con discrepancias religiosas pero con un enemigo circunstancial común (el rey George III) se aliaron militarmente y declararon en 1776 su independencia de Gran Bretaña por separado, siendo reconocidos primero en 1783 a través del Tratado de París como estados independientes (con constituciones y gobiernos republicanos distintos que habían sido dictadas entre 1776 y 1780), y solo luego, en 1787, estos gobiernos decidieron unirse en un pacto federal para consolidar una alianza militar más sólida pero con otras competencias muy limitadas, y con una capital pequeña fundada como entidad neutral para administrarlas; o como en el caso del actual Estado Federal Argentino cuyas originales Provincias (antes intendencias) Unidas del Río de la Plata, que gozaban de competencias autonómicas reconocidas por la Corona española (al igual que Santa Cruz, La Paz, Oruro y Potosí que como “Provincias del Alto Perú” legalmente formaron parte de la jurisdicción del Virreinato de La Plata entre 1776 y 1825), y que, tras declarar y eventualmente lograr su independencia de España en 1810 y 1816 respectivamente, e intentar consolidar constituciones provinciales entre 1819 y 1823, recién lograron conformar un Estado federal a través de la “Constitución de la Confede-

ración Argentina” de 1853.

Un intento de federalizarse a través de una modificación constitucional, después de haberse constituido un país, se dio en Colombia el año 1863 cuando, en el contexto de una guerra civil, los liberarles, ganadores de esa guerra, promulgaron, a través de una Convención, la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, conocida como la Constitución Rionegro. Estaba fuertemente influenciada por el Federalismo estadounidense y dio tantas libertades a las provincias -convertidas en Estados- que condujo a una inestabilidad crónica producto de guerras entre estados y la consecuente falta de cohesión nacional. Duró 23 años y fue reemplazada por una Constitución centralista que duró más de cien años.

Otro intento reciente de establecer un Estado federal a través de una reforma constitucional, fue el de Nepal. Abolida la monarquía el año 2008, la asamblea constituyente finalmente aprobó el año 2015 una constitución que estableció un “Estado Federal Democrático” que ha tenido enormes dificultades para funcionar. Las principales dificultades han sido la falta de claridad en las competencias transferidas, capacidad técnica e institucional insuficiente de los gobiernos locales y tremendas disputas políticas sobre los límites y distribución de recursos. Muchos analistas opinan que hasta la fecha el federalismo no ha sido formalmente aplicado. En septiembre de 2025 una revuelta popular, fundamentalmente juvenil, sustituyó al gobierno elegido.

La otra vía es por la que han optado fundamentalmente los países europeos en las postrimerías del Siglo XX, que han utilizado el camino de las autonomías para llegar al federalismo, como en el caso de Bélgica que, en tres reformas constitucionales, de los años 1970, 1980 y 1989, transitó por las autonomías regionales hasta llegar finalmente al federalismo. También es el caso español que, en los hechos, luego de haber transitado más de cuarenta años de autonomías regionales, su diseño institucional se acerca hoy más al de un Estado federal que a uno autonómico, sin que el federalismo se hubiera establecido formalmente en su Constitución. De manera que, en la práctica, España es hoy más

“federal” que Argentina, México o Venezuela, por ejemplo, que son “federales” en el papel.

Tras prácticamente dos siglos de gobiernos unitarios ininterrumpidos y bajo el gobierno autoritario y profundamente centralista del Movimiento Al Socialismo, Bolivia ha comenzado estableciendo una autonomía de papel o semánticas, debido a los candados constitucionales y legales que se les ha impuesto. Si Bolivia en verdad quiere permitir niveles reales de descentralización política y administrativa para sus departamentos, necesita comenzar a transitar —o “reformular” el diseño constitucional equivocado actual o “profundizar” el superficial diseño constitucional actual, si se quiere— el camino de las autonomías para avanzar hacia el objetivo federal, como han hecho todos los países del mundo que han transitado hace el modelo federal luego de que en su fundación lo hicieron a través de uno unitario, como es del caso boliviano.

El mandato de la segunda pregunta del Cabildo más concurrido de la historia de Bolivia, del 13 de noviembre de 2022, realizado en la ciudad de Santa Cruz, recoge la insatisfacción generada por el fracaso del modelo autonómico centralizado vigente, que pareciera no tener solución de continuidad, y, a pesar de que la pregunta no hace ninguna referencia a ningún modelo en específico, ha generado una marcada expectativa para avanzar hacia el federalismo a la brevedad posible, de manera rápida, urgente, digamos. Pero, ¿cómo se pudiera hacer eso?

En primer lugar, hacer borrón y cuenta nueva no sería una buena opción en lo que respecta a temas procedimentales. Para ello, habría un primer escollo: los referéndums y la Constitución boliviana diseñan formalmente un Estado autonómico, no federal, por lo que para transformar el Estado a uno federal debiera comenzarse por convocar a un referéndum nacional para el establecimiento de una asamblea constituyente como analizamos más adelante, lo que significaría prácticamente partir de cero. Así, habríamos desperdiciado más de una década andada en el proceso autonómico y empezaríamos, de nuevo, a andar lo que ya hemos andado.

Para transformarnos en estado federal, al margen de las dificultades arriba analizadas, por la magnitud de las transformaciones que ello implicaría, se tendría que convocar a una asamblea constituyente aplicando el artículo 411 I. de la Constitución, que indica lo siguiente:

“Artículo 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.”

En otras palabras, se requiere un referéndum nacional que debe aprobar por mayoría absoluta la convocatoria a una asamblea constituyente. Una vez instalada dicha asamblea, ésta, por mandato constitucional, *“se autorregulará a todos los efectos”*. Lo que indica que tiene facultades para determinar cuáles aspectos toca y en que profundidad, lo que no garantiza el establecimiento de un verdadero Estado federal ni mucho menos. (Se corre el riesgo de que producto de esa autorregulación, se deje de lado el tratamiento del tema federal y se dedique a otros temas). Luego la asamblea constituyente aprobaría el texto por dos tercios de votos. Y aquí viene una primera interrogante: ¿tendría una asamblea constituyente en Bolivia la voluntad de dos tercios de sus miembros para aprobar una verdadero estado federal?

¿Estamos dispuestos a asumir los riesgos de una asamblea constituyente?.

CONCLUSIÓN

LAS AUTONOMÍAS ESPECIALES

La pregunta que abre el análisis es la siguiente: ¿Existen en Bolivia autonomías departamentales de verdad? y, lamentablemente, la respuesta es no.

Si bien en el diseño constitucional vigente las autonomías departamentales los departamentos están dotados de asambleas legislativas y gobernadores elegidos por voto popular, estos carecen de las suficientes competencias autonómicas y correspondientes recursos económicos como para que el modelo sea verdaderamente autonómico. Como lo hemos demostrado, la Constitución vigente no incorporó, ni por asomo, las competencias autonómicas aprobadas en los referendums departamentales de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija del año 2008, a pesar de que estos no fueron anulados ni acusados de fraude por nadie. Habrían pues, autonomías “semánticas”, extrapolando la famosa definición de Loewenstein, pero, en la práctica, en los hechos, Bolivia sigue siendo un país muy centralizado.

El diseño de la distribución de competencias insertas en la Constitución es mezquino y malintencionado para evitar una real autonomización de los departamentos. Las competencias “exclusivas” de los departamentos establecidas en el artículo 300 no son, en su gran mayoría, competencias autonómicas por cuanto se refieren básicamente a cuestiones de índole administrativa que no inciden en la vida de las personas, y las competencias “concurrentes” y “compartidas” son engañosas por cuando en todas ellas corresponde al nivel central dictar una ley nacional para su existencia. Así, el centralismo boliviano una vez más ha demostrado enorme sagacidad para frenar las energías descentralizadoras. Por ello, en gran medida los departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija rechazaron el actual texto de la Constitución en el referéndum del 25 de enero de 2009 con el 67.33%, 59.04%, 65.25% y 56.66% respectivamente.

A dicha limitante constitucional hay que agregar que luego de

la promulgación de la Constitución, el año 2009, el gobierno del MAS dictó más de una docena de leyes, analizadas en el numeral anterior, que centralizaron indisimuladamente el país como efecto de un gobierno no solo centralista sino, además, autoritario. Esto, aparejado a la tibieza y a algunos errores graves de los beneficiarios de las autonomías, como haber anulado los estatutos de Pando, Tarija y Santa Cruz, aprobados los tres mediante referéndums, configuró un escenario proclive a la centralización constante del país.

Por lo anterior, lo que tenemos hoy es un centralismo que, en algunos segmentos, es peor que el que teníamos antes del proceso de autonomización, como por ejemplo en educación y policía, al margen de que el nivel central de gobierno controla aproximadamente el 85 por ciento del total de los ingresos económicos del Estado a través de una planificación centralizada en extremo que, por lo demás, ha sido probada en el mundo como ineficaz y generadora de atraso y pobreza.

Por lo anterior, el camino más razonable sería reformar, redireccionar o “profundizar” el actual proceso autonómico, bajo la premisa fundamental de que no es que el modelo autonómico sea malo, sino que ha sido mal diseñado y pésimamente implementado por una constituyente que no obedeció el mandato del 2 de julio de 2006 y los referendums departamentales de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija llevados a cabo entre mayo y junio de 2008, y por un gobierno autoritario que desde la promulgación de la Constitución hasta la fecha se ha esforzado en promulgar leyes centralizadoras, a lo que se debe agregar la pasividad demostrada durante todo este tiempo por las autoridades de las gobernaciones y municipios, que no han sabido defender ni avanzar en el proceso autonómico. No hay que confundir el modelo autonómico con un mal diseño y una pésima gestión.

Aprovechar lo hasta ahora avanzado en lo que respecta a la estructura institucional autonómica dada fundamentalmente por las asambleas departamentales y gobernadores elegidos por voto popular, asumir las pocas competencias autonómicas que otorga el artículo 300 de la Constitución e incorporar competencias que conviertan a los gobiernos

departamentales en autonomías de verdad, sin romper el Estado unitario (como el Reino Unido) en el camino hacia el federalismo, es lo que proponemos en base al siguiente procedimiento:

Aplicar el artículo 411. II de la Constitución que establece lo siguiente:

“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.”

Esto es, aprobar mediante dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa una ley de reforma parcial de la Constitución para modificar una docena de artículos, de manera que los departamentos que accedan a dicha modificación mediante referéndums de validación departamental acceden a dichas competencias, y los que no aprueben el referéndum, se quedan con las competencias de la Constitución vigente. De esta manera, estaríamos repitiendo el concepto de la Ley No. 3365 de 6 de marzo de 2006 (“Ley de convocatoria a referéndum nacional vinculante a la asamblea constituyente para las autonomías departamentales”) aprobada por unanimidad, que estableció que los departamentos que votaban a favor de las autonomías se autonomizaban y, los que no, se quedaban como estaban.

La Constitución de 2009 estableció que Bolivia es un Estado compuesto al admitir que pudieran existir departamentos con diferentes grados y estructuras administrativas. Es en ese marco que caben las autonomías especiales que serían asumidas solo por los departamentos que voten a favor mayoritariamente en el referéndum sobre la reforma constitucional propuesta por una ley cuyo texto adjuntamos a la presente exposición de motivos.

Consideramos que la anterior constituye una solución práctica y eficiente a efectos de validez constitucional.

(Por lo demás, una encuesta realizada por la Empresa Ipsos, publicada por la Revista Asuntos Centrales en Septiembre de 2023, estableció que la población cruceña opta en un 50% por ciento por la autonomía, y un 37 por ciento por el federalismo).

Por lo anterior, consideramos que sería un error generar un debate que enfrente los conceptos de autonomía y federalismo, como si fueran entidades antagónicas, sino más bien entender que el redireccionamiento o “profundización” de las autonomías es el camino necesario para avanzar hacia el federalismo. El debate se debiera centrar sobre qué competencias (que hoy no tenemos) queremos los bolivianos incorporar a los gobiernos subnacionales para lograr un mejor desarrollo y bienestar de los habitantes de los departamentos.

En esa línea, en cuentas resumidas, para avanzar profundizando la precaria autonomía actual hacia el federalismo, se tendría que asumir la realización de las siguientes tareas de manera paralela a la aprobación del proyecto de ley propuesto:

- Aprovechar las estructuras institucionales del sistema constitucional autonómico, esto es, las asambleas departamentales legislativas y los gobernadores elegidos por voto popular para no ponerlas en riesgo.
- Agotar lo que hubiera de autonomización en la Constitución actual, aplicando, en lo posible, las 36 competencias “exclusivas” otorgadas a los departamentos.
- Desmontar las leyes centralistas descritas en el numeral anterior.

Creemos que este proyecto de ley tendría posibilidades de éxito, siempre y cuando los bolivianos previamente resolvamos dos problemas acuciantes: (i) la falta de un Estado constitucional de derecho que respete la independencia de poderes, y (ii) un cambio en la correlación de fuerzas

políticas de manera que se logre una mayoría parlamentaria proclive a un cambio descentralizador real.

Las sugerencias del “qué” forma de estado requiere el país no son suficientes, porque acaban en meras manifestaciones de buenos deseos. El trabajo imprescindible es determinar el “cómo” transformar el país. Cómo proceder. Cómo hacerlo. El “cómo” está limitado por las circunstancias y las posibilidades reales del país tomando en cuenta el estado en que se encuentra. Esta propuesta trata de explicar fundamentalmente “cómo” el país pudiera transformarse en un Estado que abandone definitivamente el centralismo autoritario e ineficiente (Estado “fallido”) que es en lo que se ha convertido Bolivia.

ANEXO

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARCIAL DEL REGIMEN DE COMPETENCIAS AUTONÓMI- CAS

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

CAPÍTULO

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Artículo único

Los departamentos que hubieran aprobado en referendos departamentales la autonomía especial establecida en este capítulo, adoptan los siguientes artículos:

Artículo 297

- I. Las competencias definidas en esta Constitución son:
 1. Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
 2. Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativas, reglamentaria y de ejecución, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas. En lo que concierne a las competencias exclusivas del Nivel Central, la ejecución y gestión de las mismas recaen obligatoriamente sobre los entes autónomos.
 3. I. Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo, reglamentación y ejecución corresponde a las entidades territoriales autónomas que se indican en la presente Constitución.
- II. Las competencias concurrentes entre el Nivel Central de gobierno y los gobiernos departamentales establecidas en esta Constitución, pasan a ser competencias compartidas.

II. Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución o que, asignada como privativa o exclusiva del Nivel Central del Estado, no fuera asumida por éste, podrá ser asumida por las entidades autónomas previo control de constitucionalidad. Las competencias asignadas a las entidades autónomas que no fueran asumidas por éstas de manera expresa, podrán ser asumidas por el Nivel Central del Estado mediante ley.

Artículo 298

I. Son **competencias privativas del nivel central** del Estado:

1. Sistema financiero a nivel nacional.
2. Política monetaria, Banco Central, sistema monetario, y la política cambiaria.
3. Sistema de pesas y medidas, así como la determinación de la hora oficial.
4. Régimen aduanero.
5. Comercio Exterior.
6. Seguridad del Estado, Defensa, Fuerzas Armadas.
7. Armas de fuego y explosivos.
8. Política exterior.
9. Nacionalidad, ciudadanía, extranjería, derecho de asilo y refugio.
10. Control de fronteras en relación a la seguridad del Estado.
11. Regulación y políticas migratorias.
12. Creación, control y administración de las empresas públicas estratégicas del nivel central del Estado.
13. Administración del patrimonio del Estado Plurinacional y de las entidades públicas del nivel central del Estado.
14. Control del espacio y tránsito aéreo, en todo el territorio nacional. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos internacionales y de tráfico interdepartamental.
15. Registro Civil.
16. Creación de impuestos nacionales, tasas y contribuciones especiales de dominio tributario del nivel central del Estado.
17. Codificación sustantiva y adjetiva en materia electoral a nivel nacio-

nal.

18. Política económica a nivel nacional.

II. Son competencias exclusivas del nivel central del Estado:

1. Régimen electoral nacional para la elección de autoridades nacionales y subnacionales, y consultas nacionales.
2. Comunicaciones y telecomunicaciones.
3. Servicio postal.
4. Recursos naturales estratégicos, que comprenden minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos y biogenéticos y las fuentes de agua, que sean de interés del nivel central del Estado.
5. Recursos hídricos y sus servicios.
6. Generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado.
7. Planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la Red Fundamental.
8. Construcción, mantenimiento y administración de líneas férreas y ferrocarriles de la Red Fundamental.
9. Obras públicas de infraestructura de interés del nivel central del Estado.
10. Elaboración y aprobación de planos y mapas cartográficos oficiales; geodesia.
11. Elaboración y aprobación de estadísticas oficiales de carácter nacional.
12. Otorgación de personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en más de un departamento.
13. Régimen de Seguridad Social
14. Sistema de Derechos Reales en obligatoria coordinación con el registro técnico municipal.
15. Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado.
16. Reservas fiscales respecto a recursos naturales.
17. Política fiscal.
18. Promoción de la cultura y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible de interés del nivel central

del Estado.

19. Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros de interés del nivel central del Estado.
20. Empresas públicas del nivel central del Estado.
21. Transporte, terrestre, aéreo, fluvial y otros cuando alcance a más de un departamento.
22. Deuda pública interna y externa.
23. Censos oficiales
24. Planificación nacional
25. Codificación sustantiva y adjetiva en materia civil, familiar, penal, tributaria, laboral, comercial, minera y electoral.

Artículo 299

I. Las siguientes competencias se ejercerán de forma **compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas:**

1. Régimen electoral departamental y municipal.
2. Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones.
3. Juegos de lotería y de azar.
4. Relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado.
5. Establecimiento de Instancias de Conciliación ciudadana para resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal.
6. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.
7. Ciencia, tecnología e investigación.
8. Conservación de Suelos, recursos forestales y bosques.
9. Servicio meteorológico.
10. Frecuencias electromagnéticas en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de las políticas del Estado.
11. Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos.
12. Residuos industriales y tóxicos.
13. Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos.
14. Protección de cuencas.

15. Administración de puertos fluviales.
16. Seguridad ciudadana.
17. Sistema de control gubernamental.
18. Vivienda y vivienda social
19. Policía nacional
20. Migraciones intradepartamentales.
21. Tierra, territorio y su titulación.
22. Hidrocarburos
23. Asentamientos humanos rurales.
24. Planificación territorial y ordenamiento territorial.
25. Biodiversidad y medio ambiente.
26. Suelos, recursos forestales y bosques.
27. Administración de justicia.
28. Políticas y regímenes laborales.
29. Desarrollo productivo.
30. Políticas de Turismo.
31. Políticas de educación y salud
32. Recursos naturales estratégicos que comprenden minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos, biogénicos y las fuentes de agua.
33. Sanidad e inocuidad agropecuaria

Artículo 300

I. Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción:

1. Elaborar su Estatuto de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución
2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.
3. Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos departamentales en las materias de su competencia.
4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales.
5. Ordenamiento Territorial y uso de suelos, en coordinación con los planes municipales e indígena originario campesino.
6. Generación y transporte de energía en los sistemas aislados.

7. Planificación, diseño, construcción conservación y administración de carreteras de la red departamental de acuerdo a las políticas estatales, incluyendo las de la Red Fundamental en defecto del nivel central, conforme a las normas establecidas por este.
8. Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento de acuerdo a las políticas estatales, interviniendo en los de la Red fundamental en coordinación con el nivel central del Estado.
9. Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferroviario y otros medios de transporte en el departamento.
10. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales.
11. Estadísticas departamentales.
12. Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el departamento.
13. Otorgar personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, cooperativas, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en el departamento.
14. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria.
15. Electrificación urbana y rural.
16. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental preservando la seguridad alimentaria.
17. Deporte en el ámbito de su jurisdicción.
18. Promoción y conservación del patrimonio natural departamental.
19. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental.
20. Turismo departamental.
21. Infraestructura departamental para el apoyo a la producción.
22. Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imponibles no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales.
23. Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental.
24. Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad

- en el ámbito departamental.
25. Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública departamental, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público.
 26. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.
 27. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.
 28. Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros departamentales.
 29. Empresas públicas departamentales.
 30. Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad.
 31. Desarrollo productivo y agropecuario.
 32. Desarrollo económico y social departamental.
 33. Industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio departamental.
 34. Promoción de la inversión privada en el departamento en el marco de las políticas económicas nacionales.
 35. Planificación del desarrollo departamental.
 36. Administración de sus recursos por regalías, los que serán transferidos automáticamente al Tesoro Departamental.
 37. Organización, estructura y funcionamiento de sus órganos e instituciones autónomas.
 38. Organismo de seguridad departamental
 39. Catastro rural.
 40. Riego.
 41. Servicios básicos.
 42. Agricultura, ganadería, caza y pesca.
 43. Límites provinciales y municipales.
 44. Aprovechamiento forestal.
 45. Áreas protegidas departamentales.

46. Ferias nacionales e internacionales que se celebren dentro del departamento.
47. Legislación sustantiva y adjetiva en materia laboral, comercial y minería.
48. Registro y regulación de entidades comerciales y de entidades sin fines de lucro.

II. Los Estatutos Autonómicos Departamentales podrán a su vez definir como compartidas algunas de sus competencias exclusivas, con otras entidades territoriales del departamento.

III. Serán también de ejecución departamental las competencias que le sean transferidas o delegadas.

ELECCIÓN DE JUECES DE LAS ALTAS CORTES POR VOTO POPULAR

Election of judges of the high courts by popular vote

Jorge Asbún Rojas

Derecho

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch06>

Resumen

La Constitución boliviana de 2009 instituyó la elección popular de las máximas autoridades judiciales del país con el objetivo declarado de despolitizar su designación, generar legitimidad en las mismas y lograr que éstos respondan a la ciudadanía más que al partido o partidos en función de gobierno.

Utilizando una metodología de análisis constitucional, normativo y empírico de las elecciones judiciales de 2011, 2017 y 2024, se demuestra que el sistema vigente ha perpetuado —e incluso agravado— la politización judicial, dado que la Asamblea Legislativa mantiene el control absoluto de la preselección de candidatos, limitando la auténtica participación ciudadana a un acto meramente refrendatario.

Es decir, que, analizada esa reforma, se concluye que la misma presenta contradicciones estructurales que han socavado su legitimidad y eficacia.

Además, la prohibición de campañas y la escasa difusión de méritos impiden al electorado tomar decisiones informadas, lo que ha derivado en altos niveles de votos nulos y blancos, así como en una creciente desconfianza pública.

Además, la elección por voto popular resulta incompatible con la función estrictamente jurídica y técnica de los magistrados.

La investigación concluye que la actual fórmula electoral no solo es disfuncional, sino que erosiona la credibilidad del sistema de justicia y

debe ser sustituida con urgencia.

A partir de esta crítica, se sugiere dos respuestas una a corto plazo y la otra a mediano plazo. La primera consiste en que los partidos en función de gobierno aprueben una ley mediante la cual la preselección de candidatos sea realizada por instancias no políticas y la Asamblea Legislativa ejerciendo su rol constitucional valide la misma y, a mediano plazo se propone una reforma constitucional orientada a un modelo mixto o híbrido que involucre a colegios profesionales, órganos judiciales y otras instancias independientes en la designación de autoridades y altos estándares meritocráticos y éticos para la preselección de los candidatos, con miras a despolitizar el sistema y restituir la independencia judicial.

Palabras clave

Elección judicial, Independencia judicial, Reforma constitucional, Politización de la justicia

Abstract

The 2009 Bolivian Constitution established the popular election of the country's highest judicial authorities with the stated objective of depoliticizing their appointment, generating legitimacy for them, and ensuring that they are accountable to the citizenry rather than to the ruling party or parties.

Using a methodology of constitutional, normative, and empirical analysis of the 2011, 2017, and 2024 judicial elections, it is demonstrated that the current system has perpetuated—and even aggravated—judicial politicization, given that the Legislative Assembly maintains absolute control over the pre-selection of candidates, limiting genuine citizen participation to a mere act of ratification.

In other words, an analysis of this reform concludes that it presents structural contradictions that have undermined its legitimacy and effectiveness. Furthermore, the ban on campaigning and the limited dissemination of candidates' qualifications prevent voters from making informed decisions, resulting in high levels of null and blank votes, as well

as growing public distrust.

In addition, election by popular vote is incompatible with the strictly legal and technical function of judges.

The research concludes that the current electoral system is not only dysfunctional but also erodes the credibility of the justice system and must be replaced urgently.

Based on this critique, two responses are suggested: one short-term and the other medium-term. The first step involves the parties in government approving a law whereby the pre-selection of candidates is carried out by non-political bodies, and the Legislative Assembly, exercising its constitutional role, validates it. In the medium term, a constitutional reform is proposed, oriented towards a mixed or hybrid model that involves professional associations, judicial bodies, and other independent entities in the appointment of authorities, and high meritocratic and ethical standards for the pre-selection of candidates, with a view to depoliticizing the system and restoring judicial independence.

Keywords

Judicial elections, Judicial independence, Constitutional reform, Politicization of justice

Antecedentes

La Constitución del 2009 instituyó la elección popular de los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejeros de la Magistratura (Altas cortes). Este cambio era promovido, sobre todo, por los representantes del Movimiento al Socialismo (MAS), que constituían mayoría en la Asamblea Constituyente convocada en Bolivia el 2006 y, partía de cuestionar que, en el modelo vigente, al encargarse la elección a la Asamblea Legislativa, se generaba una marcada dependencia política de los miembros de las Altas cortes. Para quebrar ese vínculo –alegaban– era imprescindible cambiar ese mecanismo, y para ello propusieron y finalmente aprobaron la elección popular, expresando entre otras razones, las

siguientes: “la única forma de frenar la feria de cuoteos partidarios y familiares de una vez y para siempre, era la forma de conformación [de] éste (el órgano judicial) por voto directo y universal” (Chivi, 2010a, p. 416). Y por su lado, Idon Chivi, militante y destacado asesor de temas indígenas del MAS, manifestó que, a través de ese mecanismo: “Finalmente, será la sociedad civil la que elija a los y las magistrados” (2010b, p. 210).

En la Comisión de Justicia de la Asamblea Constituyente se expresó: “la única forma de revertir esta situación era que el pueblo elija a los jueces y magistrados para tener una justicia al servicio del pueblo, y que así se curará de sus males endémicos” (Lazarte Rojas, 2017) y en esa línea la Presidenta de la Comisión Judicial N° 6 de la Asamblea y militante del MAS, afirmó: “A mayor grado de soberanía popular en la elección de los jueces, mayor grado de independencia judicial, calidad e imparcialidad en la decisión jurisdiccional” (Chivi, 2010a, p. 417).

Efectivamente, no se puede negar que en la sociedad existía una demanda ciudadana por una función judicial más transparente, más ética y comprometida con los derechos fundamentales en particular, y con el orden jurídico en general. Sin embargo, la formulación que finalmente se dio en el texto constitucional de 2009 tiene marcadas incongruencias y está muy lejos, primero, de cortar la dependencia política de los magistrados y, peor aún, de garantizar los derechos ciudadanos, tal como se analiza a continuación.

Marco constitucional

El texto del 2009 instituye la elección de autoridades de las Altas cortes mediante “sufragio universal”, según dispone el artículo 182.I de la Constitución Política del Estado (CPE); sin embargo, la misma norma, en el inciso II del mismo artículo, dispone:

La Asamblea Legislativa Plurinacional efectuará por dos tercios de sus miembros presentes la preselección de las postulantes y los postulantes por cada departamento y remitirá al órgano electoral la nómina de los precalificados para que éste proceda a la organización, única y

exclusiva, del proceso electoral.

Es decir, bajo esas reglas, ningún candidato puede presentarse a las elecciones si primero no es preseleccionado por la Asamblea Legislativa. Esta instancia tiene entonces, la “llave de ingreso.”

Es evidente que, siendo así, el cambio con el modelo anterior es mínimo, pues, si sólo se puede “elegir” entre los candidatos preseleccionados por la Asamblea Legislativa, no se puede obviar que el voto ciudadano resulta meramente refrendatario de esa decisión. Esta, podría decirse, es la mayor incongruencia, respecto del planteamiento original de eliminar el *tutela* de los miembros de la Asamblea Legislativa respecto de la elección de los miembros de las Altas cortes.

Pero esta no es la única incongruencia. El artículo 182.II.V de la CPE, expresa: “*Serán elegidas y elegidos las candidatas y los candidatos que obtengan mayoría simple de votos.*” Además, agrega: “*Las y los postulantes o persona alguna no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación. El Órgano Electoral será el único responsable de difundir los méritos de las candidatas y los candidatos.*”

Es decir, se ha instituido una elección popular, pero inmediatamente se prohíbe la característica esencial de un proceso eleccionario, como es la campaña electoral y, es una prohibición, que tiene como castigo la inhabilitación. La difusión de méritos de los candidatos, un tema crucial en una elección popular, por mandato del artículo 182.III de la Constitución, está asignada al Tribunal Supremo Electoral.

El contenido normativo referido establece que el voto popular debe efectuarse en un proceso electoral en el que no es posible la realización de campañas, no se puede discutir la información sobre los candidatos y, mucho menos, las ideas de estos. Se trata entonces de un proceso electoral sin el contenido esencial del mismo: competencia electoral.

Efectivamente, no se ignora la dificultad que implicarían las campañas para unas elecciones de los miembros de las Altas cortes,

frente a las que realizan los candidatos a los órganos políticos, como el Ejecutivo o el Legislativo, donde es impensable un proceso de elección sin campaña; y aquí salta algo obvio: la prohibición constitucional de efectuar campañas acredita que la vía para la elección de magistrados no puede ser por voto popular.

Hay que observar, además, que el sistema de elección por simple mayoría o mayoría de votos instituido por el artículo 182.V de la Constitución implica que sale electo quien obtiene un voto más que el resto de los candidatos, sin importar el número de votantes y sin considerar los votos nulos y blancos. No es que no se entienda que en este sistema no resulte aplicable el régimen proporcional de asignación de votos, sin embargo, tratándose de una elección popular, al menos podría haberse exigido como requisito para ser electo, el cincuenta por ciento más uno de los votantes, ya que ello, al menos le otorgaría legitimidad.

Es importante añadir a los temas analizados otras disposiciones de la Constitución que se relacionan con este tema. El artículo 183.I de esta, establece: “Las Magistradas y los Magistrados, no podrán ser reelegidas ni reelegidos. Su periodo de mandato será de seis años.” La relevancia de este contenido en relación con la ingeniería de este órgano está dada porque el período de duración del mandato de los miembros de las Altas cortes, en ese caso, al ser de seis años, resulta corto, comparativamente con el lapso de duración de los jueces en otros países, dado que, tratándose de este tipo de cargos, lo recomendable es un período más largo –al menos de diez años–. A ello, en el caso en análisis, hay que añadir la prohibición de reelección en el mismo cargo. Este período relativamente corto tratándose de la función judicial, así como otros aspectos relacionados, entre ellos el apoyo en la campaña electoral, hace que los jueces se muestran diligentes con el gobierno de turno, absolviendo favorablemente las causas en las que el mismo participa, lo que, por lo demás, les suele facilitar en el futuro encontrar un nuevo cargo público. Solo basta recordar que, de los siete magistrados electos para el periodo 2011 a 2017, luego que concluyó su periodo en el Tribunal Constitucional: Ruddy Flores, Neldy Andrade y Marcarío Lahor Cortez pasaron a ocupar cargos en la Cancillería y en el Instituto Nacional de Reforma Agraria,

respectivamente (Correo del Sur, 2018; La Razón, 2020; eju.tv, 2024a).

Hay que agregar además que, respecto de las autoridades de la Altas cortes, la Asamblea Legislativa tiene también la facultad de “acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo y del Consejo de la Magistratura por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones”, según dispone el artículo 159.II de la CPE. Esto es, la Asamblea Legislativa no solo se encarga de la preselección, sino también de su enjuiciamiento, lo cual indudablemente amplía los mecanismos a través de los cuales la Asamblea puede lograr “condicionarlos”.

Estas son las líneas centrales del diseño constitucional para la preselección y elección popular de los candidatos a ocupar los cargos en las Altas cortes y también se han identificado las líneas que muestran sus contradicciones e inconsistencias. Pero, habiéndose efectuado hasta la fecha tres elecciones, es necesario añadir a la valoración teórica, el análisis de éstas para constatar cómo operó en la realidad el referido marco normativo.

Primera elección, 2011

La primera elección de magistrados de las Altas cortes se efectuó el 16 de octubre de 2011. La Ley vigente, Ley N° 26 de 30 de junio del 2010 relativa al régimen electoral, disponía que los candidatos judiciales no podían “Emitir opinión a favor o en contra de otros postulantes, en medios de comunicación radiales, televisivos, escritos o espacios públicos”; “Manifiestar opinión ni tratar temas vinculados directa o indirectamente a su postulación en foros públicos, encuentros u otros de similar índole”; y, “Acceder a entrevistas, por cualquier medio de comunicación, relacionadas con el cargo al que postula”. Sin embargo, a través de la Ley N° 125 del 27 de mayo del 2011 se eliminaron esas prohibiciones, concentrándose la prohibición en la realización de campañas electorales, realizándose así una mejor lectura del artículo 182.III de la Constitución, que dispone: “Las y los postulantes o persona alguna, no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabili-

tación.”

En atención a que la Constitución establece en sus artículos 181, 188.I, 193.II y 200 que la composición, permanencia y cesación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia serán “regulados por ley”, se dictaron las normas correspondientes que determinaron que el Tribunal Supremo de Justicia estaría integrado por nueve miembros, el Tribunal Constitucional Plurinacional por siete, y la Jurisdicción Agroambiental y el Consejo de la Magistratura, cada uno por cinco miembros.

Asimismo, la Asamblea Legislativa aprobó el “Reglamento interno de preselección...”, cuyas líneas pueden resumirse señalando que establecía etapas de verificación de requisitos habilitantes y evaluación de mérito, y encargaba esa labor a la Comisión Mixta de Justicia Plural, Ministerio Público y Defensa Legal del Estado. Obviamente, una vez concluida esta fase, correspondía al pleno de la Asamblea aprobar la preselección.

Sin embargo, el proceso de preselección no cumplió debidamente las normas establecidas al efecto. Entre otros aspectos, se observó discrecionalidad en la evaluación y en la verificación de requisitos como los años de experiencia profesional, la inhabilitación de ciertos candidatos (Observación Ciudadana de la Democracia Bolivia, 2024).

Según Ceballos Bedoya, Villadiego Burbano, Uprimny y Giraldo Viana (2024), la Misión de Observación Electoral de la OEA, que analizó este proceso, recomendó diversas mejoras, entre ellas la aplicación de una metodología uniforme y de un mecanismo de evaluación cuantitativa previo a la votación en plenaria. Los autores citan que la Misión concluyó que “la preselección no contó con criterios objetivos claros y la Asamblea tuvo un amplio margen de discrecionalidad para analizar el mérito y la idoneidad de los y las postulantes” (p. 26).

Luis Pasará, quien estudió ampliamente este proceso, señaló:

El Reglamento interno optó entonces por disponer que la Comisión preparara ‘un informe de la evaluación de méritos’ —para que el

pleno de la Asamblea Legislativa elija, con una mayoría de dos tercios, a quienes sean los candidatos en la elección popular—, sin mantener la ‘calificación de méritos’ dispuesta por el artículo 182 de la Constitución (2014, p. 16).

Obviamente, la ausencia de una calificación de méritos permitió al partido en función de gobierno elegir discrecionalmente a los precandidatos; la mayoría fueron personas que “militaban en el proceso de cambio” esto es, eran afines al MAS. Resumiendo, sus conclusiones, Pásara señala, por un lado, que “no existieron parámetros de elección”, ya que la Asamblea careció de criterios para seleccionar a los candidatos según “sus logros y méritos”; y, por otro, que en el proceso de preselección los asambleístas “votaron sin conocer ni estar debidamente informados de quien era cada postulante.” Este autor concluye señalando que el problema de raíz estuvo en la “etapa de preselección de los postulantes”, que “no fue realizada de forma responsable” de modo que se permitiera a cada asambleísta “formarse un criterio sobre quiénes considera cada uno es o son los mejores para ocupar los altos cargos del sistema de justicia en el país” (Pásara, 2014, p. 26).

La publicación de méritos sobre los postulantes realizada por el Tribunal Supremo Electoral consistió en un breve resumen de la formación, experiencia y foto del candidato. La campaña se concentró en televisión y radio, y en términos generales, no permitió al electorado tener la debida información sobre los candidatos. La Relatora especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la CIDH expresó:

el sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones respecto de los candidatos, sus aptitudes y capacidades, durante el periodo que precede a unas elecciones, principalmente a través de los medios de comunicación (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2010, párr. 39).

Esto es, sin olvidar que hoy, la mayoría de la población accede a la información a través de las redes sociales.

Es preciso recordar aquí que el discurso del MAS, antes y durante la Asamblea Constituyente, era la visibilización y el “ejercicio de la ciudadanía” por indígenas y campesinos; entonces, en el proceso de preselección, la mitad de los candidatos se identificó “como indígena originario campesino” y luego, en las papeletas, aparecieron con algún atuendo indígena o campesino. Naturalmente, ante la poca información que recibió la ciudadanía, “los cuatro postulantes más votados” fueron “personas que simbólicamente, por la vestimenta utilizada, y su origen habían optado por esa identificación” (Pásara, 2014, p. 35).

Los ciudadanos habilitados para votar en la elección del 16 de octubre de 2011 ascendían a 5.243.375 y, una vez realizada ésta, los votos válidos alcanzaron a 40,72%, los votos blancos el 18,5% y los votos nulos el 40,78%. Es decir, la suma de blancos y nulos fue muy superior a los votos válidos, además ninguno de los candidatos obtuvo una votación mayor al 10 % de los votos y, como se tiene referido, la indumentaria tuvo peso en la decisión de los votantes, al ser un factor distintivo frente a la falta de información y el desconocimiento de los méritos de los candidatos.

En cuanto al ejercicio de las funciones de los miembros de las Altas cortes, puede citarse al Tribunal Constitucional Plurinacional, que es el órgano de cierre del sistema y, por ello, sus decisiones tienen una trascendencia especial. El ejemplo lo constituye la sentencia SCP N° 84/2017 de 28 de noviembre, a través de la cual dicha instancia judicial, argumentando que la “reelección era un derecho humano”, reconoció la reelección indefinida, por lo que las autoridades en funciones podían presentarse nuevamente a las elecciones.

La referida sentencia contrariaba no solo el contenido expreso e inequívoco de la Constitución, sino también uno de sus elementos constantes en todos los cargos: la reelección solo por una vez de las autoridades y no solo del Poder Ejecutivo sino también de la Asamblea Legislativa. La referida sentencia, además, incumplía la decisión del referéndum que había sido convocado por el propio gobierno y avalado por el propio Tribunal Constitucional Plurinacional a través de la DCP N° 0194/2015

de 29 de octubre de 2015. Una vez realizada la consulta, la ciudadanía rechazó una nueva reelección. El referéndum, al ser una manifestación directa del pueblo, no puede ser desconocido, ni modificado por ningún órgano de gobierno, ni por el Tribunal Constitucional Plurinacional, porque este, al igual que el Poder Ejecutivo y la Asamblea, son órganos constituidos.

Ello, además, sin contar que años antes el mismo Tribunal Constitucional Plurinacional, a través de la Declaración Constitucional Plurinacional N° 0003/2013 de 25 abril, había declarado constitucional una nueva (la tercera) reelección, con el peregrino argumento de que el primer período de gobierno del expresidente “se dio durante la república, esto es, antes de la aprobación de la Constitución del 2009” y por tanto, ese período, por esa razón, no podía contarse, ya que existía un “nuevo orden constitucional”.

Henry Oporto (2015), evaluando desde una perspectiva general el ejercicio de las funciones de este órgano, expresó:

Neutralizada su independencia, y despojado de su condición de guardián de la Constitución, el Tribunal Constitucional se ha reducido a un órgano funcional a las necesidades del poder político, validando con sus fallos actos notoriamente inconstitucionales, tal como ha sucedido con la habilitación de Evo Morales y Alvaro García Linera para buscar la re-reelección. (pp. 17-18).

La situación del Tribunal Constitucional Plurinacional se mostró más arbitraria si se tomaba en cuenta las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional que estuvo en funciones desde 1999 hasta su cierre en 2006, integrado por los magistrados Pablo Dermizaky Peredo, Wilman Durán Ribera, Hugo de la Rocha Navarro, Alcides Alvarado, Elizabeth Iñiguez de Salinas, y luego René Baldivieso Guzmán, José Antonio Rivera Santibañez, Silvia Salame Farjat y Felipe Tredinnick Abasto. Esos años, aquella institución se mostró apegada a la Constitución, marcó la debida distancia respecto del poder político y su labor en la protección de los derechos fundamentales fue muy garantista, sobre todo considerando

que fue la primera vez que la Constitución efectivamente *regía* la vida de los bolivianos.

Segunda elección, 2017

El cambio perseguido con la elección popular de los magistrados de las Altas cortes, que se expresó en el texto del 2009 y se efectivizó con la elección popular del 2011, no solo no cambió los persistentes problemas de la justicia –falta de independencia, corrupción, mora procesal y otros–, sino que, por el contrario, estos se profundizaron gravemente.

La elección de los miembros de las Altas cortes que se realizó el 2011, no logró los resultados esperados y la ciudadanía continuaba cuestionado. Como consecuencia de ello, se realizaron cumbres y reuniones, y en ese marco se aprobó la Ley N° 898 de 26 de enero de 2017 “Ley de la Comisión de Seguimiento de las Conclusiones de la Cumbre de Justicia, 6 de febrero de 2017”, misma que dispuso la creación de una Comisión con la tarea de proponer mejoras al proceso de preselección y elección de Magistrados de las Altas cortes y, entre otras, elaborar y proponer el reglamento de evaluación de autoridades judiciales y fiscales en ejercicio de funciones, así como el reglamento de la carrera judicial y fiscal, en el plazo de noventa (90) días de constituida la Comisión, para su aprobación por las instancias competentes.

Al igual que en el primer proceso, en éste también se realizaron algunos ajustes legislativos a la normativa vigente, mismos que se formalizaron a través de la Ley 929 de 27 de abril del 2017. Entre otros, cambios se aumentó el número de miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional de 7 a 9, se redujo el número de miembros del Consejo de la Magistratura de 5 a 3 y el Tribunal Agroambiental pasó de tener 7 a 5 miembros y se establecieron otras reglas para el proceso de preselección.

Luego, ya para ingresar al proceso de preselección, Asamblea Legislativa aprobó el correspondiente “Reglamento”, mismo que dividió ese proceso en tres etapas: 1) Postulación, verificación de requisitos de habilitación e inhabilitación de postulantes, 2) Evaluación y 3) Preselección. Efectivamente, se incorporaron algunas mejoras respecto de la

normativa anterior y, en este caso, además se permitió la formulación de preguntas y la participación de instancias de la sociedad civil, pero solo en calidad de veedores.

En ese marco, en el mes de mayo del 2017, se efectuó la primera convocatoria; sin embargo, ante la ausencia de postulantes al Tribunal Constitucional Plurinacional y al Tribunal Supremo de Justicia, se la declaró desierta y se realizó una nueva convocatoria a través de la Ley N° 960 de 23 de junio del 2017.

En cuanto al proceso de preselección efectuado por la Asamblea Legislativa, la Federación Interamericana de Abogados expresó:

En las dos elecciones ya realizadas (en referencia a la elección del 2011 y del 2017), la Asamblea Legislativa, con mayoría de representantes del partido de gobierno, seleccionó a los candidatos sobre la base de criterios de afinidad política e ideológica (según cita de Urgente.bo, 2024).

En la misma línea, Jose Antonio Rivera expresó:

Como se podrá advertir, la mayoría parlamentaria que aprobó el Reglamento, utilizó la meritocracia simplemente como un escudo para legitimar un procedimiento de selección basado en la afinidad política y no en una verdadera comprobación pública de la idoneidad y probidad de los postulantes; pues no es posible creer que los legisladores del oficialismo hubiesen incurrido en error al haber concebido el sistema meritocrático reducido tan solamente a la comprobación de la idoneidad profesional y científica, prescindiendo de otras idoneidades que debe cumplir un profesional abogado para ejercer la alta función de Magistrado del Tribunal Constitucional Plurinacional, Tribunal Supremo de Justicia o Tribunal Agroambiental (Rivera, 2017, p. 34).

La elección se realizó finalmente el 3 de diciembre del 2017, los votos válidos alcanzaron al 35,32%, los nulos 48,69% y los votos blancos 15,99%; es decir, nuevamente la suma de votos nulos y blancos era manifiestamente superior a la de los votos válidos.

En cuanto al ejercicio de las funciones, es posible acreditar el “cambio de criterio” del Tribunal Constitucional Plurinacional. Siguiendo el tema ya referido de la reelección citada en el periodo precedente, esta instancia emitió la SCP N° 1010/2023 de 29 de diciembre, proscribiendo la reelección, medida que ahora afectaba al expresidente Evo Morales, directo beneficiario de la sentencia que impuso la reelección indefinida.

Efectivamente, para entonces, la Comisión Interamericana, a través de la Opinión Consultiva N° OC-28/21 de 7 de junio del 2021, que analizó el *corpus iuris* interamericano, concluyó –como no podía ser de otra manera– que la reelección indefinida no era un derecho humano. Pero sería ingenuo considerar que ésta fue la razón para el cambio de posición sobre este tema por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional, y obviar que, para entonces, y en los hechos, el Movimiento al Socialismo se había dividido entre los afines al Presidente Arce y los afines al expresidente Evo Morales. Además, no se puede obviar que, desde hace unos años atrás, funcionarios del gobierno, como el Embajador ante la OEA Héctor Arce Zaconeta, expresaron públicamente que “la reelección del expresidente Evo Morales fue el más grave de los errores” y que, debido a ello, Evo Morales no podía volver a ser presidente, por lo que “casualmente” la decisión del Tribunal Constitucional Plurinacional coincidía con esas declaraciones.

Esta sentencia fue criticada por Evo Morales, único y directo afectado del cambio de precedente, quién la calificó como una jugada para “proscribir” a su partido y “eliminarlos política y hasta físicamente”. Agregando: “es la prueba de la complicidad de algunos magistrados con el Plan Negro que ejecuta el gobierno por órdenes del imperio y con la conspiración de la derecha boliviana” (BBC News Mundo, 2023; Morales Ayma, 2023).

A la conclusión de este periodo, y conforme lo expresa la encuesta publicada en el diario Los Tiempos, el 70% de los ciudadanos desconfiaba de los administradores de justicia (Los Tiempos, 2023).

Tercera elección, 2024

La elección de los Magistrados para el período 2025 a 2031, si bien guarda líneas de similitud con las elecciones del 2011 y 2017, también tiene sus matices que la diferencian de aquellas; este proceso se inició con una reforma del marco normativo para la preselección y elección de las Altas autoridades, misma que se efectuó a través de la Ley Transitoria para las Elecciones Judiciales 2024, de 6 de febrero de 2024.

Y es que, a pesar de las reformas realizadas y ajustes legales para la elección del 2017, en el Índice de Estado de Derecho 2023, que elabora anualmente el *World Justice Project* (WJP), se ubicó a Bolivia en el puesto 131 de 142 en lo relativo a la administración de justicia quedando “entre los 12 países con peores justicias del mundo para sus ciudadanos.” (según lo manifestado en Red Uno, 2023). Y para el año 2024 este índice había empeorado, dado que Bolivia se ubicó en “en el penúltimo lugar, sólo después de Venezuela” (Sumando Voces, 2024a).

Además, ahora incluso algunos miembros del MAS y autoridades del gobierno del Presidente Luis Arce, que originalmente habían promovido y avalado este modelo —como el exministro Iván Lima, quien para algunos fue el promotor de dicho modelo junto a Héctor Arce Zaconeta—, ahora lo cuestionaban, expresado que el mismo “afecta la independencia y el valor fundamental justicia” y apuntaron la necesidad de realizar cambios sustanciales al mismo (eju.tv, 2024b).

Estas elecciones tuvieron un proceso accidentado, ya que algunos candidatos que no fueron preseleccionados presentaron acciones de amparo constitucional contra las listas de la Asamblea Legislativa Plurinacional, con base en distintos criterios, desde “el incumplimiento de criterios de paridad o la inclusión de postulantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”, lo que derivó en que el Tribunal Constitucional Plurinacional suspendiera las elecciones hasta dos veces (El Deber, 2023) y que luego declarase desierta la convocatoria en ciertos departamentos: respecto del Tribunal Supremo de Justicia, en Beni y Pando, y respecto del Tribunal Constitucional Plurinacional, en Cocha-

bamba, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando (Órgano Electoral Plurinacional, 2024). Entonces, la elección de miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional solo se realizó en cuatro departamentos, quedando pendiente la elección en cinco; y en el Tribunal Supremo de Justicia la elección se realizó en siete departamentos, quedando pendiente en dos. En el Tribunal Agroambiental y en el Concejo de la Magistratura, se eligieron todas las autoridades (Los Tiempos, 2024).

Para avanzar en este proceso, se aprobó la Ley Transitoria para las Elecciones Judiciales 2024, de 6 de febrero de 2024, misma que instituía una veeduría nacional y otra internacional, las atribuciones de la Comisión Mixta y establecía el desarrollo del proceso en las siguientes etapas: convocatoria pública, presentación y recepción de postulaciones, verificación de requisitos habilitantes generales y específicos, publicación de postulantes habilitados, impugnaciones, evaluación y calificación de méritos, informes finales de evaluación y preselección de candidatos y candidatas.

En el proceso de preselección, los representantes de la sociedad civil que actuaban como veedores informaron a la Misión de Observación Electoral de la OEA que, si bien la ley que regula el proceso de selección contiene parámetros, “la Comisión Mixta de Constitución no llegó a acuerdos uniformes acerca de la metodología de evaluación para las y los candidatas” al Tribunal Constitucional Plurinacional y al Tribunal Supremo de Justicia, y que además “algunas preguntas para la evaluación eran incompletas o incomprensibles, o no estaban dirigidas a evaluar los conocimientos específicos sobre las competencias de los órganos para los que se estaban postulando” (Organización de los Estados Americanos, 2024). Debido a todo ello, los veedores se retiraron del proceso.

En la práctica, el proceso de preselección resultó marcadamente politizado e instrumentalizado porque, entre otros aspectos, la evaluación solo consistía en contestar sí o no a las preguntas y públicamente se observó a ciertos parlamentarios en plena evaluación ayudando con las respuestas a algunos postulantes (Correo del Sur, 2024a).

En cuanto concierne al proceso de información pública sobre los candidatos, el Observatorio de la Democracia del Parlamento del Mercosur realizó una evaluación del trabajo del Tribunal Supremo Electoral en la difusión de información sobre los candidatos y concluyó que en la misma “faltó mayor difusión para que la ciudadanía en su conjunto esté más informada de por quién está votando (...) se tiene que discutir un poco más el fortalecimiento del Tribunal Electoral a la hora de llevar adelante los controles de noticias falsas, también es algo que tenemos que verificar”, declaró Bittel a los periodistas” (El Deber, 2024). Efectivamente, distintas consultas, como recoge Fernando Molina, mostraban que la gente concluía que “Elegiremos entre desconocidos” y que otros “No sabía[n] por quién votar” (El País, 2024).

Es importante además señalar que el proceso de información sobre los postulantes se desbordó con propaganda impresa y en las redes sociales y el Tribunal Supremo Electoral, a pesar de que suspendió a algunos de los candidatos, no tuvo capacidad efectiva de control. Si se piensa en el rol que cada día alcanzan las redes sociales, en el futuro aquella instancia tendrá que buscar fórmulas para evitar que se repitan las distorsiones que supusieron estas campañas.

Las elecciones se realizaron el domingo 15 de diciembre de 2024, con un año de atraso, ya que las autoridades debían dejar sus cargos a finales del 2023. Sin embargo, ante la ausencia de acuerdos en la Asamblea que impidieron enviar las listas de candidatos al Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal Constitucional Plurinacional emitió la Declaración Constitucional Plurinacional (DCP) 49/2023 de 11 de diciembre, a través de la cual prorrogó las funciones de todas las autoridades de las Altas Cortes hasta la posesión de las nuevas autoridades. Y si se tiene en cuenta que, añadido a ello, a través de las sentencias antes citadas, se suspendieron las elecciones en cinco departamentos para el Tribunal Constitucional Plurinacional y en dos para el Tribunal Supremo de Justicia, los miembros que representan a estos departamentos siguen en funciones a pesar de que fueron electos en el 2017.

Las elecciones judiciales se realizaron el 15 de diciembre de

2024, los resultados fueron los siguientes: votos válidos 64,29%, votos blancos 16,50 % y votos nulos 19,21 %. Comparando estos datos con los procesos precedentes se tiene la siguiente tabla:

Tabla 1

Tipos de votos en las elecciones judiciales 2011, 2017 y 2024

Periodo	Votos válidos	Votos blancos	Votos nulos	Votos emitidos
2011	41,99 %	15,81 %	42,20 %	4.177.470
2017	32,64 %	16,05 %	51,31 %	5.422.735
2024	64,29 %	16,50 %	19,21 %	6.029.704

Nota. Elaboración propia sobre la base de datos oficiales del Tribunal Supremo Electoral.

Los datos de la elección del 2024 muestran no solo una mayor participación ciudadana, sino también un mayor número de votos válidos, que contrasta manifiestamente con las elecciones anteriores y que se podría explicar por la falta de control hegemónico que tuvo el MAS en las anteriores elecciones, ya que ahora el partido en cuestión estaba dividido, lo que impidió constituirse en un bloque dominante en la Asamblea, como sucedió antes, y permitió a las otras fuerzas políticas participar más activamente en el proceso de preselección.

Además de todo ello, y fruto de todo el proceso accidentado por los fallos del Tribunal Constitucional Plurinacional, el propio Presidente del Tribunal Electoral expresó públicamente: “Creo que hay que eliminar el Tribunal Constitucional” (Sumando Voces, 2024b). Aunque luego, paradójicamente, la misma Autoridad firmaría un convenio con el Presidente del Tribunal Constitucional Plurinacional, nada menos que “para garantizar las elecciones generales a la Presidencia y a la Asamblea que corresponde se realicen en el presente año.” (Agencia Boliviana de Información, 2025).

La situación insostenible del poder judicial en general y de las Altas cortes en particular exige, como refiere José Antonio Rivera, que los candidatos y las fuerzas políticas que participarán de las próximas elecciones generales de 2025 imprescindiblemente incluyan en su agenda y en el debate público la necesidad de una reforma ante la “crisis

terminal” de la justicia boliviana” (Correo del Sur, 2024b).

Evaluación y sugerencias

La tarea de los jueces es estrictamente jurídica, esto es, las causas sometidas a su conocimiento deben ser resueltas mediante un razonamiento jurídico y conforme a las normas, y naturalmente ello impide que estos puedan efectuar campañas como sucede con el presidente o los legisladores. Si bien estos también están obligados a cumplir las normas, éstas prevén un ámbito de decisión política o de oportunidad; en estos elementos radica el problema esencial que impide que la elección popular sea un procedimiento adecuado para elegir a los jueces. La legitimidad de los jueces no puede surgir de la elección popular, sino de ejercer sus funciones con estricto apego a la Constitución.

Las reglas establecidas en la Constitución y que han sido estudiadas en el presente análisis, permiten concluir que el modelo de preselección y elección de las autoridades de las Altas cortes tiene marcadas contradicciones y deficiencias, y por ello es imprescindible una reforma constitucional que elimine no sólo la potestad de la Asamblea Legislativa para la preselección de los candidatos, sino también la supuesta elección por voto popular, porque, en el fondo, en el diseño actual no solo la elección popular no es real, sino que tiene la agravante que quita a la Asamblea Legislativa las consecuencias de sus actos y le atribuye a la ciudadanía la responsabilidad sobre los electos, resultando por ello un sistema perverso.

El modelo actual, al ser de naturaleza electoral, ha obligado a los candidatos a aliarse o, en muchos casos, a servir a un partido político o a agrupaciones ciudadanas, y ello ha facilitado una grave intromisión política sobre los jueces, principalmente por el presidente del Estado.

Efectivamente, la posibilidad de realizar una reforma constitucional a la brevedad requiere de un consenso relativamente amplio, que permita cumplir el procedimiento de reforma parcial establecido en el artículo 411.II de la Constitución, ya que para ello es necesario, por un lado, la aprobación de la ley de reforma por dos tercios de los miembros

presentes de la Asamblea Legislativa y, luego, un referéndum constitucional de aprobación.

La elección popular de jueces se instituyó en Bolivia, desde una perspectiva ajena a la ingeniería institucional que pretendió justificarla. En realidad, la razón fue únicamente el dominio del partido en la Asamblea Constituyente, ya que, roto el dique de contención de los “dos tercios” originalmente acordado, al tener el MAS mayoría suficiente para adoptar las decisiones y en la convicción de que esa mayoría lo acompañaría mucho tiempo, consideró que tenía dominio sobre el nombramiento y sobre los jueces de las Altas cortes. Es decir, fue un proyecto destinado a un fin concreto, el control por parte del Gobierno de los jueces de las Altas cortes.

La elección de los miembros del Ejecutivo y del Legislativo mediante voto popular se explica en la medida que estos, si bien deben actuar en el marco de la Constitución, esta misma norma les atribuye un amplio campo de acción política y en razón de ello, estos pueden realizar campañas públicas y discutir la orientación de su gobierno, poniendo énfasis en lo económico, la educación, la salud, el empleo o en cualquier otro tema que considere que tiene más urgencia o es de mayor interés de los ciudadanos. Al efecto, presentan sus programas, se someten al escrutinio público y entonces se trata de una competencia electoral abierta, en la que el ciudadano vota por el programa o la persona que considera responde mejor a sus expectativas.

En el marco de las normas constitucionales actuales, y si existe alguna convicción de los partidos y agrupaciones ciudadanas en función de gobierno por mejorar el sistema actual, la Asamblea Legislativa podría aprobar un Reglamento de preselección que contenga los elementos esenciales y objetivos para que entidades de la sociedad civil participen, porque hoy existen en la normativa internacional directrices que orientan dicho trabajo. y, en ese sentido, también las organizaciones ciudadanas no solo deben participar como veedoras, como sucedió en la última elección, sino también preseleccionando a los candidatos, y que esas listas sean luego remitidas a la Asamblea Legislativa para su ratificación, por-

que la Constitución atribuye a esta instancia la aprobación de la preselección, y mientras no se apruebe una reforma constitucional no es posible sustraerle esa competencia (Ceballos Bedoya, Villadiego Burbano, Uprimny, & Giraldo Viana, 2024). Efectivamente, aun así, quedan temas muy delicados en el proceso de elección popular de las autoridades de las Altas cortes, como es el tema de las campañas y los acuerdos de los candidatos con algunos partidos y agrupaciones ciudadanas; pero mientras este vigente este marco jurídico esas son las posibilidades.

Por todo ello es imperioso ir a una reforma constitucional a la brevedad posible que cambie este modelo de elección de magistrados, fundamentalmente despolitizando la preselección, aplicando fórmulas en las que participen los colegios de abogados y de profesionales, que, a pesar de que también tienen preferencias no solo políticas sino partidarias, significaría –y esto es esencial– que el origen de estas autoridades no serían solamente los miembros de la Asamblea Legislativa, sino una gran parte de la sociedad. La elección final de estas autoridades a través de un sistema mixto o híbrido, esto es, asignarse a distintas instancias como el propio Órgano Ejecutivo, Judicial o Legislativa y otras instancias ciudadanas pueden designar candidatos y estas ratificadas por los órganos públicos, buscando así que finalmente sean los profesionales con una excelente formación, independientes y con la mayor idoneidad quienes sean designados para el ejercicio de esa alta responsabilidad.

Referencias bibliográficas

Agencia Boliviana de Información. (2025, 16 de enero). TSE y TCP firman documento para garantizar realización de las elecciones generales de agosto próximo. Agencia Boliviana de Información (ABI). <https://abi.bo/index.php/polititca2/59601-tse-y-tcp-firman-documento-para-garantizar-realizacion-de-las-elecciones-generales-de-agosto-proximo>

BBC News Mundo. (2023, 30 de diciembre). Elecciones judiciales en Bolivia: Por qué las autoridades no logran renovar el sistema judicial tras cinco intentos fallidos. <https://www.bbc.com/mundo/articulos/czdljnkgw-q5o>

Ceballos Bedoya, M. A., Villadiego Burbano, C., Uprimny, R., & Giraldo Viana, K. (2024). Reflexiones y recomendaciones sobre los mecanismos de selección de altas autoridades judiciales en América Latina. Fundación Konrad Adenauer Stiftung México; DeJusticia; CIJ.

Chivi Vargas, I. M. (2010). Glosario de la nueva Constitución Política del Estado. En Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia (Ed.), *Bolivia: Nueva Constitución Política del Estado. Conceptos elementales para su desarrollo normativo* (p. 210). Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Chivi, I. (2010a). El Órgano Judicial. En *Miradas: Nuevo texto constitucional* (pp. 409–422). Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia; Universidad Mayor de San Andrés; IDEA Internacional.

Correo del Sur. (2018, 28 de julio). Rebrotan malestar por cargos para exmagistrado Flores y su esposa. <https://correodelsur.com/politica/20180728/rebrota-malestar-por-cargos-para-ex-magistradoflores-y-su-esposa.html>

Correo del Sur. (2024a, 24 de julio). Denuncian que legisladores favorecen a postulantes. <https://correodelsur.com/seguridad/20240724/denuncian-que-legisladores-favorecen-a-postulantes.html>

Correo del Sur. (2024b, 17 de diciembre). Rivera: Candidatos deben hablar de reforma judicial. <https://correodelsur.com/politica/20241217/>

rivera-candidatos-deben-hablar-de-reforma-judicial.html

El Deber. (2023, 28 de abril). El TCP suspende por segunda vez la preselección de candidatos judiciales. https://eldeber.com.bo/pais/el-tcp-suspende-por-segunda-vez-la-preseleccion-de-candidatos-judiciales_323295/

El Deber. (2024, 16 de diciembre). Difusión de méritos y noticias falsas en RRSS son las observaciones del Mercosur a las judiciales. https://eldeber.com.bo/pais/difusion-de-meritos-y-noticias-falsas-en-rrss-son-las-observaciones-del-mercosur-a-las-judiciales_395280

El País. (2024, 16 de diciembre). Falta de interés y papeletas con desconocidos: Bolivia elige por tercera vez a sus jueces. <https://elpais.com/america/2024-12-16/falta-de-interes-y-papeletas-con-desconocidos-bolivia-elige-por-tercera-vez-a-sus-jueces.html>

eju.tv. (2024a, enero). Dos exmagistrados que avalaron la reelección trabajan en el Gobierno; arcistas tildan de serviles a Evo. <https://eju.tv/2024/01/2-exmagistrados-que-avalaron-la-releccion-trabajan-en-el-gobierno-arcistas-tildan-de-serviles-a-evo/>

eju.tv. (2024b, 11 de diciembre). Exministro Lima: El modelo de elección por voto popular afecta el valor de la justicia. <https://eju.tv/2024/12/exministro-lima-el-modelo-de-eleccion-por-voto-popular-afecta-el-valor-de-la-justicia/>

La Razón. (2020, 28 de febrero). Exmagistrado que avaló la repostulación fue designado director del INRA. <https://www.la-razon.com/lr-article/exmagistrado-que-avalo-la-repostulacion-fue-designado-director-del-inra/>

Lazarte Rojas, J. (2017). La caja de Pandora de la justicia: El experimento del voto universal para elegir magistrados (Serie Análisis de casos emblemáticos de violaciones a los derechos humanos, 4). Fundación Nueva Democracia; Observatorio Boliviano de Derechos Humanos.

Los Tiempos. (2023, 6 de octubre). Encuesta: 70% de los bolivianos no

confía en la Policía ni en la Justicia. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20231006/encuesta-70-bolivianos-no-confia-policia-ni-justicia>

Los Tiempos. (2024, 14 de noviembre). Órgano Electoral acata fallo del TCP y realizará elecciones judiciales. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20241114/organo-electoral-acata-fallo-del-tcp-realizara-elecciones-judiciales>

Morales Ayma, E. [@evoespueblo]. (2023, 30 de diciembre). Convocamos a la unidad del pueblo boliviano para recuperar nuestra democracia... [Publicación en X]. <https://x.com/evoespueblo/status/1741091675848540370>

Observación Ciudadana de la Democracia Bolivia. (2024). Judiciales: Veeduría identifica 13 falencias en la preselección de candidatos y recomienda garantizar transparencia y probidad. <https://ocdbolivia.org/ocd-noticias/judiciales-veeduria-identifica-13-falencias-en-la-preseleccion-de-candidatos-y-recomienda-garantizar-transparencia-y-probidad>

Opinión. (2020, 10 de noviembre). Héctor Arce: El peor error fue la reelección, se necesita consenso con otros partidos políticos. <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/hector-arce-peor-error-fue-reeleccion-necesita-consenso-otros-partidos-politicos-otras-reflexiones-ano-despues/20201110100240795106.html>

Oporto, H. (2015). La justicia se nos muere. Fundación Pazos Kanki.

Organización de los Estados Americanos. (2024). Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral en Bolivia: Elecciones judiciales 2024. https://www.oas.org/fpdb/press/2024_MOE_Bolivia_Judiciales_Preliminar_ESP.pdf

Órgano Electoral Plurinacional. (2024, diciembre). Resultados finales: Elecciones judiciales 2024. https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2024/12/Separata_resultados_Final.pdf

Pásara, L. (2014). Elecciones judiciales en Bolivia: Una experiencia inédita. Fundación Debido Proceso; Fundación Construir.

Red Uno. (2023, 26 de octubre). Bolivia está entre los países con los peores sistemas de justicia a nivel mundial. <https://www.reduno.com.bo/noticias/bolivia-esta-entre-los-paises-con-los-peores-sistemas-de-justicia-a-nivel-mundial-20231026175645>

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2010). Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión (OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.4/09). Organización de los Estados Americanos.

Rivera, J. A. (2017). Elecciones judiciales y reelección presidencial. Fundación Pazos Kanki.

Sumando Voces. (2024a, 24 de octubre). En ranking internacional de 142 países, la justicia de Bolivia está en el penúltimo lugar, solo detrás de Venezuela. <https://sumandovoces.com.bo/en-ranking-internacional-de-142-paises-la-justicia-de-bolivia-esta-en-el-penultimo-lugar-solo-detras-de-venezuela/>

Sumando Voces. (2024b, 12 de diciembre). Entrevista al presidente del TSE: “Creo que hay que eliminar el Tribunal Constitucional”. <https://sumandovoces.com.bo/entrevista-al-presidente-del-tse-creo-que-hay-que-eliminar-el-tribunal-constitucional/>

Urgente.bo. (2024, 10 de diciembre). Federación Interamericana de Abogados: El sistema judicial en Bolivia está en crisis y “secuestrado” por el poder político. <https://www.urgente.bo>

PARÁLISIS AUTONÓMICA: POLARIZACIÓN POLÍTICA Y BLOQUEO INSTITUCIONAL COMO OBSTÁCULOS A LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN BOLIVIA (2010-2024)

Autonomic Paralysis: Political Polarization and Institutional Blockage as Obstacles to Democratic Governance in Bolivia (2010-2024)

Delmar Apaza Lopez
Derecho

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch07>

INTRODUCCIÓN

El modelo autonómico boliviano, establecido en la Constitución Política del Estado de 2009, busca promover una gestión descentralizada que permita a las entidades territoriales autónomas – ETA's – ejercer sus competencias de manera efectiva. Este modelo es fundamental para la gobernabilidad democrática, ya que permite a los ciudadanos participar en la toma de decisiones que afectan sus vidas. Sin embargo, desde su implementación, el país ha enfrentado un creciente fenómeno de polarización política que ha obstaculizado el funcionamiento efectivo de las instituciones estatales.

La polarización política en Bolivia se ha intensificado desde 2019, exacerbada por el conflicto interno dentro del Movimiento al Socialismo (MAS), la anulación del proceso electoral de ese año, la consecuente transición política del gobierno de Jeanine Añez y las tensiones entre el gobierno central y los gobiernos departamentales. Esta situación ha generado un bloqueo institucional que impide la aprobación de leyes y políticas públicas esenciales para el desarrollo del modelo autonómico.

Revisión de la literatura

Investigaciones previas han abordado la polarización política y su impacto en la gobernabilidad en América Latina. Por ejemplo, autores como (Bachelet, 2020) han analizado cómo la polarización afecta la capacidad de los gobiernos para implementar políticas efectivas. En el contexto boliviano, estudios como los de (Gonzales, 2021) destacan

el papel del conflicto político en el debilitamiento de las instituciones democráticas. Sin embargo, existe un vacío en la literatura jurídico-constitucional, que no aborda de manera integral cómo estos fenómenos interactúan específicamente con el modelo autonómico y su capacidad para garantizar una gobernabilidad democrática efectiva en un Estado como Bolivia.

La presente investigación busca llenar este vacío al analizar cómo la polarización política y el bloqueo institucional afectan la implementación del modelo autonómico en Bolivia entre 2010 y 2024, generando una parálisis institucional que deviene en un derrotero sinsentido en el diseño estatal boliviano.

La hipótesis planteada para el presente trabajo sostiene que: “la polarización política y el bloqueo institucional tienen un impacto negativo significativo en la implementación del modelo autonómico y la gobernabilidad democrática en Bolivia”, produciendo una parálisis institucional que se ahonda cada gestión gubernamental y se desahoga cada nuevo proceso electoral, procurando una “nueva solución” con cada dupla presidencial que gana las justas electorales.

METODOLOGÍA

Enfoque de investigación:

La investigación adoptó un enfoque metodológico cualitativo. Este enfoque es adecuado para abordar los objetivos propuestos, permitiendo una comprensión más profunda del fenómeno estudiado.

Diseño de investigación:

Se utilizó un diseño de estudio de caso centrado en Bolivia, complementado con análisis comparativos con otros países latinoamericanos que enfrentan problemas similares, además de otros que son fuentes de inspiración para dirigir la nueva idea de modelo gubernamental boliviano. Este diseño permitirá identificar patrones comunes y diferencias relevantes en las dinámicas políticas.

Recolección de datos:

La recolección de datos se llevó a cabo mediante diversas técnicas:

Análisis documental: Se revisaron leyes, jurisprudencia, informes gubernamentales y documentos de organizaciones de la sociedad civil para identificar las normativas relacionadas con la autonomía y los bloqueos institucionales.

Entrevistas semiestructuradas: Se realizó entrevistas a académicos y profesionales vinculados al derecho autonómico obteniendo perspectivas sobre la polarización política y su impacto en la realidad boliviana.

Análisis de contenido: Se analizaron discursos políticos y cobertura mediática para identificar patrones de polarización.

Resultados

Resultados del análisis documental:

Se identificaron leyes y políticas públicas que han sido bloqueadas por la polarización política, así como jurisprudencia relevante del Tribunal Constitucional Plurinacional relacionada con conflictos de poder.

Resultados de las entrevistas:

Los resultados reflejaron los factores que contribuyen a la polarización política según las perspectivas de los entrevistados, así como estrategias utilizadas por actores políticos para exacerbar o mitigar dicha polarización.

Resultados del análisis de contenido:

Se identificaron patrones en los discursos políticos que evidencian polarización, así como análisis sobre cómo los medios influyen en esta dinámica.

DISCUSIÓN

La polarización política y el bloqueo institucional han tenido un impacto significativo en el desarrollo del Estado autonómico boliviano, debilitando los principios de gobernabilidad democrática establecidos en la Constitución de 2009. Este modelo autonómico se diseñó para promover una gestión descentralizada que permitiera a las entidades territoriales autónomas ejercer sus competencias de manera efectiva. Sin embargo, la creciente polarización ha obstaculizado este objetivo, generando tensiones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, así como entre diferentes sectores de la sociedad.

Desde 2019, Bolivia ha experimentado una intensificación de la polarización política, exacerbada por conflictos internos dentro del Movimiento al Socialismo (MAS) y tensiones con los gobiernos departamentales. Esta situación ha conducido a un bloqueo institucional que impide la aprobación de leyes y políticas públicas esenciales para el desarrollo del modelo autonómico. Según (Mayorga, 2024), la polarización se manifiesta en una fragmentación política donde múltiples voces en cada campo dificultan la creación de coaliciones efectivas que puedan abordar los problemas del país. Esta fragmentación no solo complica la gobernabilidad, sino que también perpetúa un ciclo de ineficacia en la gestión pública.

Entonces, la disputa por controlar el poder ha superado la mera aplicación de la norma constitucional y de cualquier razonamiento plausible alrededor de lo que administrar el Estado significa, puesto que el bloqueo entre órganos del Estado acontece con mayor frecuencia y aunque exista el desahogo procesal del conflicto de competencias entre órganos conforme a la norma adjetiva constitucional, esta no se usa, por falta de conocimiento o por intereses políticos.

El desgaste del modelo centralista en Bolivia se debe, en gran parte, a la incapacidad del Estado para adaptarse a las demandas regionales y locales. La centralización del poder ha sido históricamente vista como un obstáculo para el desarrollo equitativo y sostenible de

las regiones. La percepción de que el Estado es ajeno a las realidades locales ha alimentado el descontento y ha impulsado movimientos hacia una mayor autonomía (Bonifaz G. & Faguet J.P., 2021). Sin embargo, esta búsqueda de autonomía no siempre se traduce en un fortalecimiento institucional; por el contrario, puede dar lugar a conflictos intergubernamentales que socavan aún más la gobernabilidad.

La idea del Estado Federal como solución a todos los males es una creencia errónea que ignora las complejidades y particularidades del contexto boliviano. La transición hacia un modelo federal no necesariamente resolvería los problemas estructurales de polarización y bloqueo institucional. Como señala Errejón (2022), los conflictos políticos en Bolivia han sido territorializados, lo que implica que las identidades regionales han tomado protagonismo en la lucha por el poder. Este fenómeno sugiere que simplemente cambiar a un modelo federal podría no abordar las raíces del conflicto político.

En este sentido, es fundamental considerar las reflexiones de autores como Cortez Saravia y Velasco Portillo, quienes han abordado cómo la polarización política no contribuye a gestar el Estado que Bolivia necesita. Cortez Saravia (2023) argumenta que la polarización genera un ambiente hostil donde las instituciones se ven incapaces de funcionar adecuadamente, lo cual es crucial para la implementación efectiva del modelo autonómico. Por su parte, Velasco Portillo (2011) enfatiza que la polarización exagera las divisiones sociales y políticas, dificultando cualquier intento de construir un consenso necesario para avanzar hacia un Estado más inclusivo y representativo.

El derrotero de un Estado que no lo es del todo

Es menester recordar que, como Estado, Bolivia no posee las condiciones mínimas para ser denominado un Estado Moderno, no solamente por los rankings internacionales en donde se concretiza que Bolivia no tiene ni ha tenido un Estado de Derecho, condición mínima validante para coexistir en el contexto internacional como un sujeto estatal que cumple sus responsabilidades al interior de su sociedad y que es

garantía del sentido mismo de la institucionalidad.

Pero no solo es no tener un Estado de Derecho, sino que a contracorriente el Tribunal Constitucional Plurinacional emergido como el máximo contralor de la constitucionalidad en el país, ha esgrimido argumentativamente que somos y formamos parte de los países que profesan y aplican el Estado Constitucional de Derecho, mas no se visibiliza a en la realidad, siendo más una promesa jurisprudencial que una verdad evidente.

Sumado a lo anterior, en palabras de Esteban Ortuño Casson desde que se declaró la autonomía en la vigente constitución y se publicó la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización no se tuvo una administración presidencial eficiente en materia de desarrollo competencial, dejando para la iniciativa política de alguna que otra autoridad subnacional el hecho de consolidar la autonomía plenamente, más allá de los estatutos autonómicos o las Cartas Orgánicas. Estos instrumentos de gestión pública, como normas institucionales básicas, fueron olvidados en la mayoría de municipios y gobernaciones relevantes del país, cayendo en el “no importismo” de la gestión pública y volviendo a la forma de administración centralizada a la que se tenía acostumbrada la relación entre el nivel central del Estado y los gobiernos subnacionales.

De este modo, según Franklin Santander, en 15 años de existencia del modelo autonómico se ha usurpado las funciones de las instancias técnicas que deberían haber aportado en la consolidación del modelo, por ejemplo, se eliminó el Ministerio de Autonomías, se dividió el Servicio Estatal de Autonomías – SEA, dejándolo como un referente de validación de lo que dice el presidente de turno, contentando al oriente, designando como Director o Directora a una persona venida de esa región para “contentar” a los departamentos de donde vino la idea de luchar por la autonomía. Con todo lo anterior, es comprensible, entender que la gobernabilidad no tuvo obstáculo mayor fuera del sistema estatal, sino que dentro del sistema mismo, es decir, que el mismo Estado a través de sus temporales administradores fue matando el anhelo autonómico, porque no le era funcional promover descentralización y autogobierno local, ya

que significaba perder poder.

Gargarella tenía razón

En el análisis contemporáneo del constitucionalismo latinoamericano, el pensamiento del jurista argentino Roberto Gargarella se ha convertido en una referencia clave para comprender las tensiones entre las normas constitucionales, la política y la realidad social. Su obra seminal “La sala de máquinas de la Constitución” (2001) invita a mirar más allá del texto formal para entender el verdadero funcionamiento de un sistema constitucional. Más aún, Gargarella dedica atención al fenómeno que denomina como modelo democrático ralentizado en América del Sur, donde las democracias muestran parálisis institucional y dificultades profundas para renovar estructuras estatales y cumplir con la promesa de participación y justicia social que emana de sus constituciones.

Bolivia, como uno de los países sudamericanos clásicos en cuanto a su constitución estructural no ha sabido superar la polarización entre distintas agendas que hacen perder el norte a sus autoridades gubernamentales, por ejemplo, creer que el problema principal es la oposición oriente-occidente, o que el imperialismo siempre se cierne sobre el destino del país, ha hecho creer a más de uno que el Estado ya está determinado y solo son las externalidades las que hay que abordar como problema.

No obstante, los retos de la renovación institucional y la transformación del sistema estatal se manifiestan con particular agudeza, pues solo así se explicaría el por qué el país se decantó – aunque a la fuerza – por un modelo que no terminó de entender, pero que rige incluso con una ley marco: la autonomía. De este modo, recogiendo el pensamiento gargarelliano se plantea un razonamiento sobre por qué la permanencia del sistema estructural estatal sin reformas sustanciales contribuye a este modelo ralentizado, y qué lecturas críticas ofrece este enfoque para avanzar hacia una democracia más dinámica y efectiva.

Gargarella propone que para entender una Constitución no basta con leer sus provisiones como un texto estático. En la “sala de máquinas” de la Constitución se ubican las prácticas políticas, decisiones de los

actores, la institucionalidad real, el diseño de reglas no siempre visibles y la manera en que se interpretan y aplican las normas. Esta mirada revela las tensiones entre lo normativo y lo fáctico, entre el discurso jurídico y la política concreta.

Esto es particularmente relevante en América Latina y Bolivia, donde muchas veces la letra constitucional proclamó valores progresistas —participación ciudadana, derechos sociales, control ciudadano, autonomía— pero en la praxis se observa una falta de transformación efectiva. La Constitución puede ser un documento avanzado, pero las “máquinas” institucionales no logran articular mecanismos que permitan traducir esos derechos y principios en decisiones y políticas públicas eficaces.

El constitucionalismo surge entonces no solamente como norma, sino como práctica política intensa que debe operar en espacios concretos, enfrentando resistencia, ruptura o retardos. Para Gargarella, esta tensión determina las posibilidades reales de una democracia participativa y socialmente justa en la región. En cuanto a Bolivia, es el pensamiento gargarelliano el que permite entender que uno de los males estructurales no atendidos, no observados y menos pensados de cambiar es el denominado por el notable autor argentino como sala de máquinas.

Los órganos de Estado de Bolivia son causa contribuyente del bloqueo institucional en el que se encuentra, pues a pesar de que la norma fundamental señala en el artículo 12.I. y 12.III. que la coordinación debe regir la interacción de estos órganos y que no se debe concentrar decisiones en uno de ellos, fiel al principio de separación de poderes, en la realidad práctica, existe una hegemonía del órgano ejecutivo-legislativo sobre los otros dos órganos.

Este hecho, no solamente por el clásico mal social, denominado caudillismo, sino más bien porque no se ha cambiado la maquinaria central del Estado, es decir, se sigue creyendo que el ejecutivo está bien conformado y basta con un presidente, un vicepresidente y los ministros designados por el primero, así como creer que cuanta “más elección”

exista, mejor será la democracia boliviana, en referencia a la forma de elegir a las máximas autoridades del órgano judicial. Al mismo tiempo, se sigue creyendo que el órgano electoral es relevante solamente en los procesos electorales, dejando de lado sus extensivas atribuciones en la Ley N° 18, entre el artículo 23 y 30, las cuales si son analizadas se verá que se cumplen a medias. Por último y no menos importante, el legislativo como órgano que tiene la labor principal de producir normas, pero no se rige por una, ya que por mandato constitucional – Artículo 158. II. – debe regirse por el Reglamento General de la Cámara de Diputados.

El modelo democrático ralentizado definido por Gargarella describe situaciones donde las democracias electivas existen formalmente, pero la gobernanza se encuentra paralizada o bloqueada frente a las demandas de reforma social, acceso real a derechos y pluralismo político. Este modelo presenta características como:

- Institucionalidades rígidas o congeladas, que reproducen prácticas patrimonialistas o clientelares.
- Distancia entre normas constitucionales y realidad política, generando desencanto y erosión de legitimidad.
- Dificultad para la administración del conflicto social, especialmente en contextos plurinacionales y multiculturales.
- Limitada renovación de estructuras estatales, manteniendo formas y poderes tradicionales, a pesar de los cambios constitucionales.

Sudamérica, con su historia de democracias jóvenes y procesos constituyentes recientes, enfrenta este fenómeno con intensidad. Las constituciones son documentos frecuentemente innovadores en lo dogmático u operativo, pero los sistemas de poder se muestran resistentes a transformaciones profundas que aseguren la igualdad real y participación efectiva.

Por ello, modificar la estructura del Estado empezando por el órgano ejecutivo para que realmente represente el modelo autonómico

anhelado a inicios del siglos XXI, no es una motivación onírica, sino más bien una posibilidad necesaria dado el marco reformista que requiere Bolivia de cara a superar su crisis de Estado. Pues no es lo económico solamente, sino sobre todo lo institucional representativo lo que debe observarse como posible obstáculo a superar en el futuro mediato.

Bolivia: un escenario paradigmático del estancamiento estructural

Bolivia representa un caso paradigmático para el análisis a la luz del pensamiento de Gargarella. Desde la promulgación de la Constitución Política del Estado Plurinacional en 2009, el país ha buscado reconocer la diversidad cultural, la plurinacionalidad y el derecho a la participación directa y comunitaria. Sin embargo, el sistema estructural estatal permanece prácticamente inalterado en su esencia central.

Algunos aspectos llamativos:

- **Persistencia del presidencialismo fuerte con escasa descentralización real efectiva**, lo que dificulta la participación y el contrapeso genuino de otros poderes territoriales o comunitarios.
- **Resistencia a modificar estructuras burocráticas tradicionales**, manteniendo consolidaciones de poder, clientelismo y prácticas políticas poco transparentes.
- **Limitaciones en mecanismos de control y rendición de cuentas**, con poderes legislativo y judicial que no ejercen suficiente fiscalización autónoma.

Desde la mirada gargarelliana, se evidencia que la sala de máquinas constitucional —es decir, las instituciones en funcionamiento, sus operadores y el sistema de incentivos— no logra darle vida a los ideales plasmados en la Constitución. La configuración jurídica formal existe, pero la praxis la ralentiza o desvirtúa.

Ejemplos latinoamericanos como Ecuador, Venezuela, Colombia y más recientemente Chile, representan intentos de transformar el Estado a partir de modificaciones constitucionales pero para “actualizar”

derechos o modificar cuestiones más generales que principales, cayendo con el tiempo en crisis peores que las que tenían antes de las reformas constitucionales. En el caso de Chile, el doble rechazo a los proyectos constitucionales demuestran el apego a lo viejo conocido como modelo constitucional que “probar la innovación” constitucional que no transforma en realidad sino que se convierte más en un rasgo de gatopardismo.

¿Por qué no se modifica el sistema estructural estatal?

Es menester entender que modificar la esencia del Estado no es una tarea ni sencilla ni fácil, más aún en un Estado que no logró ser totalmente, pues Bolivia siempre estuvo en construcción, ya sea por la coyuntura política o por las pugnas regionales y étnicas internas. De este modo, se pueden identificar diversas causas entrecruzadas, incluyendo:

- **Intereses políticos conservadores y elites instaladas**, que ven amenazado su poder con reformas profundas.
- **Limitada cultura institucional y capacidad técnica en el aparato público**, lo que dificulta la implementación de cambios complejos.
- **Falta de una ciudadanía plenamente organizada y con mecanismos efectivos para demandar reformas**, a pesar de la Constitución promotora de participación directa.
- **Conflictos sociales y económicos que desvían recursos y atención hacia la gestión cotidiana y lejos del diseño institucional.**

Estos factores generan un círculo vicioso donde la estructura estatal reproduce sus limitaciones, ralentizando la democracia en la forma que indica Gargarella y que para el caso boliviano se ahonda mucho más por el analfabetismo político en que se halla inmersa la ciudadanía promedio.

La ralentización institucional genera impactos inmediatos:

- **Desigualdad persistente**, al mantener sistemas que no redistribuyen poder ni recursos.

- **Déficit de legitimidad política**, alimentado por la percepción de ineficiencia y corrupción.
- **Dificultad para implementar políticas inclusivas y sensibles a la diversidad cultural** en un Estado Plurinacional.
- **Erosión del imperio de la ley**, cuando el sistema judicial y el constitucional no operan con autonomía plena.

Gargarella señala que este escenario demanda un activismo constitucional que reconozca las tensiones entre norma y política, buscando reformar más allá del texto, hacia un Estado que gestione eficazmente la pluralidad y los conflictos.

Hacia un nuevo diseño institucional: entre reforma y continuidad

Es así, que el pensamiento de Gargarella invita a repensar no solo las leyes o los textos constitucionales, sino las relaciones de poder, incentivos y prácticas concretas en las “máquinas” estatales. En Bolivia, la cuestión no solo es qué dice la Constitución, sino cómo se hace política dentro del sistema institucional conformado.

Las reformas, entonces, deben estar orientadas a:

- **Mayor autonomía y balance entre poderes**, si no se profundiza y termina de desarrollar la autonomía incorporada en la vigente norma fundamental no se garantizará equilibrio entre los órganos estatales, así como tampoco podrá hablarse de gobernabilidad que sirva de insumo para la anhelada transformación del Estado en un modelo federal.
- **Fortalecimiento de controles sociales y participativos**, ya que la vigente norma de control social Ley N° 341 no basta ni genera cultura de participación y control ciudadano verdadero, favoreciendo el enquistamiento de élites gobernantes con tintes autocráticos.
- **Adaptación institucional a la diversidad cultural real**, ya que el Estado hasta el momento, solamente ha representado una manera verticalista, monotemática y de discursiva plural pero carente de

contenido real que refleje y responda a la diversidad.

Por ello, darle contenido efectivo al Estado Plurinacional o a la añorada República de Bolivia, parte de insertar esta transformación del gobierno desde adentro, contribuyendo a romper el modelo ralentizado y lograr que la Constitución cumpla su función política y jurídica.

4.6. Propuesta de Ingeniería Constitucional: Parlamentarismo Boliviano de Rotación Departamental

Es importante tomar en cuenta los siguientes puntos para poder comprender la propuesta que acompaña el presente razonamiento e investigación.

A. Régimen Parlamentario con Consejo Ejecutivo

- El Poder/Órgano Ejecutivo nacional será ejercido por un Consejo Federal Pluridepartamental de seis miembros (uno por cada agrupamiento departamental predefinido).
- Se elimina la figura del presidente elegido por voto directo nacional. El liderazgo nacional será ejercido de manera rotativa por los gobernadores departamentales.

B. Alternancia en la Jefatura de Estado

- Mandato nacional parlamentario: 6 años, con rotación de la presidencia cada 2 años.
- Cada dos años, uno de los gobernadores departamentales asume como “Presidente Encargado del Consejo Federal”, designado por consenso o voto parlamentario entre los miembros del Consejo y refrendado por la Asamblea Plurinacional.

C. Elección y Composición del Consejo Federal Pluridepartamental

- Los gobernadores son elegidos por voto popular en sus departamentos.
- La composición del Consejo se ajusta para garantizar pluralidad (considerar criterios de representación regional y cultural).

- El gobernador presidente tiene funciones ejecutivas representativas, pero las decisiones clave se toman colegiadamente.

D. Asamblea Plurinacional Reforzada y Mecanismo de Decisión

- El Parlamento (Asamblea Plurinacional renovada) es el órgano supremo con competencia en legislación, control político y elección/confirmación del Consejo Federal.
- Las decisiones clave (reforma constitucional, tratados, leyes marco, presupuesto nacional, designación de magistrados, políticas de Estado) requieren 2/3 de los votos de la asamblea, asegurando consensos amplios.

E. Modelo de Referendo y Democracia Semidirecta

- Inspirando el caso suizo, se fortalece el uso del referendo y la iniciativa ciudadana: cualquier reforma estructural puede ser puesta a votación popular mediante un número razonable de firmas.
- El referendo podría usarse para ratificar la elección del gobernador-presidente, reformas al sistema federal, o leyes fundamentales.
- Para no generar un excesivo gasto al Estado se debe desarrollar una blockchain soberana, para que las decisiones políticas sean en línea, inmutables y confiables con la tecnología que el gobierno electrónico prometido hace rato, ya debió haber implementado.

F. Compatibilidad con el Estado Plurinacional

- Mantener el reconocimiento de las autonomías departamentales, regionales, indígenas y municipales.
- Promover la representación de los pueblos originarios y sectores sociales en el Parlamento y el Consejo Federal.

Ejemplo esquemático del ciclo presidencial

Año	Presidente Encargado (Gobernador de)	Función especial
1-2	Santa Cruz	Dirige el Consejo Federal
3-4	La Paz	Dirige el Consejo Federal
5-6	Cochabamba (etc.)	Dirige el Consejo Federal

Al finalizar los 6 años, se renueva el Parlamento y los gobernadores mediante elecciones departamentales y nacionales.

Ventajas del modelo

- Reducción de conflictos de poder personalista
- Fomento de la colegialidad y el consenso territorial
- Mayor control parlamentario y representatividad ciudadana
- Adaptabilidad a la diversidad boliviana
- Descentralización efectiva y periodicidad en el liderazgo nacional

Como se puede colegir, no es solamente una desconcentración del poder del presidente, sino un nuevo equilibrio racional de la administración gubernamental, porque inclusive la designación de los miembros del Gabinete deberá pasar una validación parlamentaria por parte del Consejo Departamental. Como complemento, la gobernabilidad se gestionaría de manera más transparente, menos centrada en la figura del caudillo presidente y se podría prescindir inclusive de la figura del Vicepresidente, pues en la mayoría de los casos e historia de Bolivia, se tienen situaciones de roces políticos entre el primer mandatario y el vicepresidente.

CONCLUSIONES

Se ha podido identificar los principales factores que contribuyen a la polarización política en Bolivia, entre los cuales se tiene el desmontaje institucional de las instancias gubernamentales que deberían haber implementado el modelo autonómico, para que el Estado Plurinacional funcione con autonomías.

Se evaluó el impacto del bloqueo institucional en la aprobación de leyes y políticas públicas clave para el autonomismo, quedando incierto el futuro autonómico si es que no se institucionaliza la designación de las autoridades vinculadas al modelo autonómico: Viceministerio de Autonomías – mejor aún si se retoma esta cartera ministerial, ya que ahora depende del ministerio más político que tiene el Estado, el de presidencia – y el Servicio Estatal de Autonomías.

Se analizó la relación entre polarización política, bloqueo institucional y calidad de la gobernabilidad democrática en Bolivia a partir de la identificación de narrativas, jurisprudencia y análisis de contenido que demostraron que a menos que no se cambie también la forma de gobierno de presidencialismo exacerbado o hiperpresidencialismo a un modelo de gobierno parlamentarista, cambiar el modelo de Estado solamente, no garantizaría nada, sería una denominación nueva para una administración anquilosada en estructurales verticalistas ya añejas.

Para todo lo anterior urge una Asamblea Constituyente, que deba reestructurar el Estado para bien de la ciudadanía y el verdadero compromiso con Bolivia, la cuestionante es: ¿nos atreveremos a abrir la caja de pandora?

Referencias bibliográficas

Bachelet, M. (2020). La polarización política en América Latina: Un análisis crítico. *Revista de Estudios Políticos*, 45(3), 123–145

Bonifaz, G., & Faguet, J. P. (2021). Los clivajes políticos en movimiento: Bolivia en 2021. *Revista de Ciencia Política*, 42(2), 175–202. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2022005000116>

Código Procesal Constitucional, Ley N.º 254. (2012, 5 de julio). *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*.

Di Lampedusa, G. T. (1958). *El gatopardo*. Feltrinelli. (Si utiliza una edición en español, conviene consignar editorial y año de esa edición).

Gargarella, R. (2015). La “sala de máquinas” de las constituciones latinoamericanas: Entre lo viejo y lo nuevo. *Nueva Sociedad*, (258), julio–agosto.

Gonzales, A. (2021). Conflicto político y debilitamiento institucional en Bolivia. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 15(2), 98–115.

Mayorga, F. (2024, 21 de septiembre). Polarización, fragmentación y cancelación en Bolivia. *La Razón*. <https://la-razon.com/politico/2024/09/21/polarizacion-fragmentacion-y-cancelacion-en-bolivia/>

Tribunal Constitucional Plurinacional. (2012). *Sentencia Constitucional Plurinacional 112/2012*.

Tribunal Constitucional Plurinacional. (2012). *Sentencia Constitucional Plurinacional 2055/2012*.

AUTONOMÍAS LIMITADAS Y FEDERALISMO ASIMÉTRICO: DESAFÍOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN REAL EN BOLIVIA

Limited Autonomy and Asymmetric Federalism: Challenges for Real Decentralization in Bolivia

PhD. Betty Carolina Ortuste Tellería

Doctora en Derecho (UPV/EHU)

Docente universitaria e investigadora

Miembro ABEC, ABEDA y SOCI-DOC

 <https://orcid.org/0009-0009-0666-5218>

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch08>

“La autonomía es el camino, no el destino (...)

Y el federalismo no es sinónimo de división, sino más bien de unidad en la diversidad”

Resumen

La Constitución Política del Estado (2009) instauró un régimen autonómico con la promesa de superar el centralismo histórico y reconocer la plurinacionalidad. No obstante, la experiencia posterior ha mostrado una persistente brecha entre las atribuciones formales y la capacidad real de decisión y financiamiento de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA's).

Esta investigación, de diseño mixto, articula análisis dogmático-jurídico, revisión comparada con constituciones referenciales y trabajo empírico (entrevistas semiestructuradas a expertos y encuesta en línea a 217 sujetos) para identificar las limitaciones estructurales del régimen autonómico vigente y evaluar la viabilidad de una transición hacia el federalismo —incluido el federalismo asimétrico— como alternativa institucional. Los hallazgos señalan tres barreras centrales: (i) ausencia de un Pacto Fiscal fundacional y de un costeo competencial vinculante; (ii) centralización de materias estratégicas (seguridad, justicia, recursos

naturales); y (iii) un desarrollo normativo que, en la práctica, reduce el alcance decisional de las ETA's.

La evidencia ciudadana muestra un respaldo mayoritario a reformas profundas y una inclinación hacia el federalismo (62,7% de la muestra). El Proyecto de Constitución Federal remitido como insumo incorpora instrumentos (Pacto Fiscal vinculante, Tribunal Constitucional Federal, marco presupuestario multinivel y disposiciones transitorias) que compatibilizan la transición propuesta. Se propone una ruta política-técnica por fases (diagnóstico y costeo; pilotos territoriales; Pacto Fiscal; proceso constituyente regulado; consolidación) y un conjunto operativo de recomendaciones para minimizar riesgos de fragmentación y garantizar sostenibilidad financiera y equidad interterritorial. El federalismo propuesto se concibe como reingeniería constitucional y fiscal, no como secesión, y demanda procedimientos transparentes y legitimadores (Asamblea Constituyente y referendo vinculante) para su implementación (Ortuste et al., 2025; Urenda, 2017; Watts, 2008).

Palabras clave

Régimen autonómico; Entidades Territoriales Autónomas (ETA); Centralismo; Federalismo asimétrico; Pacto Fiscal; Descentralización política; Reforma constitucional; Estado plurinacional; Gobernanza multinivel.

Abstract

The 2009 Bolivian Constitution established an autonomy model intended to overcome historical centralism and recognize plurinationality. However, the subsequent experience revealed a persistent gap between formal powers and subnational entities' capacity to exercise decisions and finance their functions. This mixed-methods study integrates doctrinal legal analysis, comparative constitutional review, and fieldwork (semi-structured expert interviews and an online survey with 217 respondents) to identify structural constraints of the current autonomy regime and assess the feasibility of transitioning to federalism — including asymmetric federal options. Key barriers identified are: (i) lack of a foundational Fiscal Pact and binding competential costing; (ii) centra-

lization of strategic competences (security, justice, natural resources); and (iii) a body of implementing legislation that in practice curtails sub-national decision-making. Citizen evidence shows majority support for substantive reforms and a tilt toward federalism (62.7%).

The Federal Constitution Project included among the study materials contains complementary mechanisms (binding Fiscal Pact, Federal Constitutional Court, multilevel budgetary framework, and transitional clauses) that make the proposed transition operational. We propose a staged technical-political roadmap (diagnosis & costing; pilot transfers; Fiscal Pact; regulated constituent process; consolidation) and specific, implementable recommendations aimed at safeguarding national unity while enabling genuine decentralization. Federalism is framed as constitutional and fiscal reorganization rather than secession and requires transparent, legitimating procedures (Constituent Assembly and binding referendum) for its enactment (Ortuste et al., 2025; Oates, 1999; Montero & Samuels, 2024).

Keywords

Autonomous regime; Autonomous Territorial Entities (ETA); Centralism; Asymmetric federalism; Fiscal Pact; Political decentralization; Constitutional reform; Plurinational state; Multilevel governance.

Agradecimientos

Agradezco la valiosa colaboración intelectual y técnica de las personas que contribuyeron a esta investigación. En particular, se reconoce a:

Juan Carlos Urenda, Delmar Apaza López, Esteban Ortuño Casson, Luis Eduardo Martínez y Carlos Bellot por acceder gentilmente a las entrevistas y compartir sus puntos de vista;

Jorge Antonio Asbún Rojas, María Sonia Eliana Roca Serrano, Dora Montenegro Alegre, William Herrera Añez, Mónica Gabriela Sauma Sankyz, Alan E. Vargas Lima, Micaela Alarcón Gambarte, Ciro Manuel Añez Núñez, José Antonio Landriel Pedraza, Gabriel Nanetti, José

Luis Belmonte Aparicio y Marco Antonio del Río, por sus comentarios, observaciones y sugerencias para la redacción del proyecto de Constitución Federal para Bolivia;

Diego Salvatierra Mercado por la valiosa colaboración en la recolección y procesamiento de datos, elaboración de capítulos, así como la sistematización de referencias bibliográficas; y

Colegas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UPSA, por comentarios y sugerencias.

INTRODUCCIÓN

Desde el nacimiento de la República de Bolivia en 1825, ha existido una tensión constante entre el modelo de Estado centralista frente a las demandas regionales, particularmente en el Oriente del país. Cabe recordar que el Estado Boliviano nació a la vida jurídica como un Estado Simple del tipo Unitario con diferencias marcadas respecto de un Estado Compuesto del Tipo Autnómico que actualmente ha adoptado.

Como todo proceso evolutivo conlleva etapas por las que debe atravesar al no haberse constituido en su origen como un Estado Compuesto del tipo Federal. En ese orden de ideas podría afirmarse que a semejanza de un ser humano hay grados de madurez y complejidad que distinguen a una y otra forma jurídica del Estado que de manera sintética reflejaremos en el siguiente cuadro resumen:

Tabla 1*Formas jurídicas de Estado y sus diferencias*

CRITERIOS DIFEREN- CIADORES	ESTADO SIMPLE	ESTADO COMPUESTO	
	UNITAR- IO	AUTONOMICO	FEDERAL
Nº de Consti- tuciones Políti- cas de Estado (CPE's)	1 Sola CPE	1 Sola CPE: Un solo centro de poder con- stituyente y múltiples centros de producción legislativa	Varias CPE: 1 Constitución Fed- eral y tantas CPE como Estados miembros
Nº de Sujetos Es- tatales (Estados)	1 solo Estado	1 solo Estado, aunque múltiples niveles de gobierno participan limitadamente en las relaciones internacio- nales	Varios Esta- dos asociados, reservándose el Estado Federal la suscripción de tratados y conven- ciones. Estados asociados suscri- ben instrumentos internacionales de menor jerarquía
Distribución competencial	Listado competen- cial pre- dominan- temente en favor del nivel central	Reparto competencial a múltiples niveles de gobierno, reservándose las materias más im- portantes y la mayoría de ellas	Un mayor repar- to competencial para delimitar intervención del Estado Federal y dotando de un mayor quantum de poder público a los Estados aso- ciados.

Estructura del Poder Constituido	Simple: 1 solo Órgano Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral en el caso Boliviano (CPE Bolivariana de 1826)	Compleja: Los clásicos órganos de poder a nivel nacional, mientras que los niveles de gobierno subnacionales solo poseen Órgano Ejecutivo y Legislativo; por tanto, carecen de Órgano Judicial y Electoral propio.	Compleja: Tanto el Estado Federal como los Estados asociados cuentan con sus clásicos órganos de poder público. Vale decir, que el Estado Federal cuenta con 1 órgano ejecutivo, 1 legislativo, 1 judicial y 1 electoral con alcance nacional. Estos mismos 4 órganos se replican al interior de cada Estado miembro o asociado.
Formas de organización administrativa	Puede ser centralizada, descentralizada o descentralizada administrativamente	Con descentralización administrativa y política	Con descentralización administrativa, política y fiscal.

Nota. La tabla presenta una comparación sintética entre las principales formas jurídicas de Estado —unitario, autonómico y federal— a partir de criterios diferenciadores vinculados al número de constituciones políticas, la titularidad de la soberanía estatal y la distribución de competencias.

La reforma constitucional de 2009 introdujo un marco jurídico novedoso de autonomías en Bolivia, con elevados fines de reconocimiento de la plurinacionalidad y descentralización, reconociendo un “Estado unitario con autonomías”. La promesa era lograr una descentralización real que dé fin al centralismo. Sin embargo, la implementación posterior ha mostrado limitaciones que mantienen un perfil de centralización en materias estratégicas y una correspondencia insuficiente entre competencias transferidas y recursos financieros. La realidad nos muestra que el cambio fue eminentemente retórico, sin aplicación real ni estructural.

El presente estudio parte de la hipótesis de que el régimen autonómico, tal como se ha desarrollado, constituye una forma de “autonomía inconclusa” que requiere repensarse estructuralmente y que el federalismo —en su modalidad asimétrica flexible— podría ofrecer soluciones institucionales para compatibilizar unidad y diversidad territorial. El objetivo es analizar las limitaciones estructurales del modelo autonómico vigente, evaluar la viabilidad jurídica y política del federalismo y proponer una ruta técnico-política para una transición ordenada y legítima.

METODOLOGÍA

Se utilizó un método mixto: jurídico, histórico, cualitativo y cuantitativo dividido en fases:

- **FASE 1:** Se realizó un análisis normativo y documental de la Constitución Política del Estado vigente, la Ley Marco de Autonomía y Descentralización y derecho comparado internacional (España, Bélgica, Italia, Alemania, EE.UU., México, Argentina y Brasil).
- **FASE 2:** Se realizaron entrevistas semiestructuradas a expertos en materia de Derecho Constitucional y Autonómico. Se buscó recolectar sus percepciones sobre el modelo autonómico boliviano y una transición al modelo de Estado federal.
- **FASE 3:** Se realizó una encuesta a 217 ciudadanos mayores de 18 años sobre su satisfacción con el modelo autonómico, sus implicancias y el grado de apoyo al modelo federal

En suma, se empleó un diseño mixto convergente que combinó: (i) **análisis dogmático-jurídico** de la Constitución (CPE, 2009), LMAD y normativa conexas; (ii) **revisión comparada** con ocho ordenamientos constitucionales de referencia (para extraer lecciones sobre reparto competencial y federalismo fiscal); (iii) **entrevistas semiestructuradas** con expertos en descentralización, derecho público y finanzas públicas; y (iv) **encuesta online** (n = 217) con muestreo intencional que buscó diversidad de edad, ocupación y ubicación.

Los datos cualitativos fueron codificados temáticamente; los cuantitativos fueron analizados mediante estadística descriptiva (frecuencias y porcentajes). La triangulación metodológica permitió contrastar diagnóstico normativo, percepciones ciudadanas y apreciaciones expertas para formular la propuesta de ruta y recomendaciones.

Resultados

Diagnóstico normativo y doctrinal

El diseño normativo de la CPE establece un marco autonómico limitado. Aunque reconoce la existencia de entidades autónomas, el nivel central retiene las competencias estratégicas: manejo de recursos naturales, administración de justicia, seguridad y orden público, así como la política económica y monetaria. Los gobiernos departamentales y municipales se reducen a funciones administrativas y de ejecución de políticas, sin capacidad legislativa sustancial. Este esquema se traduce en lo que los expertos denominan un “unitarismo encubierto”, donde la descentralización es más simbólica que real.

El análisis del ordenamiento vigente evidencia una tensión entre la forma constitucional de “Estado con autonomías” y el desarrollo normativo que, mediante técnicas legislativas y regulatorias concretas, ha restringido el ejercicio efectivo de la autonomía. La Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) y normas sectoriales introducen mecanismos de validación, control y atribución que, en varios supuestos, centralizan decisiones en materias estratégicas (seguridad, justicia, política fiscal, manejo de recursos naturales) y condicionan la plena autonomía de las ETA’s (Urenda, 2017; Ley N° 031, 2010). Asimismo, el mandato constitucional de un **Pacto Fiscal** y del **costeo competencial** no se ha materializado en forma vinculante, produciendo transferencias no acompañadas del financiamiento necesario (Oates, 1999; Ortuste et al., 2025).

El análisis de constituciones de **8 países tales como España, Bélgica, Italia, Alemania, Estados Unidos, México, Argentina y Brasil**, evidencia que los sistemas federales se construyen sobre pactos de

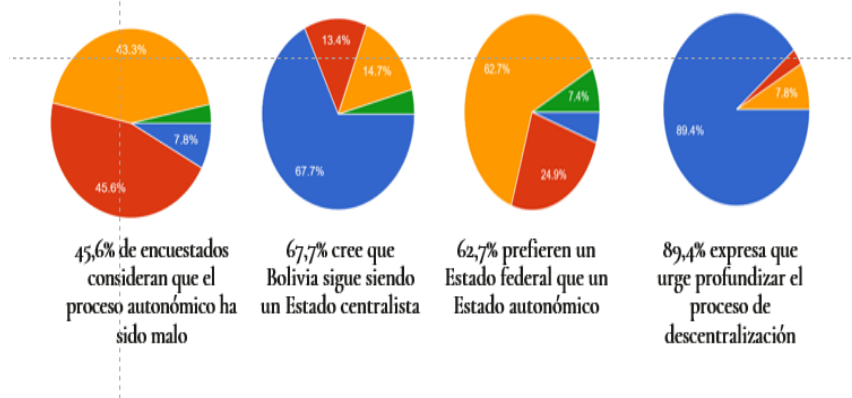
poder real entre el Estado central y las entidades federadas. A diferencia del modelo boliviano, donde el poder central concede competencias de forma tutelada, en los sistemas federales existe autonomía fiscal, política y legislativa clara. Esta comparación permite comprender que la viabilidad del federalismo en Bolivia dependerá de una redistribución efectiva de competencias y de la garantía de autonomía fiscal.

2. Resultados empíricos: encuesta y entrevistas

La encuesta (n = 217) muestra percepciones ciudadanas críticas respecto al alcance del proceso autonómico: 45.6% califica el proceso como “malo” y 67.7% percibe un Estado altamente centralizado; 62.7% se pronuncia a favor del federalismo como forma de Estado. Además, hay respaldo mayoritario a reformas institucionales (selección meritocrática, rediseño del órgano electoral) y a un nuevo reparto competencial (96.5% a favor). A manera de resumen se tiene el siguiente gráfico:

Figura 1

Resultados principales



Nota. La figura presenta los resultados principales de la encuesta sobre percepción ciudadana respecto al régimen autonómico, el grado de centralización del Estado y la viabilidad de un proceso de descentralización profunda en Bolivia.

Encuesta para Programa Semilleros de Investigación, UPSA

De lo anterior se colige que existe un amplio apoyo a que Bolivia se federalice y cada Estado federado redacte su constitución, tenga su propia policía regional y se implemente una reforma en el sistema judicial. En cambio, las entrevistas a expertos enfatizan tres problemas estructurales: ausencia de pacto fiscal vinculante y costeo verificable; centralización de materias estratégicas; y diseño institucional susceptible de captura política (Urenda, 2017; Ortuste et al., 2025).

Así, por ejemplo, **Juan Carlos Urenda** califica a las autonomías como “inocuas”, pues reparten menos competencias que en los años 90. **Carlos Bellot y Esteban Ortuño**, señalan que el centralismo asfixia el desarrollo económico y judicial de las regiones. En cambio, **Delmar Apaza** destaca que las competencias concurrentes refuerzan al nivel central del Estado y debilitan a los gobiernos regionales. Finalmente, **Eduardo Martínez** subraya la necesidad de formar servidores públicos competentes y de resguardar las autonomías indígenas como parte del proceso de descentralización.

Síntesis del Proyecto de Constitución Federal

El Proyecto de Constitución Federal incorporado como insumo plantea instrumentos que dan respuesta técnica a las limitaciones señaladas: un **Pacto Fiscal Federal** vinculante (con criterios de distribución y fondos de convergencia), obligación constitucional de costeo competencial previo, reglas presupuestarias multinivel y la creación de un **Tribunal Constitucional Federal** con potestad para resolver conflictos competenciales; además, incluye disposiciones transitorias y un procedimiento regulado de Asamblea Constituyente y referendo vinculante.

Estos elementos conectan de manera operativa con la ruta propuesta en esta investigación, ofreciendo una arquitectura legal que permite pilotear, evaluar y consolidar una transformación del régimen autónomo hacia un federalismo con garantías de unidad y equidad (Watts, 2008; Montero & Samuels, 2024).

DISCUSIÓN

Los hallazgos convergen en señalar que la mera formalización de autonomías no asegura la descentralización real; la fiscalidad —y en particular el costeo competencial— es la llave técnica y política que determina sostenibilidad. La experiencia comparada confirma que los sistemas federales exitosos combinan reglas constitucionales claras sobre competencias, autonomía fiscal (recursos propios más transferencias compensatorias), instituciones de coordinación intergubernamental y mecanismos judiciales eficaces (Watts, 2008; Oates, 1999).

El modelo autonómico actual encarna una paradoja: en lo formal proclama descentralización, pero en la práctica reproduce un centralismo rígido. Esto genera ineficiencia y conflicto permanente entre regiones y Estado central. En contraste, el federalismo surge como una propuesta pragmática que busca equilibrar las competencias, mejorar la administración pública y otorgar legitimidad a los gobiernos locales. No obstante, el proceso debe garantizar la protección de las autonomías indígenas, evitando que estas conquistas históricas se vean debilitadas.

Desde la perspectiva normativa boliviana, la transición hacia el federalismo exige no sólo voluntad política sino un programa técnico de implementación que integre diagnóstico, pilotos y un Pacto Fiscal fundacional que sea jurídicamente vinculante. La transición debe cruzar por dos etapas:

- 1. Fortalecer el modelo autonómico antes de la federalización:** Dotando de mayores competencias legislativas, administrativas y fiscales para las regiones.
- 2. Reforma total a la constitución:** Estableciendo un Estado federal, de corte semipresidencialista o parlamentarista por el desgaste del presidencialismo, con nuevo reparto competencial y un régimen económico mixto que fomente la iniciativa privada, la industrialización y las alianzas público-privadas.

De esta manera, el federalismo no se plantea como ruptura, sino como reorganización funcional para alcanzar mayor eficiencia y equidad. El federalismo asimétrico surge como alternativa pragmática para acomodar desigualdades territoriales y capacidades diferenciadas; permite que ciertos Estados adopten competencias ampliadas en virtud de acuerdos y capacidades demostradas, mientras otros conservan un esquema distinto, evitando imposiciones uniformes que agravarán inequidades. No obstante, la asimetría requiere salvaguardas: mecanismos de compensación horizontal, cláusulas de no discriminación, y un tribunal constitucional federal con facultades expeditas para resolver controversias.

Proyecto de Constitución Federal para Bolivia

La propuesta busca transformar fundamentalmente la estructura de Bolivia, pasando de un Estado Unitario con autonomías a un **Estado Federal**. Las ideas centrales se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Estructura del Estado y Forma de Gobierno.

- **Estado Federal:** Bolivia se constituiría como un “Estado Federal, Social y Democrático de Derecho”, compuesto por la unión de nueve **Estados Federados**. Esto reemplaza el actual “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”.
- **Gobierno Semipresidencialista:** A nivel federal, se adoptaría un sistema de gobierno semipresidencialista. Este sistema se caracteriza por tener un **Presidente** como Jefe de Estado y un **Primer Ministro**, elegido por el Parlamento, como Jefe de Gobierno. Esto contrasta con el sistema puramente presidencialista de la CPE actual.

2. Organización Territorial y Autonomía Real.

Nueve Estados Federados: Los actuales nueve departamentos se convertirían en Estados Federados, cada uno con la potestad de tener su propia **Constitución, Parlamento, Órgano Ejecutivo, Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Estatal**.

Poder Residual para los Estados: A diferencia del modelo au-

tonómico actual, donde las competencias son asignadas desde el nivel central, la propuesta federal establece que todas las competencias no reservadas expresamente para el gobierno federal pertenecen a los Estados Federados. Esto les otorga una autonomía mucho más profunda y originaria.

3. Distribución del Poder y Justicia Descentralizada.

División de Poderes Federal: El poder público federal se organizaría en un **Parlamento Federal** (bicameral), un Órgano Ejecutivo Federal (Presidente y Gobierno), un Órgano Judicial Federal y un Órgano Electoral Federal. Además, se crea un **Tribunal Constitucional Federal** como un órgano extra poder.

Descentralización de la Justicia: Cada Estado Federado tendría la facultad de organizar su propia administración de justicia, incluyendo la designación de sus jueces y la estructura de sus tribunales, en coordinación con el nivel federal. Esto representa una descentralización radical en comparación con el sistema judicial único y centralizado actual.

Sedes de Poder Distribuidas: La propuesta distribuye las sedes de los órganos federales en diferentes ciudades para descentralizar el poder.

4. Modelo Económico y Régimen Fiscal

- **Modelo Económico Mixto de Mercado:** Se propone un modelo que reconoce la coexistencia de la economía pública, privada, cooperativa y comunitaria, pero con un énfasis en la **libre iniciativa privada** y el rol del Estado como regulador y fiscalizador, más que como actor principal en la producción. Esto se diferencia del “Modelo Económico Social Comunitario Productivo” de la CPE actual, que otorga un papel central y director al Estado.
- **Pacto Fiscal Federal:** La distribución de recursos se basaría en un **Pacto Fiscal Federal** obligatorio y vinculante, que definiría la participación de los impuestos federales y los criterios de distribución. Esto sustituiría el sistema actual de transferencias discrecionales.

les desde el nivel central.

- **Regalías para las Regiones Productoras:** Se garantiza que los Estados Federados productores de recursos naturales reciban una regalía no inferior al **once por ciento (11%)** del valor bruto de la producción, además de participar en otros impuestos específicos.

Tabla 2

Comparación: Estado Federal vs. Estado Autonomico Actual

Característica	Constitución Política del Estado (2009)	Propuesta de Constitución Federal
Forma de Estado	Estado Unitario con Autonomías. El poder reside en el nivel central, que delega autonomías a las regiones.	Estado Federal. Unión de Estados soberanos con poder originario.
Gobierno	Presidencialista. El Presidente es tanto Jefe de Estado como de Gobierno.	Semipresidencialista. Con Presidente (Jefe de Estado) y Primer Ministro (Jefe de Gobierno).
Autonomía	Delegada y limitada. Las autonomías (departamental, municipal, etc.) ejercen las competencias que la CPE y las leyes les asignan.	Originaria y profunda. Los Estados Federados tienen poder residual y elaboran sus propias Constituciones.
Poder Judicial	Centralizado. Existe un único Órgano Judicial y un Tribunal Constitucional Plurinacional para todo el país.	Descentralizado. Cada Estado Federado tiene su propio sistema judicial y Tribunal Constitucional.
Modelo Económico	Social Comunitario Productivo, con un rol central, planificador y empresario del Estado.	Mixto de mercado, con énfasis en la iniciativa privada y un rol regulador del Estado.
Recursos y Fiscalidad	Sistema centralizado de transferencias. El nivel central distribuye los recursos. Las regalías son definidas por ley	Pacto Fiscal Federal. Distribución de recursos pactada y automática. Regalías directas y significativas para los productores.

Característica	Constitución Política del Estado (2009)	Propuesta de Constitución Federal
Soberanía	Única. La soberanía reside en el pueblo boliviano y se ejerce a través de los órganos del poder central y las autonomías delegadas.	Compartida. La soberanía reside en el pueblo boliviano, pero su ejercicio se distribuye entre el nivel federal y los Estados Federados.

Nota. La tabla compara los rasgos estructurales del Estado autonómico vigente conforme a la Constitución Política del Estado de 2009 con una propuesta de Constitución federal.

En conclusión, la propuesta de constitución federal representa un cambio paradigmático que busca **descentralizar el poder de manera efectiva**, otorgando a las regiones (ahora Estados Federados) una soberanía y capacidad de autogobierno mucho mayores que las que permite el actual modelo de autonomías.

Propuesta de ruta crítica

La ruta se estructura en fases, con objetivos, actores y productos verificables:

Fase 1 — Preparación técnica y diálogo nacional (0–24 meses)

- **Objetivos:** diagnóstico fiscal y competencial público; elaboración del costeo competencial; diseño de la agenda pedagógica sobre federalismo.
- **Actores:** Mesa Técnica Nacional (Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Autonomías, universidades, representantes indígenas, gobiernos autónomos).
- **Productos:** informe de costeo competencial, documento base para Pacto Fiscal, calendario de diálogos territoriales.
- **Indicadores:** publicación del costeo competencial; número y cobertura de diálogos; encuestas de cambio de percepción.

Fase 2 — Pilotos territoriales (24–48 meses)

- **Objetivos:** transferencias progresivas a 2–3 departamentos voluntarios con garantía presupuestaria; evaluación externa.
- **Actores:** gobiernos departamentales voluntarios, Contraloría, observatorios académicos.
- **Productos:** informes intermedios y finales; recomendaciones normativas.
- **Indicadores:** cumplimiento del costeo; variación en indicadores de servicios; sostenibilidad financiera.

Fase 3 — Pacto Fiscal Fundacional (48–60 meses)

- **Objetivos:** negociación y aprobación de un Pacto Fiscal vinculante que incluya fórmulas de coparticipación, fondos de convergencia y reglas macrofiscales.
- **Actores:** Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), Mesa Técnica Fiscal, representación territorial.
- **Productos:** texto de Pacto Fiscal y normas reglamentarias.
- **Indicadores:** aprobación legal o constitucional; asignaciones presupuestarias efectivas.

Fase 4 — Proceso Constituyente regulado (60–72 meses)

- **Objetivos:** Proceso de socialización de proyecto de Constitución Federal, elaboración participativa y sistematización de propuestas. Convocatoria y realización de Asamblea Constituyente con reglamento garantista y referendo aprobatorio.
- **Actores:** sociedad civil, organizaciones indígenas, partidos, Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), Tribunal Constitucional Plurinacional.
- **Productos:** reglamento constituyente, proyecto de Constitución Federal sometido a referendo.

- **Indicadores:** transparencia, participación territorial y resultado del referendo.

Fase 5 — Consolidación e institucionalización (post-adopción)

- **Objetivos:** implementación progresiva del nuevo reparto, fortalecimiento de instituciones de control y mecanismos de cooperación.
- **Actores:** Estados federados, Parlamento Federal, Tribunal Constitucional Federal.
- **Productos:** leyes de implementación, órganos intergubernamentales, sistema permanente de transferencias.
- **Indicadores:** mejoras en gobernanza local, reducción de brechas, estabilidad política.

La gradualidad, la evidencia técnica y la legitimidad democrática configuran las condiciones sine quanon de la propuesta.

CONCLUSIONES

Con la investigación realizada se puede arribar a las siguientes conclusiones:

1. El régimen autonómico vigente ha producido una **autonomía incompleta**: la distribución formal de competencias no se ha traducido en decisión ni financiamiento suficiente para las Entidades Territoriales Autónomas (ETA's).
2. La **falta de un Pacto Fiscal vinculante** y de costeo competencial verificable constituye la principal barrera técnica para la descentralización real.
3. El **federalismo asimétrico** aparece como alternativa jurídica y políticamente viable como solución estructural, siempre que su implementación sea gradual, técnicamente sustentada y democráticamente legitimada.
4. La **vía jurídicamente coherente** para una reorganización estructu-

ral es la reforma total mediante Asamblea Constituyente regulada y referendo vinculante (art. 411 CPE), acompañada de medidas transitorias claras que preserven la unidad y la equidad.

5. La consolidación del modelo federal requiere simultáneamente reformas sectoriales (judicial, policial, educativa, gestión de recursos) y la creación de instituciones de coordinación y arbitraje competencial.
6. La propuesta aquí articulada armoniza la ruta crítica con las disposiciones técnicas del Proyecto de Constitución Federal: el Pacto Fiscal, el costeo competencial, las reglas presupuestarias multinivel y el Tribunal Constitucional Federal constituyen el andamiaje necesario para una transición sostenible.

Recomendaciones prácticas:

De lo anterior se pueden formular las siguientes recomendaciones prácticas:

Publicar y socializar el costeo competencial: debe ser un documento público, técnico y detallado por materia con escenarios de financiamiento. (Oates, 1999; Ortuste et al., 2025).

Constituir de inmediato una Mesa Técnica Nacional con mandato claro y plazos para negociar el Pacto Fiscal.

Lanzar proyectos pilotos territoriales voluntarios asociados a transferencias legales y recursos garantizados —con cláusulas de reversión y evaluaciones independientes— para generar evidencia práctica.

Asegurar reglas de selección meritocrática para altas autoridades (judiciales y electorales) y fortalecer controles autónomos (Contraloría) para reducir captura política durante la transición.

Diseñar un reglamento constituyente que contemple transparencia, representación proporcional regional e indígena, audiencias públicas y sometimiento a referendo vinculante.

Incluir cláusulas fiscales y de recursos naturales en el texto constitucional federal: coparticipación clara, fondos de convergencia y blindajes contra decisiones unilaterales que afecten la sostenibilidad fiscal de los Estados federados.

Adoptar mecanismos de resolución de conflictos competenciales (Tribunal Constitucional Federal con potestad expedita) y órganos de coordinación intergubernamental.

Implementar un plan de profesionalización para autoridades subnacionales en gestión pública, finanzas y planificación.

Realizar pedagogía pública sostenida sobre federalismo y federalismo asimétrico para desactivar temores y consolidar legitimidad social.

Referencias bibliográficas

Aguilera de Prat, C. R. (1993). *Nacionalismos y autonomías* (1.^a ed.). Promociones y Publicaciones Universitarias.

Ajá, E. (2003). *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales* (2.^a ed.). Alianza Editorial.

Arce Antelo, J. C. F. (1993). *Gobierno municipal autónomo*. Fondo de Publicaciones Municipales.

Asbún, J. (1996). *Derecho constitucional general* (1.^a ed.). Editora El País.

Balaguer Callejón, F. (1992). *Fuentes del derecho II: Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*. Tecnos.

Barrios Suvelza, F. X. (2005). *Propuesta autonómica de Santa Cruz: Balance de fortalezas y debilidades*. Plural Editores.

Böhrt Irahola, C. (2010). *Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano*. En *Miradas: Nuevo texto constitucional* (2009) (pp. 37–66). IDEA Internacional; Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Constitución Política del Estado. (2009). *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*.

Flores Jiménez, J. P. (2024). *Análisis del modelo de Estado vigente en Bolivia y su comparación con Estados federales de Latinoamérica* [Tesis doctoral, Universidad Mayor de San Andrés]. Repositorio UMSA.

García Pelayo, M. (1984). *Tratado de derecho constitucional*. Tecnos.

Kelsen, H. (2000). *Compendio de teoría general del Estado* (2.^a ed.; L. Recaséns Siches & J. de Azcárate, Trads.). Colofón.

Ley N.º 031, *Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD)*. (2010). Estado Plurinacional de Bolivia.

Montero, A. P., & Samuels, D. J. (Eds.). (2024). *Decentralization and de-*

mocracy in Latin America [Manuscrito institucional]. Carleton College; University of Minnesota.

Núñez Jiménez, E. F. (2008). *Autonomía: Génesis de un proceso*. Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra.

Núñez Klinsky, I. J. (2019). *Bolivia: Una necesidad urgente de propuesta* [Edición propia].

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>

Omonte Bartos, V. (1995). *Municipalismo emergente*. Editingri.

Ortuste Tellería, B. C., & Salvatierra Mercado, M. M. (2025). *Bolivia: Del unitarismo a las autonomías y hacia la federalización* [Manuscrito no publicado]. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UPSA.

Peña, P. (2009). *La permanente construcción de lo cruceño*. Fundación PIEB.

Rivera Santibáñez, J. A. (2005). *El proceso constituyente en Bolivia*. Kipus.

Roca Urioste, J. I. (2025). *Chquisaca federal*. https://www.academia.edu/30590273/CHUQUISACA_FEDERAL_corregido

Rosati, H. D. (1988). *Tratado de derecho municipal (T. II)*. Rubinzal Culzoni.

Santistevan Justiniano, J. L. (2008). *Autonomía municipal: Gobiernos locales autónomos*. En *Autonomía: Un proceso en marcha*. Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra.

Scholsem, J.-C. (1995). *Le système constitutionnel de la Belgique*. Bruylant.

Tobalina, J. L. de S. (1981). *El Estado autonómico y sus matices federales*. Instituto de Estudios de Administración Local.

Urenda, J. C. (2017). *Las autonomías centralizadas: El caso boliviano*.

¿Qué pasó y qué hacer? Plural Editores.

Vacaflor Dorakis, E. (2006). A paso firme rumbo a la autonomía. <http://www.monografias.com/trabajos58/rumbo-a-la-autonomia/rumbo-a-la-autonomia2.shtml>

Valdivia Limpías, M. C. (2012). Filosofía del derecho (2.^a ed.). Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra.

Viver i Pi-Sunyer, C. (1981). Constitución: Conocimiento del ordenamiento constitucional (2.^a ed.). Vicens Vives.

Watts, R. L. (2008). Comparing federal systems (3rd ed.). McGill-Queen's University Press.

FACTORES DE LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN BOLIVIA

Factors in the crisis of representative democracy in Bolivia

P. Ph. D. Eliana Roca Serrano

Doctorado en derecho mención Cum Laude

Universidad de Valencia

Post-doctorado en Derechos Humanos y Nuevas tecnologías

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch09>

Resumen

El objetivo de la investigación es analizar la crisis multidimensional que atraviesa la democracia en el Estado Plurinacional de Bolivia. Para ello, nos aproximaremos al concepto de democracia y a los distintos tipos que la integran, examinando cómo se incorporan estas categorías en el contexto boliviano, haciendo énfasis en el abordaje constitucional. La crisis de la democracia es multicausal, pero para centrar la presente investigación, la pregunta principal será: ¿en qué medida la concentración del Poder Ejecutivo, la debilidad institucional del sistema judicial y la crisis de representatividad partidaria explican la erosión de la confianza ciudadana en la democracia boliviana durante el período 2015-2024.

El concepto de democracia es muy complejo, debido a sus múltiples significados dados a lo largo de la historia, para ello abordaremos el concepto de democracia y cómo estos se incorporan en la normativa nacional e internacional, como también los factores que inducen la crisis democrática en Bolivia. El método utilizado es descriptivo-analítico, resultado de una investigación documental, basada en normas y bibliografía al respecto.

Palabras clave

Democracia, hiperpresidencialismo, Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Abstract

The objective of this research is to analyze the multidimensional crisis facing democracy in the Plurinational State of Bolivia. To this end, we will examine the concept of democracy and its various forms, exploring how these categories are incorporated within the Bolivian context, with an emphasis on the constitutional framework. The crisis of democracy is multicausal, but to focus this research, the main question will be: to what extent do the concentration of executive power, the institutional weakness of the judicial system, and the crisis of party representation explain the erosion of public trust in Bolivian democracy during the period 2015-2024?

The concept of democracy is highly complex, due to its multiple meanings throughout history. Therefore, we will address the concept of democracy and how these meanings are incorporated into national and international regulations, as well as the factors that contribute to the democratic crisis in Bolivia. The method used is descriptive-analytical, resulting from documentary research based on relevant regulations and literature.

Keywords

Democracy, hyper-presidentialism, Inter-American Human Rights System.

INTRODUCCIÓN

La crisis de la democracia es un tema en constante análisis y discusión política y social. En la presente investigación realizaremos un abordaje teórico de la democracia, los factores que inciden en la crisis democrática, haciendo énfasis en el hiperpresidencialismo, la judicialización de la política y la crisis de los partidos políticos, es decir, señalar o aproximarnos a los factores que determinen la confianza o no en el funcionamiento del sistema representativo en la democracia.

El concepto de democracia es amplio y muy complejo, se desarrolla desde diversos sentidos, evolucionando según el tiempo y los diferentes contextos históricos. Entre las aproximaciones actuales de la democracia, se tiene las siguientes:

Aproximaciones conceptuales y tendencias de la democracia

Bobbio señala que la definición mínima de democracia es un conjunto de reglas para la toma de decisiones colectivas en la que está prevista y propiciada la más amplia participación de los interesados. Es decir, la democracia es un “conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (1996, p. 25). También sostiene que la modalidad de la decisión, la regla fundamental de la democracia, es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se toman decisiones colectivas, haciendo énfasis en la existencia efectiva de libertad para consentir y disentir, y la posibilidad real de formar opiniones discrepantes.

Su definición es muy procedimental y podría quedar limitada al aspecto formal o electoral de la democracia, sin abordar en profundidad temas sustantivos de esta como la justicia social, no captando las insuficiencias, las contradicciones, complejidades y dimensiones sociales y políticas del fenómeno democrático real.

O'Donnell (2001) formula otro concepto de democracia señalando que “la democracia no es tan solo un régimen democrático, sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos y entre

los propios ciudadanos, bajo un tipo de estado de derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de accountability (rendición de cuentas) (p. 19). Esta aproximación es importante porque nos señala la democracia en términos de ciudadanía y la importancia de rendición de cuentas que deben realizar las autoridades.

Una definición de la democracia, más allá del plano estrictamente político o formal, es la planteada por Ferrajoli (2014), quien incorpora la titularidad y ejercicio de derechos como núcleo central, en consonancia con las reglas y los procedimientos que hacen estrictamente a la democracia. En efecto, pues él mismo ha injertado en la democracia una dimensión sustancial, correspondiente a la validez de los derechos y las leyes, diseñada por los límites y los vínculos jurídicos, de sustancia o contenido, impuestos a los poderes políticos de mayoría. En síntesis, ha impuesto lo que cabe llamar la esfera de lo no decidible: esto es “lo que ninguna mayoría puede válidamente decidir, o sea, la violación o la restricción de los derechos de libertad, y lo que ninguna mayoría puede legítimamente no decidir, es decir, la satisfacción de los derechos sociales constitucionalmente establecidos” (p. 9).

Es así que la Constitución, denominada garantista, enmarcada en la democracia sustancial, estaría determinada por la eficacia de las leyes, la legitimidad de la política, condicionada al respeto, y por la actuación de las garantías de los derechos estipulados en las constituciones. Los fundamentos de los derechos humanos deben buscarse en valores como la igualdad, la democracia, la paz y el papel de los propios derechos como leyes de los sujetos más débiles dentro de una sociedad. (Ferrajoli y otros, 2009, p. 39). Desde esta configuración, la democracia no es solo una forma de organización del poder basada en el autogobierno del pueblo, sino un orden social destinado a realizar la plena personalidad del ser humano, sus derechos y también designa un modo de convivencia dentro de la sociedad, un estilo de vida por parte de los integrantes de esta.

Estas tres aproximaciones acerca de la democracia, que interactúan entre sí, configuran lo que actualmente Valdebenito (2019) y otros investigadores denominan democracia maximalista, la cual comprende o

engloba las diferentes perspectivas descritas en las líneas precedentes. La investigación en desarrollo se adscribe en esta postura.

Al concepto de democracia es necesario un abordaje jurídico de esta, para lo cual nos basaremos en lo establecido en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la normativa del Estado Plurinacional de Bolivia.

Democracia representativa

La democracia indirecta o representativa es aquella en la que el pueblo no gobierna ni delibera, sino por medio de sus representantes. Por ello, existen mecanismos para la conformación de la institucionalidad democrática, a través de la selección y elección de representantes y funcionarios mediante los procesos electorales, pues es en estos procesos donde el pueblo soberano, a través de la ciudadanía activa, hace pesar directamente su poder (sus derechos políticos) mediante el voto.

Es así que en el concepto de democracia no es posible que todos los ciudadanos se representen a sí mismos en la institucionalidad estatal, son necesarios los denominados instrumentos de intermediación política, los cuales requieren de la formación de partidos políticos, de organizaciones voluntarias especializadas precisamente en la formación y postulación de candidatos a los puestos de elección popular.

Para entrar a un análisis de la democracia desde una perspectiva normativa desarrollaremos la Opinión Consultiva del 28 de junio de 2021 y las últimas sentencias de la Corte Interamericana.

Corte Interamericana de Derechos Humanos - Opinión Consultiva 28/2021

La Opinión Consultiva 28/2021, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre la figura de la reelección presidencial, concretamente Colombia, consulta si la reelección presidencial indefinida es un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, si no resulta contraria al Sistema Interamericano y de Protección de Derechos Humanos.

Entre las partes más sobresalientes de la opinión, relacionada al tema en cuestión, se tiene:

43. La Corte “[el] concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”.

Además, manifiesta en el párrafo 56 lo siguiente:

El principio democrático inspira, irradia y guía la aplicación de la Convención Americana de forma transversal. Constituye tanto un principio rector como una pauta interpretativa. Como principio rector, articula la forma de organización política elegida por los Estados americanos para alcanzar los valores que el sistema quiere promover y proteger, entre los cuales se encuentra la plena vigencia de los derechos humanos. Como pauta interpretativa, brinda una clara orientación para su observancia a través de la división de poderes y el funcionamiento propicio de las instituciones democráticas de los Estados parte en el marco del Estado de Derecho.

La Corte IDH explicó que la prohibición de la reelección presidencial indefinida busca garantizar la democracia representativa, por lo que es acorde con la Convención y, tomando en cuenta la concentración de poderes que tiene la figura del presidente en un sistema presidencial, la restricción de la posibilidad de reelección indefinida es una medida idónea para asegurar dicha finalidad. La democracia representativa incluye, además de la periodicidad de las elecciones y el pluralismo político, las obligaciones de evitar que una persona se perpetúe en el poder y de garantizar la alternancia en el poder y la separación de poderes.

En la Opinión Consultiva, el Tribunal advirtió que el mayor peligro actual para la democracia de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino una erosión paulatina de las salvaguardas democráticas, lo que puede conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante comicios populares.

De lo expuesto, podemos concluir que la prohibición de la reelección indefinida asegura que una persona no se perpetúe en el poder y que, de esta forma, no resulten afectados la separación de poderes, el régimen plural de partidos y las organizaciones políticas, así como la alternancia en el ejercicio del poder. La prohibición de la reelección indefinida fortalece la democracia representativa, el pluralismo -partidos políticos- y la independencia de poderes y los derechos humanos en el marco de las obligaciones establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

En los últimos años, la Corte Interamericana se manifestó tanto sobre los derechos políticos en el caso de *Yatama vs. Nicaragua* como también en su desarrollo en el de *Capriles vs. Venezuela*. Este último caso, de la inhabilitación del candidato presidencial, la Corte estableció claramente que en Venezuela existen serios obstáculos para el ejercicio de los derechos políticos en el país, y que dicho Estado no garantiza de manera suficiente la independencia de la Corte Nacional Electoral (CNE), situación que incide directa y negativamente en la protección de los derechos políticos. En este sentido, se argumenta que el uso de recursos y medios públicos para impulsar la campaña presidencial del candidato oficialista generó una ventaja indebida que le permitió participar del proceso electoral en una situación de superioridad frente al resto de los candidatos. Además, se argumenta que la multa impuesta al señor Capriles por la interposición de un recurso ante el TSJ constituyó una violación a su derecho a la libertad de expresión en tanto carecía de una base legal sólida.

Por otro lado, en el caso *Gadea Mantilla vs. Nicaragua*, prohíbe expresamente la reelección presidencial, ya que la constitución en Nica-

ragua prohibía que un presidente candidatee tres veces de forma continua.

La Corte considera necesario precisar el contenido de los principios de periodicidad, autenticidad, universalidad, libertad e igualdad en los procesos electorales, descritos en el artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que ya han sido analizados en casos concretos, siendo fundamentales para garantizar la democracia representativa, que se entienda de la siguiente forma:

La periodicidad (con regularidad previsible) en cuanto a autenticidad, los procesos electorales deberán ser transparentes a efectos de generar legitimidad; la universalidad obliga que en principio todos tengan la posibilidad de votar, y en cuanto a igualdad, todos los votos deberán tener el mismo valor, teniendo cada elector un voto y que ese voto sea representativo, pudiendo elegir autoridades que tengan el mismo poder de representación que otras electas.

Hemos analizado el concepto de democracia sostenido por Bobbio que coincide con lo vertido por la Corte IDH en la conceptualización realizada en el caso *Gadea vs. Nicaragua*, en relación con los aspectos procedimentales de la democracia, concretamente cómo participan las mayorías en las elecciones: periodicidad, universalidad y respeto de las mayorías y minorías. Por otro lado, la opinión consultiva hace énfasis en los derechos y la democracia que irradian la vida del Estado de Derecho, aspecto que coincide con Ferrajoli.

Es necesario para poder determinar los factores que erosionan la democracia, que nos aproximemos a los órganos de poder establecidos en las constituciones.

Erosión de la democracia en América Latina

A.-Baja institucionalidad de los diferentes órganos del Estado

El informe *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019*, del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, 2019), indica que la “erosión de la democracia ocurre en distintos entornos y contextos. Las nuevas democracias son, a menudo, débiles y frágiles. Sus gobiernos y representantes políticos se enfrentan al reto que representa construir y fortalecer las instituciones democráticas con recursos limitados”, (p. V), en la cual nos plantea una institucionalidad de los Estados muy débil.

Al referirnos a la baja institucionalidad de los diferentes órganos del Estado sobresale el Órgano Judicial, que está en crisis a nivel latinoamericano, puesto que la justicia atraviesa una crisis estructural producto de diversos factores, entre ellos la falta de independencia del Órgano Judicial, problema de larga data; en algunos países latinoamericanos la falta de meritocracia en el sistema de selección de los jueces y de presupuesto; como también la corrupción en el sistema de justicia, la judicialización de la política, entre otros.

En general, la tendencia en la percepción del Poder Judicial en América Latina muestra un escepticismo prevalente y una notable desconfianza hacia la falta de independencia e integridad judicial:

En muchos países, la ciudadanía percibe una influencia de factores políticos y económicos en las decisiones judiciales, lo cual erosiona la confianza pública. Otro factor clave es la ineficiencia judicial, la cual genera frustración e impunidad. En Argentina, Bolivia, Brasil y Perú, la percepción de independencia judicial es baja debido a la lentitud en los procesos y a la falta de transparencia en la administración de justicia, lo que hace que muchos ciudadanos no confíen en el sistema judicial para resol-

ver los casos de manera justa y oportuna. (Posenato, N. y otros, 2024, p. 16).

Las encuestas, sobre el Estado de Derecho en 26 países de América Latina y el Caribe, laboradas por Word Justice, no arrojan datos reveladores, ya que en 18 de los 23 países de América Latina y el Caribe la mayoría de las personas considera que los altos cargos del poder ejecutivo están trabajando para debilitar, influir o desobedecer al poder judicial. Al menos dos tercios de las personas en Ecuador, Argentina y Brasil sostienen cada una de estas creencias. En solo cinco países, Barbados, Haití, Honduras, República Dominicana y Panamá, la mayoría de la gente no está de acuerdo con todas estas percepciones.

En 15 de 23 países, al menos la mitad de la población piensa que altos cargos del gobierno atacan o intentan desacreditar el sistema electoral de su país. Esta tendencia está más extendida en Brasil (75 %), Trinidad y Tobago (72 %), Colombia (71 %), Ecuador (71 %) y Bolivia (68 %). En Barbados (30 %) es menos frecuente.

B. Partidos políticos

Otro factor que erosiona la democracia es la debilidad institucional y el desempeño de los partidos políticos. De acuerdo con el Latino-barómetro (2024):

La fragmentación del sistema de partidos políticos y la desaparición en muchos países de partidos históricos y tradicionales, así como la penetración del populismo, han debilitado la imagen de los partidos y el rol que estos deben jugar en una democracia. La legitimidad de los partidos políticos ha sido volátil en estos 30 años, dependiendo de la capacidad de respuesta del sistema político a las demandas ciudadanas. Lo que vemos es que los partidos fracasan en esas respuestas, deteriorándose como instituciones permanentes del régimen democrático. Se agotan los partidos. (p. 47)

O bien, están debilitados tornándose en partidos débiles y autoritarios, que algunos ciudadanos perciben como entidades alejadas de los intereses ciudadanos, más preocupados por sus propios beneficios que por el bien común.

Poniendo en duda la autenticidad, los procesos electorales deberán ser transparentes a efecto de generar legitimidad. Cabe destacar que estos datos fueron obtenidos con base en las elecciones de 2019.

c. Hiperpresidencialismo

Otro factor es el “retroceso democrático”. Una forma específica de erosión democrática que implica el debilitamiento intencional del sistema de separación de poderes, de acuerdo con Zagrebelsky, G. Marceño, V. y Pallante, F., (2020), los órganos entre los que se divide el poder del Estado son los elementos de la forma de gobierno establecida en la Constitución. Por ello, estos se denominan órganos constitucionales y se consideran recíprocamente soberanos. Con esta fórmula se quiere indicar que cada uno de estos órganos no tiene otro jerárquicamente superior y, por ende, en el ámbito de sus atribuciones puede operar sin sufrir injerencias.

La finalidad de la separación de poderes es equilibrar y limitar el poder a un solo órgano. La separación evita que el poder o la soberanía del Estado se acumule en una persona o grupo de personas. También proporciona una serie de controles y equilibrios ya planteados por Montesquieu (2003, p. 143). De modo que si un órgano del gobierno sobrepasa su poder, o infringe los derechos de los ciudadanos, los otros órganos pueden intervenir.

Se ha debilitado dicha separación a través de restricciones a las libertades civiles, ha sido cada vez más frecuente en el último decenio (IDEA, p. 22), inclusive se ha llegado a lo que se denomina la judicialización de la política y en general a las injerencias en el Órgano Judicial y Legislativo. Un fenómeno común es que “los presidentes y los gobiernos populistas tienden a aumentar las probabilidades de retroceso y a aumentar el alcance del declive democrático” (ídem), favoreciendo el

hiperpresidencialismo en los Estados.

Como forma de gobierno, señala Cerbone, citando a Linz (p), el presidencialismo se fundamenta en tres pilares normativos que lo distinguen de los sistemas alternativos y que definen las características de su naturaleza: 1. La elección directa del presidente; 2. La posesión conjunta de la jefatura de Estado y de gobierno por parte del mandatario; y 3. La existencia de atribuciones normativas del presidente concurrentes con las del órgano legislativo.

Se necesita un fortalecimiento de la independencia de poderes, pues Bernal Pulido (2007) señala que:

A lo largo de su historia, la institución presidencial no solo ha aglutinado tradicionalmente las funciones de jefatura del Estado y del Ejército, de suprema autoridad administrativa, de la dirección de las relaciones internacionales y del poder reglamentario, sino que, tras el advenimiento de la llamada deslegalización, correlativa al Estado social, se ha convertido también en una instancia legislativa, que sustituye al Congreso en la regulación de temas técnicos y económicos. Es ya un tópico el reconocimiento de que el Congreso no tiene suficiente capacidad técnica para legislar acerca de los asuntos económicos que estructuran el Estado social y que, por tanto, el ejecutivo ha debido asumir esta función.

El hiperpresidencialismo es una degeneración de la forma común del presidencialismo dentro de un sistema democrático que consiste en la situación por la cual existe una mayor concentración de poder en las manos del mandatario y un desequilibrio entre los tres poderes del Estado, de manera que la del Ejecutivo se vuelva en tamiz de las otras dos. El hiperpresidencialismo se fortalece cuando aparecen los caudillos, que son figuras políticas únicas.

De acuerdo con Malamud, C. y Núñez, R. (2021):

El contexto económico de bajo crecimiento o estancamiento, empeoramiento de los equilibrios sociales, (grupos mayoritarios empobrecidos) y entorno internacional donde los regímenes o liderazgos autoritarios ganan terreno. Las democracias latinoamericanas afrontan el desafío de la aparición de nuevos actores y fuerzas políticas emergentes, desleales con el modelo democrático, que buscan cambiar por sistemas de corte autoritario, personalista, con poderes legislativos y judiciales sin autonomía para controlar al gobierno y con espacios cada vez más acotados para la oposición y la libertad de expresión.

Woldenberg (2017) desde una perspectiva similar sostiene que, a inicios del siglo pasado, en la región latinoamericana, el ciclo de restablecimiento o fundación de regímenes democráticos presagiaba no solo nuevos, sino mejores tiempos. Hoy, “la sensación es generalizada, de que las reglas del juego democrático son una fachada de sociedades injustas, autoritarias y gobiernos autocráticos”.

A pesar de las democracias y de las nuevas ingenierías constitucionales, Gargarella (2014) sostiene que las nuevas constituciones latinoamericanas tienden a elaborar derechos, especialmente dirigidos a grupos discriminados. Se abren derechos, en el caso de la Bolivia, hace énfasis en el problema de los pueblos indígenas, pero se mantienen para el presidente poderes amplios, propio del modelo presidencial clásico, y tienden a aprobar su reelección. Es decir, que poco hicieron por la “sala de máquinas” que denominaba el mencionado investigador, o sea, la forma práctica con que se organiza el ejercicio del poder público.

No obstante, para poder entender a plenitud los inicios de un sistema político tan complejo como el que se está presentando, es necesario añadir consideraciones sobre el estilo político adoptado por muchos de los libertadores del periodo poscolonial, quienes a menudo constituyeron también los primeros presidentes de los países considerados. La lucha

por la independencia, de hecho, fue guiada por figuras emblemáticas de la historia poscolonial, identificados como “caudillos”, quienes participaron del proceso intelectual en base al cual se formuló el presidencialismo latinoamericano y que actuaron para la construcción de repúblicas independientes. El hiperpresidencialismo se fortalece cuando aparecen caudillos, figuras políticas únicas y gran poder de influencia.

También podemos agregar el factor de la corrupción que atraviesa a todos los Estados, pues de acuerdo con Pastrana (2019) “la corrupción se presenta como una amenaza a los principios y valores del régimen democrático, dado que sustituye el interés general (público) por el particular (privado), lo cual socava el Estado de Derecho y corrompe las nociones de igualdad, justicia y transparencia, al tiempo que destruye las instituciones y deteriora el sistema democrático” (p. 14).

2.- Método

El trabajo es el resultado de una investigación documental y analítica. Para efectos de la investigación nos aproximamos conceptualmente a la democracia, y posteriormente definiremos la democracia representativa de acuerdo con la normativa internacional y nacional.

La metodología empleada en esta investigación es de tipo descriptiva, puesto que se desarrolló netamente con base en el análisis documental de fuentes provenientes de los textos académicos, tratados y jurisprudencia internacional. Nos servirá de base la normativa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su jurisprudencia, sobre todo el caso *Gadea Mantilla vs Nicaragua*.

Por otro lado, al lograr un concepto más claro de la democracia representativa desde una dimensión política y jurídica, nos avocaremos a determinar cómo se encuentra plasmada la democracia en nuestra normativa boliviana y a elaborar un estado de situación.

3.- Análisis y resultados

En el 2009, la Constitución Política del Estado (CPE) produjo una de las reformas constitucionales más profundas en la historia de Bolivia, con el diseño de un modelo que comparte las características de un Estado Constitucional, aunque con rasgos propios que derivan de su carácter plurinacional e intercultural. El art. 7 de la Constitución Política del Estado la define: “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”. Es así que la soberanía reside en el pueblo boliviano, que se ejerce en forma directa y delegada, que de ella emanan por delegación las funciones y atribuciones de los órganos públicos, y que el gobierno debe ser ejercido a través de los cuatro órganos: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral, los cuales deben actuar sobre la base de los principios de independencia y separación de funciones y cuyos miembros deben surgir, en el caso del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, directamente de la voluntad ciudadana expresada en elecciones libres, pluralistas y ampliamente informadas.

De acuerdo con Ribera Santivañez, existe un buen diseño constitucional para que pueda hacerse efectiva la construcción del Estado democrático, fundado sobre el pluralismo político, garantizando la plena vigencia de las libertades públicas, derechos fundamentales y, esencialmente, el respeto y la tolerancia al disenso, la discrepancia y el pensar diferente que tenga el otro.

En el art. 11 de la Constitución Política de Estado se señala:

“I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asam-

blea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley. 2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley. 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas propias”.

El art. 11 de la Constitución Política establece la “equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres”. Este artículo, de acuerdo con Roca (2024), resalta la incorporación del principio de equivalencia de la representación de hombres y mujeres, traducido en el carácter mandatorio de la implantación de la paridad y alternancia para cargos electivos o en cuotas de participación. En el caso de las listas electorales, aspecto central y condición necesaria para que se produzca una elección, estas deben asegurar la conformación de listas equitativas de hombres y mujeres.

La otra línea del art. 11 se refiere a las medidas de acción afirmativa a favor de los pueblos y naciones indígenas históricamente excluidos de la representación política, en el caso boliviano y otros países de la región. De acuerdo con Moreno, D. (2024): “Sin embargo, en lo que se refiere a la construcción efectiva de una institucionalidad inclusiva y ‘plurinacional’, los avances son mucho menos claros” (p. 24). Es evidente que muchos de los aspectos quedaron en papel y no existe un avance material en los derechos de los pueblos y naciones indígenas.

Tratando de seguir los conceptos que nos brinda el Sistema Interamericano en cuanto a democracia representativa, debemos señalar que las elecciones en Bolivia se realizan con regularidad, de manera periódica, y demuestran la capacidad del pueblo boliviano de concurrir a los procesos. Asimismo, contemplan el principio de universalidad, es decir que todas las personas, hombres y mujeres, pueden votar para la conformación de los poderes públicos.

En relación al objetivo de analizar la evolución de los indicadores de confianza institucional ciudadana en Bolivia (2015-2024), utilizando datos del Barómetro de las Américas y encuestas nacionales comparables se tiene:

De acuerdo con Zegada (2024), en un análisis de la democracia en Bolivia, señala que: menos de 3 de cada 10 bolivianos manifestaron tener confianza en las elecciones nacionales al año 2023. Este es sin duda un porcentaje bajo en términos absolutos, y debería llamar la atención de las personas e instituciones preocupadas por la sostenibilidad y la calidad de la democracia en Bolivia. Ahora bien, en términos relativos, en comparación con el resto del continente, el país se sitúa en la parte media-baja de países de América Latina (p. 259).

Los datos proporcionados nos demuestran la percepción de los bolivianos en cuanto a la democracia con una percepción media a baja, lo cual no deja de ser preocupante; además no se contempla la opinión de las últimas elecciones.

Dacosta, R. y Moreno, E. (2024) señalan que:

Bolivia presenta porcentajes bajos de apoyo a la democracia y de satisfacción con el funcionamiento de la democracia en el país. Escasamente algo más de la mitad de la población afirma que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (51,4 %) y menos de 3 de cada 10 bolivianos (28,2 %) se sienten satisfechos con la forma en la que la democracia funciona (p. 263).

Continúan Dacosta, R. y Moreno, E. con base en la encuesta del *Barómetro de las Américas*, señalando:

Dos preguntas de este tipo que tienen que ver con elementos propios del proceso electoral: (1) Los votos son contados correcta y justamente. ¿Diría usted que sucede siempre, algunas veces o nunca?; (2) Los políticos pueden averiguar por quién vota cada uno. ¿Diría usted que sucede siempre, algunas veces o nunca?

Los resultados de estas dos preguntas muestran que la

mayoría de los bolivianos duda de dos atributos que se asumen por descontado en las democracias contemporáneas: (1) que los votos se cuentan correctamente, respetando la elección de los votantes; y (2) que ese voto es secreto, que en ningún caso puede ser conocido por los políticos o por las autoridades. De acuerdo con los resultados de la encuesta, apenas un 22 % de los bolivianos cree que el primero siempre se cumple en Bolivia, y un 27 % lo cree respecto al segundo atributo (2023, p. 263).

En relación al grado de autonomía judicial, mediante el análisis de casos de judicialización política y su impacto en la percepción ciudadana de imparcialidad, el sistema judicial boliviano ha enfrentado una crisis profunda que incluye politización, falta de independencia, presión política en nombramientos judiciales y persecuciones selectivas. Esta debilidad y captura política de la justicia ha generado desconfianza en la imparcialidad y efectividad del Órgano Judicial. Esta situación degrada la institucionalidad democrática y aumenta la percepción de injusticia y corrupción.

Uno de los factores que incrementa la desconfianza en la democracia está relacionado con la situación de deterioro y gravedad en que se encuentra la justicia boliviana y sobre todo el rol que desempeña el Órgano Judicial, es lo que se denomina la judicialización de la política, perseguir al adversario político que piense diferente, que a la postre es la injerencia del Poder Ejecutivo sobre el Órgano Judicial.

Es así que constantemente los derechos fundamentales civiles y políticos estipulados en el artículo 21 y los siguientes del texto constitucional, se ven restringidos, ya que en la práctica cotidiana del ejercicio de estos derechos, los cuales están por debajo de los indicadores positivos, están constantemente amenazados por la tendencia autoritaria del actual gobierno, así como también la libertad de prensa, puesto que cada vez existen más personas que son censuradas, perseguidas o detenidas por el solo hecho de ejercer sus derechos políticos.

Algunos autores sostienen que el problema de la justicia se agudizó por la modalidad de la elección de altas autoridades judiciales por medio del voto popular (de entre una lista seleccionada por el Legislativo, controlado en su momento por un solo partido), lo cual ha resultado en una notoria falta de independencia del Órgano Judicial, que ha sido instrumentalizado políticamente excediendo sus funciones institucionales. Esta falta de independencia, combinada con un financiamiento insuficiente del Poder Judicial, ha resultado en una situación crítica en la administración de justicia en el país, llegando a límites de inoperatividad y colapso institucional. Uno de los casos más extremos es la inhabilitación o habilitación de candidatos en las elecciones judiciales de manera incorrecta, al margen de las leyes. La confianza en las instituciones que deberían administrar justicia ha llegado a niveles críticamente bajos, contribuyendo a la propagación de una sensación de inseguridad.

De acuerdo con Orías, R. y Schwarz, V. (2024):

En muchos países las instituciones políticas no han cumplido su rol de manera efectiva, la corrupción y el abuso de poder las desacreditan, como es el caso de poderes judiciales opacos y poco independientes, en los que la gente cada vez confía menos (p. 49).

Orías, R. y Schwarz, V. (2024) citan a Heraldo Muñoz, quien sostiene a propósito de una ola autoritaria que se expande sobre la región:

“Los golpes de Estado ya no constituyen la principal amenaza a la democracia, siendo más bien que su principal amenaza (...) ahora viene desde gobiernos elegidos que asaltan el poder desde dentro”. Se trata, a juicio del autor, de un secuestro gradual y soterrado de la democracia, a partir del abuso de la propia institucionalidad democrática, siendo una de sus expresiones más preocupantes el uso de los instrumentos judiciales para fines de persecución política. En consecuencia, la nueva ola autoritaria aprovecha que los órganos judiciales resultan

cada vez más ineficientes para canalizar las demandas ciudadanas, a fin de justificar el desmantelamiento de los reductos de institucionalidad y contrapeso político (p. 52).

Otro problema de la democracia representativa es la falta de democracia interna en los partidos políticos. Estos deberían cumplir el principio que afirma que la democracia hacia afuera nace de la democracia hacia dentro. En el caso norteamericano, las famosas elecciones “primarias” cumplen ese rol, porque permiten conocer a potenciales candidatos y de ellos seleccionar, previamente en cada partido, al que se considera que representa mejor la ideología de este y al que tiene propuestas electorales más atractivas, en ese marco ideológico, para el electorado nacional.

En el caso del sistema de partidos en Bolivia, por ejemplo, eso debió reflejarse en la democracia interna de los partidos; sin embargo, lamentablemente, en ninguno de ellos hubo esta práctica. Señala Galindo (2018), “a la falta de democracia del poder al interior de los partidos, los líderes se perpetúan en el poder” (p. 45). Entendida esta como la continuidad y la manipulación de los pactos para mantener el poder, con base en mantenerse en el gobierno, y ser beneficiario de contratos, de prebendas, de puestos de trabajo, etc., lo cual permitía reciclar militancia y, por tanto, votantes. En otros términos, permitiría contar con recursos procedentes de la corrupción.

Como se señaló en la parte introductoria, no es posible que todos los ciudadanos se representen a sí mismos en la institucionalidad estatal, son necesarios los denominados instrumentos de intermediación política. Se requiere de la formación de partidos políticos, de organizaciones voluntarias especializadas, precisamente en la formación y postulación de candidatos a los puestos de elección popular. El problema es la falta de partidos sólidos, con proyectos concretos.

El desgaste institucional se agrava por la falta de disciplina y renovación interna en los partidos, así como por el surgimiento de li-

derazgos personalistas y caudillistas como señala Moreno, D. (2024), “el descenso, de los últimos años, de los promedios de legitimidad de la democracia boliviana está relacionado con el incremento en la desconfianza electoral, con la percepción de inseguridad y con la polarización política” (p. 19). Es decir que existe un déficit de representatividad: el ciudadano no se identifica con el partido político.

En relación a las prácticas institucionales que evidencian concentración de poder ejecutivo en Bolivia, contrastándolas con los principios de separación de funciones establecidos en la CPE se tiene:

Un rasgo característico de los sistemas políticos del subcontinente, y de Bolivia desde su surgimiento tras la independencia de España, ha sido el predominio, a veces desmedido, del Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo. Este predominio representa una alteración del principio tradicional del Estado de Derecho de origen francés: la división de poderes; y de su análogo anglosajón: el principio del *checks and balances*. El principio de separación de funciones —poderes— en el cual la titularidad de cada uno de ellos está confiada a un órgano público, que cumplen diferentes funciones, es decir, el órgano Judicial, Legislativo, Ejecutivo y, en el caso de Bolivia, el Poder Electoral.

Algunos autores agregan el hiperpresidencialismo como un factor de crisis de los Estados democráticos. Es sabido abiertamente que el hiperpresidencialismo ha sido una de las leyes de construcción del Estado en América Latina.

Al respecto, Rodríguez Veltzé (2024) señala que queda claro que la cabeza del Ejecutivo es el presidente; sin embargo, es conflictivo determinar cuáles son las cabezas del Legislativo y del Judicial. El Órgano Legislativo cuenta como presidente nato al vicepresidente del Estado (art. 153, CPE). El vicepresidente preside la Asamblea Legislativa Plurinacional; asimismo, el mismo vicepresidente es parte del Órgano Ejecutivo (art. 165, CPE: “El Órgano Ejecutivo está compuesto por el presidente, vicepresidente y los ministros”). Podemos concluir que el vicepresidente no puede presidir la Asamblea Plurinacional porque es un órgano autó-

nomo.

Evo Morales y Rafael Correa, que tuvieron tres períodos consecutivos, usaron las asambleas constituyentes y las nuevas constituciones para argumentar que podían quedarse tres períodos, porque el primer período era antes del cambio que permitía una reelección. La intención de “quedarse” en el poder es potente en América Latina. Evo Morales quiere postular por cuarta vez a la presidencia en Bolivia. (Latinobarómetro, 2024).

En el análisis revisaremos los conceptos de elecciones periódicas de los comicios que tenemos. Se critica mucho la supuesta desigualdad en la distribución de las circunscripciones. De acuerdo con Roca (2024), la conformación se basa en un sistema electoral combinado: proporcional para la elección de 36 representantes en el Senado, mientras que en la Cámara de Diputados rige desde 1997 el sistema mixto para la elección de sus 130 miembros, de los cuales 60 se eligen en 9 circunscripciones plurinominales departamentales mediante sistema proporcional y 70 electos en similares circunscripciones electorales uninominales por sistema mayoritario de simple mayoría de sufragios válidos. De las 70 circunscripciones, 7 corresponden a las Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas (CEIOC), en las que se eligen por simple mayoría de votos, a un o una representante titular con su respectivo suplente, respetando el principio paritario en las condiciones que fija la Constitución Política del Estado y la Ley de Régimen Electoral (2010, p. 493).

Sin embargo, el sistema electoral boliviano contempla modalidades de elección diferenciadas de los representantes indígenas. A nivel nacional la postulación de candidaturas en las CEIOC se realiza a través de partidos políticos o coaliciones electorales formalmente habilitadas; mientras que la elección de assembleístas departamentales de pueblos indígenas en ocho de los nueve departamentos la realizan los pueblos indígenas concernidos según normas y procedimientos propios; su postulación no es mediada por agrupaciones políticas o coaliciones en competencia por acceder al control de la Gobernación y su respectiva

Asamblea. En síntesis, la gran mayoría de circunscripciones uninominales pertenece al área rural, lo que puede afectar en cierta medida el voto del ciudadano.

CONCLUSIONES

La democracia en Bolivia enfrenta una crisis multidimensional, marcada por una combinación de factores estructurales y coyunturales que erosionan la confianza ciudadana en las instituciones democráticas. Entre los elementos más críticos destacan la concentración excesiva del poder en el Ejecutivo, la debilidad institucional del Poder Judicial y la crisis de representatividad y democracia interna de los partidos políticos, lo que afecta al sistema.

La institucionalidad democrática está comprometida por un hiperpresidencialismo que concentra competencias en el presidente, debilitando significativamente el equilibrio y la separación de poderes. Esta situación se agrava por la judicialización de la política y la falta de independencia judicial, que contribuyen a la desconfianza en la imparcialidad de la justicia y a un clima de inseguridad jurídica y política.

El sistema de partidos políticos sufre de fragmentación, ausencia de renovación interna, liderazgos personalistas y falta de democracia interna, lo que se traduce en una débil intermediación política entre ciudadanos y gobierno, una fuente importante de descontento y desgaste institucional. La representatividad política y la participación ciudadana están además influenciadas por prácticas electorales que, aunque periódicas y universales, han presentado cuestionamientos en la transparencia y legitimidad, sobre todo en las elecciones anteriores.

Para superar esta crisis es vital el fortalecimiento real e institucional de los órganos Legislativo y Judicial para restablecer el equilibrio entre poderes, garantizar la autonomía judicial, fortalecer el poder y la autonomía del Congreso y otros órganos legislativos para que haya un control efectivo sobre las facultades del Ejecutivo, promoviendo un equilibrio y limitando su capacidad de legislar unilateralmente. Los cambios constitucionales en esta dirección buscan otorgar mecanismos sólidos de

supervisión y participan para que el vicepresidente no sea cabeza del Órgano Legislativo.

Asimismo, se busca proteger la independencia del Poder Judicial y especialmente de los tribunales constitucionales, para que puedan actuar como verdaderos contrapesos al poder presidencial, sin estar cooptados o supeditados a intereses del Ejecutivo.

Sugerencias

Establecer y respetar los límites claros a la reelección presidencial para evitar mandatos prologados que concreten el poder en una sola persona.

Asimismo, eliminar mediante reforma parcial de la CPE el incl del art. 153, referido a las funciones del vicepresidente, quien preside la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Del mismo modo, disponer que solo existan diputados uninominales, quienes podrán representar a partidos políticos departamentales, nacionales y organizaciones ciudadanas; en consecuencia, se eliminaría los diputados plurinacionales y las elecciones serían en fechas diferentes para el presidente y el vicepresidente con la finalidad de evitar la concentración del poder.

También es fundamental fomentar el diálogo para recuperar el equilibrio de poderes, y emplear mecanismos de participación ciudadana directa como el referéndum y la revocatoria de mandato para fortalecer la democracia y controlar el poder ejecutivo,

Referencias bibliográficas

Bernal, C. (2007). La democracia como principio constitucional en América Latina. *Cuestiones Constitucionales*, (17), 31–51. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-9193200700020000

Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

Casas, E. (2009). Representación política y participación ciudadana en las democracias. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 51(205), 59–76. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182009000100004

Cerbone, P. (2021). El hiperpresidencialismo como resultado de la interacción entre presidencialismo fuerte y populismo. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 20(1). <https://doi.org/10.15304/rips.20.1.7676>

Dacosta, R., & Moreno, D. (2024). La confianza electoral en Bolivia: Un análisis a 25 años de avances y retrocesos. En Konrad Adenauer Stiftung (Coord.), *La democracia en los ojos de la gente: 25 años de cultura política en Bolivia*. Konrad Adenauer Stiftung.

Ferrajoli, L. (2014). *La democracia a través de los derechos: El constitucionalismo garantista*. Trotta.

Ferrajoli, L., et al. (2009). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Trotta.

Galindo, M. (2018). *Descriptores del Estado Plurinacional de Bolivia (2009–2017)*.

Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución: Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810–2010)*. Katz Editores.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. (2019). *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019: Confrontar los desafíos, revivir la promesa*. IDEA Internacional.

Latinobarómetro. (2024). Informe Latinobarómetro 2024. Corporación Latinobarómetro.

Malamud, C., & Núñez, R. (2021). La crisis de la democracia en América Latina (2019–2021). Análisis del Real Instituto Elcano, (88). <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-crisis-de-la-democracia-en-america-latina-2019-2021/>

Montesquieu, C. de. (2003). Del espíritu de las leyes. Porrúa.

Moreno, D. (2024). Sinopsis: 25 años de cambios y continuidades en la cultura política de los bolivianos. En Konrad Adenauer Stiftung (Coord.), La democracia en los ojos de la gente: 25 años de cultura política en Bolivia. Konrad Adenauer Stiftung.

O'Donnell, G. (2001). La irrenunciabilidad del Estado de derecho. Instituciones y Desarrollo, (8–9), 43–82.

Orías, R., & Schwarz, V. (2024). La prolongada crisis del sistema de justicia: Expectativas defraudadas y erosión democrática. En Konrad Adenauer Stiftung (Coord.), La democracia en los ojos de la gente: 25 años de cultura política en Bolivia. Konrad Adenauer Stiftung.

Pastrana, A. (2019). Estudio sobre la corrupción en América Latina. Revista Mexicana de Opinión Pública, (27), 13–40. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2019.27.68726>

Posenato, N., et al. (2024). Informe Bridge Watch: El Estado de derecho en América Latina (2024). Bridge Watch.

Rivera, J. A. (2009). Análisis de la nueva Constitución Política del Estado. En J. M. Serna de la Garza (Coord.), Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina: Tendencias y perspectivas (pp. 91–163). UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2728/6.pdf>

Roca, E. (2024). Sistema electoral. En C. Villabella, L. Balmant, M. Attard & R. Martínez (Coords.), Diccionario de derecho constitucional latinoamericano. Tirant lo Blanch.

Rousseau, J.-J. (1961). El contrato social o principios de derecho político. Editorial Losada.

Tribunal Supremo Electoral. (2023). Informe sobre la construcción de la democracia intercultural en el Estado Plurinacional de Bolivia (2009–2022).

Valdebenito, A. (2019). La calidad de la democracia en América Latina: Un estudio comparado del período 2009–2019.

Woldenberg, J. (2017). Razones y sinrazones del desencanto democrático. *Andamios*, 14(35), 405–415. <https://www.redalyc.org/journal/628/62854576016/>

World Justice Project. (2025, 21 de septiembre). Las encuestas sobre el Estado de derecho en 26 países de América Latina y el Caribe captan tendencias autoritarias y desconfianza generalizada. <https://worldjusticeproject.org/news/encuestas-estado-de-derecho-america-latina-caribe>

Zagrebelsky, G., Marcenó, V., & Pallante, F. (2020). Manual de derecho constitucional. Zela.

Zegada, M. T. (2024). El populismo en el siglo XXI: Una alternativa cautivadora frente a la crisis. En Konrad Adenauer Stiftung (Coord.), *La democracia en los ojos de la gente: 25 años de cultura política en Bolivia*. Konrad Adenauer Stiftung.

Normas

Constitución Política del Estado (Const.). 7 de febrero de 2009. (Bolivia)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva OC-28/2021. 28 de junio de 2021

Ley de Régimen Electoral N° 026. 30 de junio de 2010. (Bolivia)

Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. 31 de octubre de 2023

Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman vs. México. 30 de noviembre de 2007

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gadea Mantilla vs. Nicaragua. 16 de octubre de 2024

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama vs. Nicaragua. 23 de junio de 2005

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Capriles vs. Venezuela. 10 de octubre de 2024

EL PRINCIPIO DE LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN BOLIVIA

The principle of the absolute prohibition of presidential re-election in
Bolivia

William Herrera Áñez

Doctor en Derecho (Universidad de Valencia)

Profesor titular de Derecho Constitucional

**Fundador de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales
(ABEC)**

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch10>

Resumen

El trabajo busca introducir el principio de la prohibición absoluta de la reelección presidencial en el sistema político boliviano. La reelección presidencial (continua o discontinua) se ha convertido, durante los 20 años de los gobiernos del Movimiento Al Socialismo (2006-2025), en un problema para el Estado Constitucional de Derecho, la institucionalidad democrática, la gobernabilidad y la estabilidad política nacional.

La investigación demostrará que la referida reelección presidencial promovió la concentración del poder; ha vulnerado el principio de separación de poderes; el presidente y vicepresidente candidatos no renunciaron para habilitarse. Así obtuvieron ventajas frente a los otros competidores; pero se debilitó la institucionalidad porque se licuaron los controles y la alternancia en el poder; e impidió la renovación política que necesita todo sistema político; y favoreció el caudillismo.

El trabajo utilizará una metodología de análisis constitucional y convencional, normativo y empírico de las presidencias continuas de Evo Morales y Álvaro García Linera, así como el período de Luis Arce y David Choquehuanca y el impacto que han tenido en el Estado Constitucional de Derecho. Termina con las conclusiones y la recomendación de introducir el principio de la prohibición absoluta de la reelección presidencial en el sistema político boliviano para garantizar los derechos

políticos de los ciudadanos.

Palabras claves

Reelección presidencial, gobernabilidad, alternabilidad, derechos políticos, caudillismo.

Abstract

This paper seeks to introduce the principle of the absolute prohibition of presidential reelection into the Bolivian political system. Presidential reelection (continuous or discontinuous) has become, during the 20 years of the Movement Toward Socialism governments (2006-2025), a challenge to the constitutional rule of law, democratic institutions, governability, and national political stability.

The investigation will show that the aforementioned presidential reelection promoted the concentration of power; violated the principle of separation of powers; the presidential and vice-presidential candidates did not resign to qualify. This gave them advantages over their competitors; but it weakened the institutional framework because controls and alternation in power were diluted; and it impeded the political renewal that every political system requires; it fostered caudillismo.

The paper will use a methodology of constitutional and conventional, normative, and empirical analysis of the continuous presidencies of Evo Morales and Álvaro García Linera, as well as the terms of Luis Arce and David Choquehuanca, and the impact they have had on the constitutional rule of law. It concludes with conclusions and the recommendation to introduce the principle of absolute prohibition of presidential reelection into the Bolivian political system to guarantee citizens' political rights.

Key words

Presidential reelection, governability, alternation, political rights, caudillismo.

El sistema presidencial y sus características

El modelo presidencialista fue una creación de la revolución norteamericana de 1787, consagrado en su Constitución, y de ahí se extrapoló a los países Latinoamericanos. En este sistema, la jefatura del Estado y del gobierno la tiene el presidente y fue concebido en sus inicios como el instrumento de unidad para la conservación del Estado. En palabras de Fernández y Nohlen, el presidente era un monarca democráticamente legitimado.

El Estado boliviano también incorporó la centralización político-administrativa de origen francés, que ha prevalecido a lo largo de nuestra historia republicana. La Constitución del libertador Simón Bolívar establece que “el ejercicio del poder Ejecutivo reside en un Presidente vitalicio, un vice-Presidente y tres ministros de Estado (art. 77). Sin embargo, Bolivia adoptó la forma republicana, democrática y concentrada de gobierno, con la clásica división de poderes del Estado: legislativo, ejecutivo, judicial y electoral.

El sistema presidencial boliviano fue adoptado de la Constitución norteamericana, las ideas libertarias de la Revolución Francesa y la Constitución española de Cádiz de 1812. Por cierto, no solo fue el caso de Bolivia sino de todos los países de América Latina que buscaban un liderazgo fuerte, personalista y caudillista. El presidente de la república siempre ha concentrado el poder político y económico. Tal como pone de manifiesto Mesa Gisbert, la tradición autocrática de nuestro pasado ha convertido en los hechos a la presidencia del Estado en un cargo “todopoderoso”, cabeza de un poder ejecutivo que fagocita todo, que no perdona a nadie, que utiliza a los otros poderes y los sujeta a su fuerza absoluta, que usa el poder judicial como un simple apéndice y que, mezcla de monarquía y dictadura, hace y deshace a lo largo del período de gobierno.

La Constitución boliviana de 2009 establece que el Órgano Ejecutivo está compuesto por el presidente del Estado, el vicepresidente, y los ministros (art. 165). Sin embargo, la separación y coordinación de

poderes tiene que estructurarse de tal forma que, según Pérez Royo, no se produzca más conexión entre ellos que la que resulte absolutamente indispensable. La idea es que cada órgano debe tener una voluntad propia y estar constituido de tal manera que los miembros de cada uno tengan la menor intervención posible en la designación de los miembros del otro.

En la perspectiva de Carpizo, las características esenciales de un sistema presidencial son: a) La separación de poderes entre el legislativo y el ejecutivo sólo es nítida desde el punto de vista que cada uno de ellos es electo por el voto popular, origen de su legitimidad; b) Los períodos para los cuales son electos, tanto el uno como el otro, son fijos y rígidos y, en principio, uno de ellos no puede modificar el período del otro; y c) Entre esos dos poderes existen controles mutuos, que son diversos de aquellos que se dan en una sistema parlamentario. Se suelen distinguir tres tipos de presidencialismo: a) hegemónico; b) equilibrado; c) débil. La correlación de fuerzas en el legislativo y las condiciones políticas, económicas, culturales, el sistema de partidos, entre otros factores, serán determinantes para la gobernabilidad o ingobernabilidad del Estado.

Compartimos con el autor, en el sentido de que no existe una forma universal de gobierno que sea la mejor, que diferentes condiciones de desarrollo social y económico, así como político hacen que un sistema de gobierno sea más adecuado en un país que en otro, que los estudios críticos del presidencialismo tienen importancia, que existen diversos tipos de presidencialismo y que unos funcionan mejor que otros, dependiendo de las facultades legislativas de que goce el presidente.

No obstante, el principio de la prohibición absoluta de la reelección presidencial en Bolivia ha comenzado a tener adherentes. Los principales candidatos presidenciales que terciaron en las elecciones generales de 2025: Jorge Quiroga Ramírez, Samuel Doria Medina, Rodrigo Paz, se han declarado (en los medios de comunicación) partidarios de prohibir la reelección presidencial, mediante una reforma constitucional.

En el derecho comparado la Constitución de México reconoce la no reelección absoluta: “El ciudadano que haya desempeñado el cargo

de presidente de la república, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto” (art. 83). Esta disposición tiene por objeto establecer el periodo constitucional de seis años para el ejercicio de dicho cargo público, y establece el principio de no reelección absoluta para el cargo de presidente de México.

El periodo constitucional de seis años fijo e improrrogable obedece a dos razones distintas pero complementarias: al principio republicano y a una técnica constitucional de control del poder. En México no es elegible nunca más durante su vida aquella persona que haya ocupado el cargo de presidente, así hubiese ejercido los poderes presidenciales por unas pocas horas. Y por costumbre constitucional se han establecido restricciones añadidas que refuerzan la efectividad del principio de no reelección del presidente. Y es que, una vez concluido el cargo de presidente de la república, cesan también las potestades metaconstitucionales como jefe del partido político en el gobierno que formal o informalmente haya ejercido.

El presidente concentra el poder político

Los exmandatarios Evo Morales y Luis Arce concentraron todo el poder político y económico nacional. Todo esto se facilitó porque en las elecciones de diciembre de 2005 Evo Morales ganó con 54% de los votos; en julio de 2006, se impuso en la elección de asambleístas constituyentes con el 51%; en agosto de 2008 ganó el referéndum revocatorio con el 67%; en las elecciones generales de 2009, ganó con el 64%; en las elecciones generales de 2014 ganó con el 60%. En las elecciones del 18 de octubre de 2020, Luis Arce ganó con un 55%. Sin embargo, en el referéndum del 21 de febrero de 2016 se impuso el NO con un total de 51%, y las elecciones generales del 20 de octubre de 2019 fueron anuladas por fraudulentas (Ley 1266 de 24 de noviembre de 2019).

Evo Morales era además jefe del MAS y presidente “vitalicio” de las federaciones de cocaleros del Chapare (Cochabamba), y desde un

principio impuso su liderazgo y se convirtió en un auténtico caudillo. Esta concentración del poder en una sola persona (el presidente) ha erosionado el sistema democrático, el pluralismo político, la independencia judicial, la transparencia de la cosa pública y ha facilitado e institucionalizado la corrupción, máxime cuanto el presidente de hecho era el principio y el fin de la causa partidaria.

La Constitución reconoce atribuciones al presidente y no al Órgano Ejecutivo, pese a tratarse de un cuerpo colegiado (art. 172 CPE). Esta “superioridad” del presidente queda sellada desde el primer momento en que el candidato presidencial busca y decide quién será el candidato a vicepresidente y a partir de ahí —cuando son elegidos— obviamente existe una subordinación total del segundo al primero. Y tratándose de los ministros, el presidente ostenta la potestad constitucional de nombrarlos discrecionalmente y, en su caso, destituirlos, incluso crear ministerios cuando lo estime necesario, etc. (art. 172.22 CPE y 6 DS 29894 de 7/02/2009). El presidente designa también mediante decreto, a la controlora o al contralor general del Estado, al presidente del banco central de Bolivia, a la máxima autoridad del órgano de regulación de bancos y entidades financieras, y a los presidentes de entidades de función económica y social en las cuales interviene el Estado (art. 172.15.23 CPE).

Compartimos con Rivera Santivañez, en el sentido de que la Constitución de 2009 no cambió el régimen presidencialista que ha dado lugar, de un lado, a la construcción de un caudillismo en torno al presidente que se constituye en el jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe del partido político o del movimiento político social; y, de otro, a que en situaciones de una grave crisis política y social, no pueda encontrarse una solución democrática sin afectar a la unidad nacional y a la seguridad jurídica.

La Constitución (art. 172) establece y describe las atribuciones del presidente del Estado, que caracterizan el sistema político y contribuyen con creces a concentrar el poder que tiene y ejerce el presidente del Estado boliviano.

El poder por decreto

El presidente del Estado ostenta la potestad constitucional de dictar decretos, resoluciones, reglamentar las leyes, y la iniciativa legislativa, y más de un jefe de Estado ha intentado gobernar mediante decretos supremos. Con razón Sartori concluye que el gobierno por decreto es epidémico en América Latina. El expresidente boliviano, Evo Morales Ayma, usaba y abusaba del *decretismo*. Tal cantidad de decretos supremos no sólo en muchos casos usurpando atribuciones de la Asamblea Legislativa sino también para disponer de recursos económicos y realizar una serie de obras —pequeñas, medianas y grandes— mediante la modalidad además de licitación directa (saltándose los controles legales).

La política exterior

El presidente dirige la política exterior, suscribe tratados internacionales, designa diplomáticos y el cuerpo consular. Esta política se fundamenta en los principios generales que informan el derecho internacional y el control de convencionalidad. Los principios jurídicos universales deben prevalecer como, por ejemplo, el de no agresión ni discriminación, que proclama la Organización de la Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. Todos estos Pactos y Convenios Internacionales, buscan garantizar el derecho que tienen los pueblos de autodeterminación y no intervención extranjera en sus asuntos internos.

La Constitución (art. 10) proclama que Bolivia es un Estado pacifista, y está obligado a promover la cultura de la paz y el derecho a la paz, así como la cooperación entre los pueblos de la región y del mundo. Y rechaza toda agresión como instrumento de solución a los diferendos y conflictos entre los Estados y se reserva el derecho a la legítima defensa en caso de agresión que comprometa la independencia e integridad del Estado; además, prohíbe la instalación de bases militares extranjeras en territorio boliviano. Para Alarcón Gambarte, el mantenimiento de la paz

se justifica y fundamenta en cuatro pilares básicos: a) la confianza mutua; b) interés común como principio de alianza defensiva; c) el equilibrio de poder; d) y el principio de respeto a la soberanía territorial. Por tanto, el presidente del Estado tiene en sus manos no sólo construir la imagen internacional y ser el protagonista en los foros internacionales, sino también la posibilidad de proyectar (positiva o negativamente) a Bolivia en el concierto mundial.

Monopoliza la violencia estatal

El presidente del Estado tiene, igualmente, la potestad constitucional de preservar la seguridad y la defensa del Estado y ejerce el mando de capitán general de las fuerzas armadas; designa y destituye al comandante en jefe de las fuerzas armadas y a los comandantes del ejército, de la fuerza aérea y de la armada, así como al comandante general de la policía boliviana (172.17.18.19.25 CPE). Y propone a la Asamblea Legislativa los ascensos a general de ejército, de fuerza aérea, de división y de brigada; a almirante, vicealmirante y contralmirante, y a general de la policía. Las fuerzas armadas reciben sus órdenes, en lo administrativo por intermedio de la ministra o del ministro de defensa y en lo técnico del comandante en jefe, y tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país (art. 244-246 CPE).

La Ley Fundamental establece que las fuerzas de la policía boliviana dependen de la presidenta o del presidente del Estado por intermedio de la ministra o ministro de gobierno, y como fuerza pública tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público, y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano (arts. 251-152). Las fuerzas armadas y la policía boliviana constituyen un factor real de poder y ahí porqué el presidente del Estado (a lo largo de la historia republicana) ha buscado y, más de una vez, logrado incluso el apoyo directo y militante.

Maneja la economía

El presidente del Estado ostenta, asimismo, la potestad de elaborar y cambiar la Ley del Presupuesto General del Estado y define las políticas públicas e inversiones sociales. Se trata del instrumento perfecto que tiene para concentrar el poder político y económico, máxime cuando tiene a su disposición el 88% del total de los ingresos programados y tan solo el 12% se distribuye a 360 instituciones autónomas (gobernaciones, alcaldías municipales, universidades públicas, comunidades indígenas). En realidad, no hay ejecutivo débil con un presupuesto fuerte, de modo que éste le permite al presidente manejar ciertas “turbulencias” políticas por lo demás imprescindibles en todo régimen democrático.

La reelección presidencial forma parte de la tradición jurídico-constitucional

La reelección presidencial ha prevalecido en el ordenamiento jurídico-constitucional boliviano.

Constitución	Artículo	Duración del mandato	del presi- Reelección dencial
1826 (Simón Bolívar)	Art. 77	Vitalicio	No aplica.
1831	Art. 70	4 años	Puede ser reelegido.
1834	Art. 72	4 años	Puede ser reelegido.
1839	Art. 75	4 años	Puede ser reelegido.
1843	Art. 50	8 años	Reelegible tras un período constitucional.
1851	Art. 72	5 años	Reelegible tras un período constitucional.
1861	Art. 52	3 años	Reelegible tras un período constitucional.
1868	Art. 66	4 años	Reelección inmediata por otro período.
1871	Art. 69	4 años	Reelección inmediata por otro período.
1878	Art. 76	4 años	Reelegible tras un período constitucional.
1880	Art. 76	4 años	Reelegible tras un período constitucional.
1938	Art. 84	4 años	Reelegible tras un período constitucional.
1945	Art. 85	6 años	Reelegible tras un período constitucional.
1947	Art. 85	4 años	Reelegible tras un período constitucional.

Constitución	Artículo	Duración del mandato presidencial	del presi- Reelección
1961	Art. 87	4 años	Reelegible tras un período constitucional.
1994	Art. 87	5 años	Reelegible tras un período constitucional.
2004	Art. 87	5 años	Reelegible tras un período constitucional.
2009	Art. 168	5 años	Una sola vez de manera continua.

Cuadro sobre la duración y reelección presidencial en las constituciones de Bolivia.

Al margen de la fallida presidencia vitalicia prevista en la primera Constitución, el período presidencial se ha mantenido entre cuatro, y cinco años y la reelección continua y después de un mandato constitucional. El líder histórico del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Víctor Paz Estenssoro, fue presidente de Bolivia cuatro veces: 1952-1956, 1960-1964, 1964 Un breve período presidencial y 1985-1989. Y aun cuando la Constitución solo reconoce el periodo presidencial de cinco años y puede ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua, Evo Morales fue presidente tres veces: 2006-2009, 2009-2015, 2015-2019 y estuvo a punto de ser reelegido por cuarta vez, mediante un mega fraude electoral.

La reelección presidencial genera el caudillismo, uno de los mayúsculos problemas políticos de Bolivia y Latinoamérica. Todo gobernante que se prolonga en el tiempo termina convertido en un verdadero caudillo, que se obsesiona con el poder y fácilmente pierde el rumbo de la historia. Como ya hemos establecido ¿Qué se puede esperar de un hombre “endiosado” a quien le hacen creer continuamente que él es todo y los otros no son nada? ¿Qué se puede esperar del gobierno que no respeta la sabia teoría de la separación de poderes, ni admite transparentar la administración del Estado, menos algún tipo de control real? El caudillismo se encarga, igualmente, de generar las condiciones para que se generalice la corrupción política; además, está conectado a la violación sistemática de los derechos humanos y las libertades públicas.

La reelección presidencial erosiona el equilibrio que debe existir

entre los Órganos del Estado, y cuando los poderes políticos, económicos e ideológicos se funden, los derechos y las libertades se asfixian. Evo Morales había creado, entre otras cosas, condiciones peligrosas para la estabilidad del sistema democrático y la convivencia ciudadana. Tal era el nivel de concentración del poder que la continuidad del sistema político-constitucional dependía del presidente, en lugar de ser éste el que dependa de aquél; es decir, el Estado estaba al servicio del presidente y no éste (el presidente) al servicio del Estado. Los ex mandatarios Evo Morales y Luis Arce tenían el control político de los otros poderes y lo instrumentalizaban para sus fines que no eran otros que la reproducción del poder político.

En general, la reelección presidencial no sólo degrada las reglas del juego democrático y la estabilidad institucional, sino también termina pervirtiendo el verdadero Estado Constitucional de Derecho. La repostulación presidencial de Evo Morales y Álvaro García Linera había indignado no sólo al pueblo boliviano sino también a buena parte de la comunidad internacional. Varios ex jefes de Estado y de gobierno pidieron a la Organización de los Estados Americanos y la Unión Europea, a mantenerse vigilantes y disponer las medidas preventivas y efectivas necesarias y apropiadas a la ruptura del orden constitucional y democrático ocurrido en Bolivia bajo la presidencia de Evo Morales. El rechazo se debía a que el Movimiento al Socialismo (MAS) había decidido torpedear la Constitución, que juró defender en la ciudad de El Alto, y la voluntad popular contenida en los referéndums del 25 de febrero de 2009 y el de 21 de febrero de 2016.

Las exautoridades internacionales denunciaron que “el intento de Evo Morales para perpetuarse en el ejercicio del poder, en fraude manifiesto a la Constitución y a la Convención Americana de Derechos Humanos, desnaturaliza el ejercicio de los derechos políticos y violenta de manera grave los elementos esenciales de la democracia”, según la Declaración sobre la reelección en Bolivia, suscrita por 21 exmandatarios que participaban en la Iniciativa Democrática de España y las Américas. Ellos recordaron que, antes de la vigencia de la Carta Democrática, la Declaración de Santiago de Chile de 1959, adoptada por la OEA, dis-

ponía la “proscripción de la perpetuación en el poder” como principio esencial de la democracia.

En el documento recuerdan que la Constitución Política del Estado establece que el presidente puede ser reelecto por una sola vez de manera continua, y que el tribunal constitucional plurinacional (TCP) estableció en 2013 —en contra de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución (parágrafo II)— que los mandatos presidenciales anteriores a la Carta Magna no cuentan a efectos de la reelección, lo que permitió que Morales pudiera ser reelecto en 2014. Los expresidentes sostienen que Morales está “decidido a reelegirse perpetuamente”, intentó reformar la Constitución, pero el electorado dijo “No” a la reelección en el referendo del 21 de febrero de 2016. Sin embargo, el TCP lo habilitó para ser candidato, con el fundamento de que la reelección era un derecho humano. Y que la Convención Americana de Derechos Humanos, al reconocer el derecho de todo ciudadano a elegir y ser elegido, además de establecer que esa prerrogativa puede ser reglamentada por ley, dispone como su límite “las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.

Y como el MAS no pudo reformar la Constitución por la vía del referendo, consiguió la controvertida sentencia constitucional 0084/2017 de 28 de noviembre, que buscaba lo mismo: que los exgobernantes se hagan reelegir y puedan eternizarse en el poder. La reelección presidencial indefinida se había supuestamente “constitucionalizado”, cuya decisión influyó negativamente en el ánimo del ciudadano y, que a partir de ese momento, comenzó a reaccionar hasta culminar con la renuncia y huida de Evo Morales y Álvaro García Linera el domingo 10 de noviembre de 2019, después de 21 días de protestas ciudadanas a nivel nacional e internacional.

Con esta perversa interpretación del referido artículo 23 de la Convención Americana, se buscaba consolidar la reelección indefinida no obstante que dicha disposición sólo garantizaba el derecho de votar y ser elegido en elecciones periódicas y auténticas. El 20 de marzo de 2018 la Comisión de Venecia dictaminó que en el Derecho Internacional

no existe un derecho a la reelección indefinida y que los límites a la reelección presidencial no restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los candidatos ni del electorado.

La reelección presidencial, en ningún caso, puede configurarse como un derecho humano, menos absoluto como pretendía el tribunal boliviano, pues como cualquier otro derecho tiene restricciones con la finalidad de armonizar y garantizar el ejercicio del derecho por su titular con los derechos de las demás personas en una sociedad democrática. Toda esta falacia es tan evidente, ya que la Convención se encuentra vigente desde 1969, y a nadie se le ocurrió pretender que esta disposición autorizaba nada menos que la reelección indefinida, y así echar por la borda los derechos de millones de personas que quisieran ser elegidas para la conformación de los poderes públicos.

La angurria por el poder de Evo Morales no tenía límites y su comportamiento abusivo generó una crisis del sistema político-constitucional boliviano. Esta figura siempre estuvo prohibida porque erosiona la separación de funciones, los controles cruzados, la coordinación y cooperación como base y fundamento del ejercicio del poder político del Estado boliviano. Constituye además un límite al Jefe de Estado de atenerse al tiempo previamente fijado por voluntad del Constituyente y de propiciar la sucesión de conformidad con las reglas establecidas en la Constitución. En rigor resultaba insostenible el argumento jurídico constitucional en el sentido de que al ciudadano que ejerce el cargo electivo y que se le impida su reelección a más de una vez consecutiva, se le estaría limitando su derecho político.

En esta línea, el académico Viciano Pastor (ex asesor del gobierno boliviano en la Asamblea Constituyente) junto a Moreno Gonzáles, analizaron las sentencias pronunciadas por algunos tribunales constitucionales de Latinoamérica, que han permitido la reelección presidencial a pesar de la prohibición en la Carta Magna. Así ocurrió, con mayor o menor éxito en Perú en 1993 (Fujimori), en Argentina en 1994 (Carlos Menem) o en Brasil en 1999 (Fernando Henrique Cardoso).

La tendencia reeleccionista encontrará buena acogida desde el comienzo en el seno del nuevo constitucionalismo latinoamericano. La Constitución de Colombia de 1991, iniciadora de ese movimiento, instaurará la reelección continuada para un solo mandato, criterio que se seguirá posteriormente en Venezuela con la Constitución de 1999, y que se adoptó en las últimas de Ecuador (2008) y Bolivia (2009), sustituyendo en estos casos la reelección alterna (prohibición de continuidad) por la continua de dos períodos presidenciales. Hay que destacar, no obstante, que estas constituciones, salvo la de Colombia y Bolivia, incorporan la novedosa revocatoria de mandato del presidente de la República, lo que permite impedir la prolongada permanencia de un presidente no deseado por la población.

Tal como sostiene Carlos Mesa Gisbert, el innegable caudillismo que signa nuestro quehacer político parece avalar la desconfianza popular hacia la prórroga, que supone la reelección. El problema mayor ocurre cuando el gobierno ha controlado el aparato electoral y generaba fraude, o cuando a través de los mecanismos económicos y logísticos del Estado, el candidato oficial corre con inmensa ventaja sobre sus oponentes. Sus partidarios sostienen que nada más democrático que dejar en libertad al pueblo boliviano decidir continuar liderando o descartando toda posibilidad de hacerse reelegir en la presidencia del Estado boliviano. En contra de la reelección están los argumentos centrados, igualmente, en la democracia, pero en el sentido de que todos los ciudadanos tienen el derecho a buscar, en igualdad de condiciones, ejercer la presidencia del Estado; es decir, todos deben tener las mismas oportunidades políticas, sin ventajas, exclusiones ni discriminaciones.

En general, las reelecciones presidenciales agravan: a) La concentración del poder (propiciando el hiperpresidencialismo que degenera en autoritarismo); b) Vulnere el principio de separación de poderes; c) Coloca en ventaja al candidato que está en el poder; d) Debilita la institucionalidad porque se pierden los controles y la alternancia en el poder; e) La prolongación en el mandato impide la renovación política que exige y necesita todo sistema político; f) Favorece el caudillismo; g) Debilita a los partidos políticos y favorece la aparición de líderes mesiánicos; h)

Impide la oxigenación del sistema político.

La reelección presidencial no es un derecho humano

Y como el binomio Morales-García Linera había conseguido la controvertida sentencia constitucional 0084/2017 de 28 de noviembre, que le permitía postularse para un cuarto mandato y convertir la reelección prácticamente en un “derecho humano”, se consultó a la Corte IDH si realmente la reelección era o no un derecho humano. El tribunal fue contundente en el sentido de que la reelección presidencial indefinida (y continuada) no sólo que no es un derecho humano, sino también que su prohibición fortalece la democracia representativa, y los derechos políticos en los países miembros de la Organización de Estados Americanos. Esta opinión es vinculante para todos los países miembros de la OEA, y busca reducir la permanencia en el poder y, con ello, garantizar los valores democráticos, incluso se puede revocar el mandato popular del presidente del Estado.

El tribunal constitucional boliviano aclaraba que el periodo de mandato de las principales autoridades de los Órganos legislativo, ejecutivo y judicial se sujetará a las reglas constitucionales, y que el ejercicio de su periodo de mandato, será únicamente por dos periodos, sean estos *continuos o discontinuos*, sin posibilidad de ampliarse a un tercer mandato; dado que, el fin del constituyente es evitar de cualquier modo, la permanencia de un mandato presidencial y vicepresidente por más de diez años en total.

La democracia representativa ha evolucionado de la mano del pensamiento político, buscando cualificar el ejercicio del poder. Tal como hemos sostenido, tiene sus propios principios como la separación de poderes, el control, la fiscalización, la transparencia de la cosa pública, la alternabilidad en el ejercicio del poder, el respeto a las minorías, la tolerancia política, el consenso, el diálogo, el debate democrático, la libertad de expresión, entre otros, que son imprescindible para una verdadera convivencia democrática.

La Corte IDH ha sido terminante en el sentido de que los princi-

prios de la democracia representativa que fundan el sistema interamericano incluyen la obligación de evitar que una persona se perpetúe en el poder. La periodicidad de las elecciones, tiene como objetivo asegurar que distintos partidos políticos o corrientes ideológicas, puedan acceder al poder. Por tanto, la reelección indefinida vulnera el sistema democrático, y tiene efectos nocivos en el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, propios de una democracia representativa, porque favorece la hegemonía en el poder de ciertos sectores o ideologías. Los principios de la democracia representativa, así como la obligación de garantizar los derechos humanos sin discriminación parten del hecho de que en la sociedad existen una diversidad de corrientes e ideologías políticas.

La prohibición de la reelección presidencial indefinida tiene una finalidad acorde con el artículo 32 de la Convención, ya que busca garantizar la democracia representativa, sirviendo como salvaguardia de los elementos esenciales de la democracia establecidos en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana. Esta restricción busca asegurar el pluralismo político, la alternancia en el poder, así como proteger el sistema de frenos y contrapesos que garantizan la separación de poderes. El tribunal concluye que la reelección presidencial indefinida no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana ni por el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos. La figura de la reelección presidencial y su prohibición tiene su génesis en la regulación constitucional que los Estados realizan respecto del derecho a ser elegido, de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales. El sistema de protección de derechos humanos asume la obligación de evitar que una persona se perpetúe en el poder.

La Carta Democrática Interamericana busca, precisamente, proteger a los países americanos cuanto se rompe el orden constitucional. La defensa de la democracia, los derechos humanos, los valores y principios constitucionales, pasan a ser una responsabilidad de todos los países miembros. La democracia es imprescindible para la convivencia ciudadana. El artículo 3 de la Carta reconoce que “son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con

sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”.

El régimen democrático no se agota en los procesos electorales, sino que se expresa también en el ejercicio legítimo del poder. La defensa real de los derechos humanos, en efecto, es una tarea de todos, por la sencilla razón que son —universales y sagrados— y su protección no debe tener fronteras. La permanencia en funciones de un mismo gobernante en la presidencia de la república por un largo período de tiempo tiene efectos nocivos en el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, propio de una democracia representativa, porque favorece la hegemonía en el poder de ciertos sectores o ideologías. Y propicia tendencias hegemónicas que resultan en el menoscabo de los derechos políticos de los grupos minoritarios y que, en consecuencia, minan el régimen plural de partidos y organizaciones políticas. Esto ha tenido un impacto negativo en el funcionamiento del sistema democrático, el pluralismo político y la convivencia que exige los artículos 13, 16 y 23 de la Convención Americana.

La permanencia en el poder de un presidente por un largo período de tiempo afecta la independencia y la separación de poderes, e invalida esta salvaguardia democrática. Al ocupar el cargo de presidente la misma persona por varios mandatos consecutivos se amplía la posibilidad de nombrar o remover a los funcionarios de otros poderes públicos, o de aquellos órganos encargados de controlarlos. Por tanto, en este tipo de regímenes, es fundamental que el sistema de frenos y contrapesos incluya limitaciones temporales claras al mandato del presidente, tal como lo establecen las constituciones de la gran mayoría de Estados de la región.

El artículo 23 de la Convención establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a ser electo y el derecho a acceder a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad, lo cual aplica tanto para cargos de elección popular como por nombramiento o designación. La Corte IDH advierte que

los presidentes que buscan la reelección tienen una amplia ventaja de exposición mediática y de familiaridad para los electores. El propio ejercicio del poder puede fomentar la idea que la continuidad de la misma persona en el cargo es indispensable para el funcionamiento del Estado. El cargo de la presidencia brinda a la persona que lo ocupa una posición privilegiada para la contienda electoral. Mientras mayor sea el tiempo de permanencia en el cargo, mayor será esta ventaja.

En esta línea, la Comisión de Venecia establece que “abolir los límites a la reelección presidencial representa un paso atrás en términos del logro democrático, por lo menos en los sistemas presidenciales o semipresidenciales”. Y explicó que al eliminar una importante protección contra las distorsiones que podría producir una concentración del poder, abolir los límites a la reelección también plantea el riesgo de desvirtuar distintos aspectos del derecho humano de participar en la función pública, que incluyen el derecho de participar en elecciones periódicas genuinas, la capacidad de asegurar que las personas con derecho de voto puedan elegir libremente entre distintos candidatos, que los representantes sean libremente elegidos y responsables ante los ciudadanos y que la autoridad del gobierno siga basándose en la libre expresión de la voluntad del pueblo.

El respeto al Estado de Derecho implica que las personas que ejercen el poder deben respetar las normas que hacen posible el juego democrático. La habilitación de la reelección presidencial indefinida trae fuertes consecuencias para el acceso al poder y el funcionamiento democrático en general. La eliminación de los límites para la reelección presidencial indefinida no debería ser susceptible de ser decidida por mayorías ni sus representantes para su propio beneficio.

La Corte IDH resalta que la habilitación de la reelección presidencial indefinida obstaculiza que otras fuerzas políticas distintas a la persona a cargo de la presidencia puedan ganar el apoyo popular y ser electas, afecta la separación de poderes y, en general, debilita el funcionamiento de la democracia. El mayor peligro actual para las democracias de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino

una erosión paulatina de las salvaguardas democráticas que pueden conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante elecciones populares. En consecuencia, las salvaguardas democráticas deberían prever la prohibición de la reelección presidencial indefinida.

Por tanto, de una lectura sistemática de la Convención Americana, incluyendo su preámbulo, la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana, se tiene que la habilitación de la reelección presidencial (continua o discontinua) erosiona los principios de una democracia representativa y se pueden volver papel mojado las obligaciones establecidas en la Convención Americana y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

La reelección presidencial supone un retroceso democrático

Tradicionalmente ha prevalecido en Bolivia la reelección presidencial inmediata y, durante el gobierno de Evo Morales, incluso, buscó la indefinida y logró (con un alto costo institucional y del sistema político) tres períodos continuos (2006-2029). En el texto constitucional aprobado en la Asamblea Constituyente, se había establecido la reelección indefinida del presidente y del vicepresidente del Estado. En palabras de Rivera Santiviáñez, la reelección presidencial indefinida fue uno de los temas observados y resistidos por las fuerzas políticas y sociales de oposición al MAS; por lo que fue incluido entre los temas objeto de negociación política entre el oficialismo y oposición con la presencia de observadores y veedores internacionales para concertar un texto que luego sería sometido al referéndum ratificatorio. La oposición impidió que el presidente Evo Morales Ayma, logre perpetuarse en el poder, por la vía de la Constitución de 2009.

El proceso constituyente concluyó el 21 de octubre de 2008 con el Pacto que permitió “ajustes” al texto constitucional, según la Ley N° 3942 de 21 de octubre de 2008: “Se aprueba e incorporan en el texto del proyecto de Constitución Política del Estado los ajustes efectuados por el H. Congreso Nacional, sobre la base del trabajo realizado en el diálogo entre el Gobierno Nacional con los Prefectos y representantes municipa-

les sobre Autonomías y por la Comisión Especial de Concertación del H. Congreso Nacional”. La elaboración de la actual Constitución boliviana, que duró tres años, fue sometida a referéndum el 25 de enero de 2009, donde se aprobó con el 61.43% de votos y concluyó con la promulgación oficial el 7 de febrero del mismo año y que —según el MAS— constituye una manifestación expresa del poder constituyente originario, plenipotenciario e ilimitado.

Lo evidente es que el presidente Evo Morales desde que asumió la presidencia el 22 de enero de 2006, y se acomodó la “banda presidencial”, ya estaba pensando cómo hacerse reelegir y sus decisiones y resoluciones gubernamentales las tomaba pensando en las próximas elecciones y no en las próximas generaciones. Así la reelección presidencial (continua o discontinua) supone un retroceso democrático y un verdadero problema para la institucionalidad, la gobernabilidad y la estabilidad nacional. La angurria por el poder se impone y el presidente se convirtió en un verdadero caudillo y se dedicó a buscar cómo eternizarse en el poder.

La reelección presidencial genera ventajas para el candidato presidente; por ejemplo, no está obligado a renunciar previamente al cargo, según la norma prevista por el art. 238.3) de la Constitución: *“No podrán acceder a cargos públicos electivos aquellas personas que incurran en las siguientes causales de inelegibilidad: Quienes ocupen 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”*.

Compartimos con Serrafiero en el sentido de que el presidente candidato siempre tiene ventajas, que son: a) el reconocimiento o visibilidad pública que tiene la persona que ostenta la presidencia; b) el acceso a los recursos y las fuentes de financiamiento que provienen del gobierno; c) la exposición continua ante los medios de comunicación de masas; d) el partido en el poder a disposición de la reelección; e) el control y la manipulación de la economía en orden a los réditos electorales; f) las posibilidades que emergen del despliegue de las relaciones públicas que

establece la presidencia con los sectores públicos y privados del país y del extranjero.

En el caso del candidato, Evo Morales, pese a la prohibición de la Ley y del tribunal supremo electoral, usaba y abusaba de los recursos públicos como: a) el uso de vehículos, oficinas, bienes y materiales del Estado; b) presupuesto público para pagar activistas, militantes, votantes; c) uso de medios de comunicación públicos o espacios privados pagados por el Estado. También utilizaba en sus campañas: a) los actos oficiales para promoción política; b) promoción propagandística estatal subliminal; c) vinculación a candidatos con obras públicas ejecutadas o en ejecución; d) empleos públicos. La reelección prácticamente no había sido motivo de debate en relación con la equidad electoral.

La reelección presidencial (continua o discontinua) termina siendo nociva para el Estado Constitucional de Derecho y el sistema democrático. En la perspectiva de Torrico, quienes hacían explícitos sus temores al abuso de poder por la perpetuación de gobernantes, al caudillismo y a la personalización del régimen político, tenían razón. El retroceso ha derivado en la degradación de la democracia y la instalación de la deriva autoritaria, lo que muestra que ambas formas de reelección no solo suponen una tensión democrática, sino una verdadera amenaza y una vulneración a principios fundamentales como la alternancia, y la necesidad de que haya elecciones realmente competitivas y en igualdad de condiciones entre todos los candidatos (recordemos que el presidente candidato no está obligado a renunciar al cargo para habilitarse a la reelección) .

En la perspectiva de la Corte Constitucional de Colombia, un sistema de gobierno de tipo presidencial se perfila alrededor de la figura del presidente de la república, cuyo origen popular es la primera característica destacable y por un tiempo determinado. En cuanto a la fijación del período constitucional que corresponde al presidente comporta, de por sí, una limitación de sus expectativas y del ejercicio efectivo de su poder, ya que, la introducción del período presidencial en el esquema institucional constituye un mecanismo de control, que le impone al jefe del Estado la obligación de atenerse al tiempo previamente señalado y de

propiciar la sucesión de conformidad con las reglas establecidas para evitar la prolongada concentración del poder en su propia persona y procurar que las instituciones se acomoden a las nuevas realidades originadas en la renovación periódica de la suprema magistratura y conserven así el equilibrio inherente a la separación de poderes y al sistema de frenos y contrapesos.

La previsión expresa de un período para el titular del poder ejecutivo encuentra sustento en relevantes razones de orden constitucional. La misma Corte Constitucional establece que el señalamiento de un período para que el presidente elegido ejerza su mandato es una de las principales características de los sistemas presidenciales, y de su observancia depende que toda la forma política decidida por el Constituyente se preserve o se desfigure a tal grado que, de hecho, deba entenderse sustituida por otra, incluso contraria.

La determinación del periodo presidencial busca controlar y limitar el poder porque cuando el poder político no está restringido y limitado, el poder se excede y vienen los abusos. Tal como advertía Loewenstein, el poder encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración; es decir, cuando el poder no está limitado, el poder se transforma en tiranía y en arbitrario despotismo. Y recordaba al famoso lord Acton, que hace patente de manera aguda el elemento patológico inherente a todo proceso del poder: El poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromperse absolutamente.

CONCLUSIONES

Con lo que tenemos reseñado, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

Los expresidentes Evo Morales y Luis Arce llegaron a concentrar todo el poder político y económico nacional e impusieron el hiperpresidencialismo durante los casi 20 años de gobiernos del MAS. En el caso particular de Evo Morales convirtió a la presidencia del Estado en un cargo “todopoderoso”, que utilizaba y sometía a los otros Órganos con el propósito de buscar eternizarse en el poder político.

En contra de la sana costumbre de que el gobernante elegido renunciaba a la dirigencia de su partido político para convertirse en el “presidente de todos los bolivianos”, Evo Morales no sólo que no dejó la jefatura del MAS y la Federación de cocaleros del trópico cochabambino, sino que se hacía reelegir, bloqueando así toda posibilidad de cambio de liderazgo y respeto por las reglas democráticas.

La Constitución ha mantenido el período presidencial entre cuatro, y cinco años y la reelección continua y la discontinua después de un mandato constitucional. Sin embargo, Víctor Paz Estenssoro fue presidente de Bolivia cuatro veces: 1952-1956, 1960-1964, 1964 Un breve período presidencial y 1985-1989. Y aunque la Constitución vigente solo reconoce el periodo presidencial de cinco años y ser reelecto por una sola vez de manera continua, Evo Morales fue presidente tres veces: 2006-2009, 2009-2015, 2015-2019 y estuvo a punto de ser reelegido por cuarta vez, mediante un mega fraude electoral.

La reelección presidencial erosiona el equilibrio que debe existir entre los Órganos del Estado, y cuando los poderes políticos, económicos e ideológicos se funden, los derechos y las libertades se asfixian. Evo Morales y Luis Arce instrumentalizaban a los otros poderes para sus fines que no eran otros que la reproducción del poder político.

En la búsqueda obsesiva de la reelección presidencial no sólo se degradaban las reglas del juego democrático y la estabilidad institucional, sino también Evo Morales y Luis Arce terminaron pervirtiendo el Estado Constitucional de Derecho y el sistema democrático. Que Evo Morales haya sido presidente tres períodos continuos, vulneró la Constitución, que juró defender en la ciudad de El Alto, y la voluntad popular contenida en los referéndums del 25 de febrero de 2009 y el de 21 de febrero de 2016.

Evo Morales al prolongarse como gobernante se convirtió en un verdadero caudillo, y comenzó a torpedear la Constitución y el sistema electoral hasta consumir el mega fraude el 20 octubre de 2019, pero al mismo tiempo fue el principio del fin. Las masivas protestas e indigna-

ción ciudadana obligaron a que el domingo 10 de noviembre de 2019 Evo Morales y Álvaro García Linera renuncien a la presidencia y vicepresidencia, respectivamente, y hayan huidos a México.

El caudillo genera las condiciones para la corrupción política; además, está conectado a la violación sistemática de los derechos humanos y las libertades públicas.

Evo Morales no solo torpedeo la Constitución y el sistema interamericano de derechos humanos, sino también al gobierno de su sucesor y ahijado Luis Arce Catacora y a su propio partido: el Movimiento Al Socialismo porque impidió el surgimiento de nuevos líderes políticos, y su partido descendió al sexto lugar en las elecciones generales del 17 de agosto de 2025 con un 3.17%. Este resultado evidencia no solo que el ciclo del MAS ha terminado sino además que el caudillo Evo Morales terminó cometiendo un verdadero suicidio político.

La democracia representativa tiene sus propios principios como la separación de poderes, el control, la fiscalización, la transparencia de la cosa pública, la alternabilidad en el ejercicio del poder, el respeto a las minorías, la tolerancia política, el consenso, el diálogo, el debate democrático, la libertad de expresión, entre otros, que son imprescindible para una verdadera convivencia democrática; principios que se erosionan con la reelección presidencial.

La Corte IDH ha sido terminante en el sentido de que el sistema interamericano rechaza toda posibilidad de que una persona se perpetúe en el poder. La periodicidad de las elecciones tiene como objetivo asegurar que distintos partidos políticos o corrientes ideológicas puedan acceder al poder. Y concluye que la reelección indefinida vulnera el sistema democrático, y tiene efectos nocivos en el régimen plural de partidos y organizaciones políticas porque favorece la hegemonía en el poder de ciertos sectores o ideologías. El mayor peligro actual para las democracias de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino una erosión paulatina de las salvaguardas democráticas que pueden conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante elec-

ciones populares.

Recomendación

Con el propósito de evitar la erosión de los principios y salvaguarda del Estado Constitucional de Derecho y del sistema democrático boliviano, proponemos introducir en la Constitución y el sistema político nacional, el principio de la prohibición absoluta de la reelección presidencial, debiendo promoverse una reforma constitucional cuyo texto debería estar en la línea de la Constitución mexicana: “El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto” (art. 83).

Referencias bibliográficas

Acuña Villaraga, F. A. (2021). Reformas políticas para permitir o restringir la reelección presidencial en América Latina (1977–2021) (Documento de Trabajo N.º 20). Observatorio de Reformas Políticas en América Latina.

Alarcón Ganbarte, M. M. (2015). El sistema presidencialista y las atribuciones del Poder Ejecutivo. En AAVV, Derecho constitucional latinoamericano y boliviano. Kipus.

Carpizo, J. (2025). La no reelección del presidente de la república y la no inmediata de los legisladores en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://tinyurl.com/wvtvxue6>

Dieter, N. (2007). La reelección. IDEA Internacional – Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Galindo Anze, E. (1994). El fracaso del presidencialismo. Calama.

Herrera Áñez, W. (2019). Derecho constitucional boliviano. Kipus.

Herrera Áñez, W. (2020). La revolución de las pititas en Bolivia. Kipus.

Loewenstein, K. (2017). Teoría de la Constitución (2.ª reimp.). Ariel.

Mesa Gisbert, C. (2003). Presidentes de Bolivia: Entre urnas y fusiles. Gisbert.

Pérez Royo, J. (2003). Curso de derecho constitucional. Marcial Pons.

Rivera Santiviáñez, J. A. (2009). El nuevo sistema constitucional del Estado boliviano. En AAVV, Estudios sobre la Constitución aprobada en enero de 2009. Kipus.

Rivera Santiviáñez, J. A. (2012). Temas de derecho constitucional. Imprenta Gráfica Vocal.

Sartori, G. (2016). Ingeniería constitucional comparada (4.ª ed.). Fondo de Cultura Económica.

Serrafero, M. (s. f.). Reección presidencial, ventajas del candidato e inequidad electoral. Instituto de Filosofía Política e Historia de las Ideas Políticas.

Torrico, M. (2022). Reección presidencial y retroceso democrático en América Latina. En V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales: Democracia, justicia e igualdad. FLACSO.

Viciano Pastor, R., & Moreno González, G. (2018). Cuando los jueces declaran inconstitucional la Constitución: La reelección presidencial en América Latina a la luz de las últimas decisiones de las Cortes Constitucionales. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 22, 307–336.

Obras colectivas (AAVV)

AAVV. (2016). Reforma y reelección presidencial. Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, Kipus.

AAVV. (2017). El presidencialismo latinoamericano y sus claroscuros. Kipus.

Informes institucionales

Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. (s. f.). Del conflicto al entendimiento [Informe especial].

Organización de los Estados Americanos. (2019). Análisis de integridad electoral: Elecciones generales en el Estado Plurinacional de Bolivia, 20 de octubre de 2019.

Derecho Administrativo



LA INEFICACIA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO COMO MECANISMO DESTINADO A PROMOVER EL PRINCIPIO DE CELERIDAD EN BOLIVIA: REVISIÓN JURISPRUDENCIAL SISTEMÁTICA

The Ineffectiveness of Administrative Silence as a Mechanism Intended to Promote the Principle of Expediency in Bolivia: A Systematic Jurisprudential Review

Sergio Rodrigo Rojas-Barrientos

Abogado, doctorando en Derecho Administrativo

Docente e investigador de la Universidad Simón I. Patiño (Bolivia)

Universidad Simón I. Patiño (Bolivia)

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch11>

Resumen

El propósito de este trabajo fue evaluar la jurisprudencia boliviana que resuelve supuestos de incumplimiento del plazo procesal de sustanciación, que es la manifestación normativa más importante del principio de celeridad. Para cumplir con este objetivo, se ejecutó una revisión sistemática de resoluciones relevantes emitidas por los altos tribunales bolivianos. Se descubrió que las autoridades jurisdiccionales malinterpretan el silencio negativo —la consecuencia normal de incumplir el plazo de sustanciación en procedimientos potencialmente favorables— de un modo que podría dejar al administrado aguardando indefinidamente por una resolución tardía. Además, se descubrió que esta malinterpretación no queda circunscrita a los procedimientos favorables, ya que el silencio negativo también se aplica a procedimientos que no tienen pretensiones del administrado que negar: los procedimientos potencialmente desfavorables. Se concluye que, como resultado de una práctica jurisdiccional deficiente, el principio de celeridad ha quedado completamente desdentado y, en consecuencia, se proponen medidas que podrían remozarlo.

Palabras clave

silencio administrativo; principio de celeridad; plazo de sustanciación;

procedimiento administrativo.

Abstract

The purpose of this study was to evaluate Bolivian case law addressing situations of non-compliance with the procedural time limit for adjudication, which constitutes the most significant normative expression of the principle of expediency. To achieve this objective, a systematic review was conducted of relevant decisions issued by the Bolivian high courts. It was found that judicial authorities misinterpret negative administrative silence—the normal consequence of failing to comply with the adjudication time limit in potentially favorable proceedings—in a way that may leave the citizen indefinitely awaiting a belated decision. Furthermore, this misinterpretation is not limited to favorable proceedings, since negative silence is also applied to proceedings in which there are no claims by the citizen to be denied: potentially unfavorable proceedings. The study concludes that, as a result of deficient judicial practice, the principle of expediency has been entirely undermined, and consequently, measures are proposed to restore its effectiveness.

Keywords

administrative silence; principle of expediency; adjudication time limit; administrative procedure

INTRODUCCIÓN

La situación jurídica de un administrado que participa en un procedimiento administrativo es incierta mientras el procedimiento no concluya con una resolución que decida el fondo de la cuestión.

Este estado de incertidumbre no solo perjudica al administrado, sino que también lesiona el interés colectivo. Esto resulta evidente cuando la controversia tiene como objeto un derecho disponible pues, mientras transcurre el procedimiento, este será excluido del tráfico jurídico y, en consecuencia, supondrá una contracción en la masa de bienes en el circuito económico del Estado. Algo parecido ocurre cuando el derecho incierto es indisponible, ya que el goce pleno de muchos otros derechos suele depender de la certidumbre que se tenga sobre un derecho indisponible. Así, por ejemplo, los administrados que tramitan sus peticiones ante una dependencia administrativa cuya Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) ha sido suspendida en el marco de un procedimiento disciplinario experimentarán perjuicios mientras el estatus jurídico de la MAE no sea esclarecido, o no se designe una nueva MAE capaz de resolver sus pretensiones.

Como puede verse el interés colectivo exige abreviar los procedimientos administrativos tanto como sea posible sin afectar la corrección material de las resoluciones definitivas.

Este es justamente el propósito del principio de celeridad, pues busca que el procedimiento administrativo “sea terminado en el plazo más breve posible y que logre alcanzar sus fines en la menor cantidad de actos [de trámite]” (Vargas Lima, 2023, p. 114).

Este principio es reconocido por la Ley 2341 (2002) al afirmar que “los procedimientos administrativos se desarrollarán con economía, simplicidad y celeridad, evitando la realización de trámites, formalismos y diligencias necesarias” (art. 4.k). Igualmente, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE, 2009) dispone que “la potestad de impartir justicia [...] se sustenta en los principios de [...] seguridad jurídica, publicidad, probidad, celeridad” (art. 178. I). Aunque este

artículo está ubicado en la sección que regula al Órgano Judicial y al Tribunal Constitucional, es aplicable por analogía a las autoridades que instruyen procedimientos administrativos, como parecen sugerir Balderama Pérez et al. (2021) cuando lo incluyen entre las fuentes normativas que sustentan el principio de celeridad en el Derecho Administrativo.

En la práctica, el principio de celeridad se manifiesta en la obligación que tienen los participantes de un procedimiento administrativo de completar sus actos procesales antes del vencimiento de plazos aceleratorios.

Podría afirmarse que estos plazos han conseguido agilizar la actividad procesal de los particulares, ya que su incumplimiento conlleva sanciones severas y, además, nunca impide al instructor avanzar con el procedimiento administrativo —al menos en los procedimientos iniciados de oficio—. Por ejemplo, si el sujeto pasivo omite ofrecer sus descargos dentro del plazo procesal de treinta días establecido por el artículo 98 de la Ley 2492 (2003), pierde su derecho de presentar elementos probatorios dentro de un procedimiento de determinación subsidiaria de oficio, es decir, en este caso, la inactividad del particular tiene un efecto preclusivo. En otros casos, la inactividad del administrado que no realiza oportunamente un acto procesal se interpreta como un desistimiento, como ocurre cuando un particular no subsana oportunamente una petición que no reúne todos los requisitos esenciales (Ley 2341, 2002, art. 43).

A pesar de ello, pueden encontrarse múltiples manifestaciones públicas de disconformidad con la agilidad de los procedimientos de la Administración boliviana (Berrios Albizu, 2024; Góngora, 2023). Dado que la inactividad de los particulares solo podría provocar, o bien la preclusión de sus derechos procesales, o bien la perención de procedimientos potencialmente favorables, la retardación reportada por los administrados solo podría ser causada por incumplimientos en plazos aplicables a la actividad procesal de la Administración que no han merecido una sanción suficientemente severa como para disuadir a los instructores de cometer nuevos incumplimientos.

Existen dos tipos de plazos aplicables a la actividad procesal de la Administración: los plazos para la emisión de los actos de trámite —plazos para las actuaciones— y los plazos para la emisión de una resolución definitiva que finalice el procedimiento —plazos de sustanciación—. Aunque la realización extemporánea de actos procesales supone una vulneración al principio de celeridad, esta afectación no provoca la dilación del procedimiento mientras se cumpla con el plazo de sustanciación. Además, el efecto normativo de tal incumplimiento se limita a la responsabilidad del funcionario infractor y nunca asciende a la invalidez del acto administrativo.

Por este motivo, esta investigación se propone revelar cómo se sanciona el incumplimiento de plazos sustantivos en procedimientos administrativos bolivianos. Para cumplir con este objetivo, se ejecutó una búsqueda sistemática, exhaustiva y replicable de sentencias que resuelven este supuesto y que hayan sido emitidas por los altos tribunales bolivianos. A continuación, se registró el fragmento relevante de cada sentencia en una base de datos que categoriza las resoluciones en función del tipo de plazo que fue incumplido y la consecuencia de tal incumplimiento. Finalmente, se analizó si las consecuencias impuestas por la práctica jurisdiccional correspondían con las previstas en la norma y si tales consecuencias tienen suficiente potencia como para disuadir a los posibles infractores.

Se descubrió que la sanción que la norma dispone para castigar a los funcionarios que incumplen plazos procesales —responsabilidad administrativa— está prácticamente en desuso. Igualmente, se descubrió que el tratamiento jurisprudencial dado al incumplimiento de plazos procesales de sustanciación se desvía de la intención del legislador de un modo que agrava la retardación de los procedimientos administrativos.

El presente trabajo está compuesto por tres bloques de contenido: el primero describe la metodología empleada para buscar y seleccionar la muestra de sentencias que fueron consultadas; en el segundo expone los diferentes tipos de plazos y las sanciones que conlleva incumplirlos en la normativa boliviana y el derecho comparado; finalmente, el

tercer bloque de contenido revela el tratamiento dado a los supuestos de incumplimiento de plazos procesales aplicables a la Administración en la práctica jurisdiccional boliviana, evaluando si las consecuencias observadas corresponden con aquellas establecidas en la norma.

METODOLOGÍA

En este apartado se describe la metodología empleada para buscar las sentencias consultadas de modo sistemático y replicable.

El propósito de la búsqueda fue seleccionar una muestra representativa de sentencias que resuelvan supuestos de actividad administrativa extemporánea y que sean emitidas por los altos tribunales de Bolivia.

Para seleccionar las sentencias, se ejecutó una serie de consultas mediante el agregador de fuentes normativas *v-lex*. En cada una de las consultas se eligieron las opciones “jurisprudencia” y “Bolivia”, lo cual restringió los resultados a resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Agroambiental, que son los tribunales de mayor jerarquía en Bolivia.

A continuación, se revela la sintaxis empleada en cada una de las consultas y la cantidad de resultados que se obtuvieron del buscador.

Tabla 1

Resultados de la búsqueda

Sintaxis	Resultados arrojados
[caduc* (interrupción OR suspensión)] AND “contencioso administrativo” AND NOT prescripción	73
“plazo procesal” AND “contencioso administrativo”	32
(“plazo sustantivo” OR “plazo de caducidad”) AND “contencioso administrativo”	28

Nota. La tabla presenta los resultados obtenidos a partir de una búsqueda sistemática de jurisprudencia y literatura jurídica mediante diferentes combinaciones de sintaxis booleanas. Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, consultando la Ley de Procedimiento Administrativo boliviana (Ley 2341, 2002) a través del mismo agregador, se revisaron las sentencias que citan los artículos 17, 19, 20, 21, 67 y 79.

Durante la lectura de las sentencias seleccionadas, se registraron y catalogaron todas las decisiones judiciales que resolvieron algún supuesto de incumplimiento de plazos de sustanciación.

Delimitación temática

En este apartado se exploran conceptos y categorías que son relevantes para la comprensión adecuada de las delimitaciones temporales aplicables a la actividad administrativa en Bolivia.

Plazos dilatorios y plazos aceleratorios

Por el tipo de conducta que debe asumir el afectado, los plazos pueden clasificarse entre dilatorios y aceleratorios (Sendín García, 2010).

El plazo es aceleratorio cuando el afectado debe asumir una conducta activa, es decir, hacer algo en concreto. Por ejemplo, el artículo 98 del Código Tributario Boliviano (Ley 2492, 2003) fija un plazo de treinta días para que el sujeto pasivo presente sus pruebas de descargo. Este es un plazo aceleratorio porque marca los límites temporales dentro de los cuales el administrado debe ejecutar una conducta —la presentación de pruebas de descargo—.

En cambio, el plazo es dilatorio cuando su transcurso requiere que los afectados adopten una conducta pasiva, es decir, que no hagan algo en concreto. Esto ocurre, por ejemplo, con el plazo que necesariamente debe mediar entre las dos publicaciones de la notificación por edictos (Ley 2492, 2003, art. 86). Este es un plazo dilatorio porque su cómputo requiere que la Administración tributaria no realice la segunda publicación antes del agotamiento del plazo, en otras palabras, su transcurso requiere la adopción de conductas pasivas.

Esta investigación se enfoca únicamente en el incumplimiento de plazos aceleratorios, ya que estos buscan abreviar la duración de los procedimientos administrativos y, en ese sentido, son manifestaciones del principio de celeridad. No puede decirse lo mismo de los plazos dilatorios que, en todo caso, extienden la duración de los procedimientos administrativos y encuentran su justificación, no en el principio de cele-

ridad, sino en el principio de debido proceso.

Plazos sustantivos y plazos procesales

Los plazos pueden clasificarse en sustantivos o procesales según el momento en el cual inicia su cómputo.

El plazo es sustantivo cuando su cómputo inicia antes de que exista un procedimiento administrativo (Rodríguez Carbajo, 2011). Este plazo se distingue también por determinar el margen temporal durante el cual la Administración puede ejercitar una potestad, o el administrado puede ejercer un derecho o iniciar una acción administrativa (Gamero Casado & Fernández Ramos, 2016).

Un ejemplo de plazo sustantivo es el fijado por el artículo 79 de la Ley 2341 (2002) pues establece un límite de dos años para que la Administración ejercite la potestad de imponer sanciones administrativas. Al finalizar este término, tal potestad prescribe y, en consecuencia, su ejercicio extemporáneo podría conllevar la invalidez del acto administrativo.

Otro ejemplo de plazo sustantivo es el fijado por el artículo 124 de la Ley 2492 (2003), que establece un margen de tres años para que el contribuyente reclame, mediante la acción de repetición, un pago indebido o en exceso hecho a favor de la Administración tributaria. Una vez agotado este plazo, la oportunidad de reclamo prescribe y, en consecuencia, el contribuyente se queda sin mecanismos procedimentales que le permitan restituir su patrimonio.

Por otro lado, el plazo es procesal cuando acontece dentro de un procedimiento administrativo ya existente (Rodríguez Carbajo, 2011). Por ejemplo, es procesal el plazo establecido por el artículo 99, parágrafo I de la Ley 2492 (2003), que impone un término de 60 días para la emisión y notificación de la Resolución Determinativa, mismos que son computables a partir del agotamiento del plazo para la presentación de pruebas de descargo. También es procesal el plazo fijado por el artículo 98 de la Ley 2492 (2003), que fija un término de 30 días para que el contribuyente

presente elementos probatorios de descargo dentro de un procedimiento determinativo ya en curso.

Algunos autores incluyen el efecto usual del incumplimiento entre los criterios que distinguen al plazo sustantivo del plazo procesal (Gamero Casado & Fernández Ramos, 2016; Sendín García, 2010; Tardío Pato, 2005). Se dice que, mientras el incumplimiento de un plazo sustantivo suele implicar la invalidez del acto administrativo, el incumplimiento de un plazo procesal no suele afectar la validez del acto administrativo. Aunque esta diferencia es cierta en la mayoría de los casos, no es un buen criterio para distinguir entre plazos sustantivos y procesales porque no discrimina a todos los plazos que son relevantes para la doctrina. Por ejemplo, la Ley Española de Procedimiento Administrativo (Ley 39, 2015, art. 25.1.b) impone la sanción de caducidad a los procedimientos sancionatorios que han quedado inconclusos luego del agotamiento de un plazo procesal; es decir, la conclusión extemporánea de un procedimiento sancionatorio español conlleva la invalidez del acto administrativo resultante (Gamero Casado & Fernández Ramos, 2016; Sendín García, 2010; Tardío Pato, 2005).

Si se pretende discriminar a los plazos según el efecto producido por su incumplimiento, se sugiere emplear los términos “plazo esencial”, para aquellos plazos cuyo incumplimiento derive en la invalidez del acto administrativo, y “plazo no esencial”, para aquellos plazos cuyo incumplimiento no derive en la invalidez del acto administrativo. De este modo, las expresiones “plazo sustantivo” y “plazo procesal” pueden reservarse para distinguir los plazos según el momento en el que inicia su cómputo.

Esta investigación se concentrará únicamente en los plazos procesales, ya que son los únicos gobernados por el principio de celeridad.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En Bolivia, la duración de algunos procedimientos administrativos está limitada temporalmente por normas especiales. Por ejemplo, la Ley 2341 (2002) impone un plazo de 90 días para sustanciar y resolver el recurso jerárquico (art. 67.I). Igualmente, la Ley 2492 (2003) establece

un plazo de 60 días para la emisión del acto definitivo del procedimiento de determinación, computables desde la finalización del plazo de descargo (art. 99).

La duración del resto de los procedimientos, aquellos cuya duración máxima no está regulada por una norma especial, está regulada por una norma supletoria que establece que deben resolverse dentro de un plazo máximo de seis meses desde su iniciación (Ley 2341, 2002, art. 17.II).

Los efectos jurídicos provocados por el incumplimiento de este plazo varían dependiendo de si el procedimiento tiene efectos favorables o si tiene efectos potencialmente desfavorables.

Procedimientos con efectos potencialmente favorables

Mediante el silencio administrativo negativo, la norma otorga al administrado la oportunidad de avanzar con aquellas pretensiones que no hayan recibido una respuesta oportuna en procedimientos que podrían tener efectos favorables. Esta figura permite al particular asumir la desestimación de su pretensión para que, de ese modo, pueda recurrir a una nueva instancia. La revisión jurisprudencial reveló que el silencio negativo se aplica correctamente en un solo supuesto: cuando el afectado interpone un recurso entre la finalización del plazo para la sustanciación del procedimiento y un margen de tiempo equivalente al plazo que hubiese tenido para recurrir si le hubieran notificado una resolución desestimatoria el último instante hábil del plazo de sustanciación (Sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional 0764/2012, considerando III.5; Sentencias del Tribunal Supremo de Justicia 78/2014, considerando III; 573/2015, considerando III; 227/2016, considerando V). Por otro lado, si el recurso se interpone en cualquier momento posterior, las autoridades lo rechazan, pues entienden que el particular ha convalidado la no sustanciación oportuna por consentimiento tácito (Sentencia del Tribunal Agroambiental Plurinacional 35/2022, considerando III.1; Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia 214/2014, considerando III), lo cual es incorrecto por los siguientes motivos.

En primer lugar, porque asumen que el silencio negativo opera de forma automática por el simple agotamiento del plazo de sustanciación cuando, en realidad, su activación depende de la voluntad del administrado. La Ley 2341 (2002) establece que “transcurrido el plazo previsto sin que la Administración Pública hubiera dictado resolución expresa [plazo de sustanciación], la persona podrá considerar desestimada su solicitud por silencio administrativo negativo” (art. 17.III). El término “podrá” claramente deja el silencio negativo a la discreción del particular (Sentencia del Tribunal Agroambiental Plurinacional 60/2024, considerando IV.1; Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia 78/2014, considerando III). Además de eso, no existe ninguna norma que establezca un plazo para ejercitar el privilegio del particular de activar el silencio negativo.

Sería posible que el administrado, en un gesto de deferencia a la Administración, elija aguardar una resolución tardía más allá del margen de tiempo que hubiese tenido para recurrir si, en lugar de no resolver, la Administración le hubiese notificado una resolución desestimatoria en el último instante hábil del plazo de sustanciación. Bajo la mala *praxis* imperante, tal desprendimiento se interpreta como negligencia y se castiga con el injusto despojo del privilegio de impugnar por silencio negativo que, conviene reiterar, no está sujeto a ningún plazo establecido en la norma.

El segundo motivo por el cual esta práctica es incorrecta es por la malinterpretación de la convalidación por consentimiento tácito. Este instituto impide al administrado reclamar actos afectados por vicios de anulabilidad fuera del plazo establecido para el recurso de impugnación pues se entiende que, al no reclamar oportunamente, el particular da por bueno cualquier defecto que podría haber provocado la anulabilidad del acto. Según la Ley 2341 (2002), la convalidación solo puede tener como objeto “los actos anulables” (art. 37.I). Entonces, cuando las autoridades jurisdiccionales dan por convalidado el incumplimiento de un plazo de sustanciación por el simple hecho de que el particular no interpuso un recurso en contra de la resolución desestimatoria hipotética, están asumiendo que tal resolución cabe bajo la categoría de “acto anulable”. Esto es incorrecto porque la resolución desestimatoria del silencio negativo no

es realmente un acto administrativo, sino una ficción jurídica establecida con el único propósito de posibilitar al administrado elevar su pretensión ante una nueva instancia (Cano Guarachi, 2022; Juan Lima, 2012; Ortega Ruiz, 2018; Sendín García, 2010). Siendo que una de las condiciones para que se declare anulable un acto es que tal acto exista, no sería correcto catalogar como “acto anulable” a una mera ficción jurídica.

Si bien el régimen de la responsabilidad por la función pública podría aplicarse a los servidores que infringen plazos procesales de cualquier tipo, la revisión de jurisprudencia no arrojó ninguna instancia de aplicación de esta a un caso concreto, lo cual sugiere que tal sanción ha quedado en desuso y que, en consecuencia, ha perdido cualquier potencia disuasoria.

La no sustanciación oportuna de Recurso Jerárquico

Conviene hacer notar que, a diferencia de lo que ocurre en Bolivia, algunos ordenamientos jurídicos más progresivos castigan la no resolución oportuna de un procedimiento iniciado a solicitud de parte con el silencio administrativo positivo; es decir, en lugar de que el administrado pueda asumir la desestimación de su solicitud cuando ésta no es resuelta oportunamente por la Administración, debe presumir su estimación (Ley 39, 2015, art. 24.1; Ley 50, 1993, art. 28). Estos ordenamientos consideran que la incertidumbre prolongada sobre el resultado de una solicitud afecta la seguridad jurídica del administrado y, en consecuencia, que es conveniente implementar un incentivo normativo que impulse a la Administración a actuar con mayor premura.

En Bolivia, sin embargo, el silencio administrativo positivo opera “exclusivamente en aquellos trámites expresamente previstos en disposiciones reglamentarias especiales” (Ley 2341, 2002, art. 17.V).

Uno de los pocos trámites bolivianos cuya resolución inoportuna provoca el silencio administrativo positivo es el Recurso Jerárquico, o al menos es así en la norma. La Ley 2341 (2002) establece:

I. Para sustanciar y resolver el recurso jerárquico, la autoridad

administrativa competente de la entidad pública, tendrá el plazo de noventa (90) días, salvo lo expresamente determinado conforme a reglamentación especial, establecida para cada sistema de organización administrativa aplicable a los órganos de la Administración Pública comprendidos en el Artículo 2° de la presente Ley.

II. El plazo se computará a partir de la interposición del recurso. Si vencido dicho plazo no se dicta resolución, el recurso se tendrá por aceptado y en consecuencia revocado el acto recurrido, bajo responsabilidad de la autoridad pertinente (art. 67).

Evidentemente, el propósito del legislador era establecer el silencio administrativo positivo como la regla aplicable a todos los recursos jerárquicos no resueltos oportunamente. El único margen que se deja a la reglamentación especial es la duración del plazo para la sustanciación del recurso jerárquico, que podría alterarse si tal cambio está “expresamente determinado” en dicha reglamentación especial.

A pesar de ello, el Decreto Supremo que reglamenta el procedimiento administrativo en Bolivia (D. S. 27113, 2003) dispone:

I. El silencio de la administración establecido en el Parágrafo II del Artículo 67 de la Ley de Procedimiento Administrativo, será considerado una decisión positiva, exclusivamente en aquellos trámites expresamente previstos en disposiciones reglamentarias especiales, conforme establece el Parágrafo V del Artículo 17, de la citada Ley (art. 125).

Las dos normas anteriormente citadas establecen efectos jurídicos mutuamente excluyentes para el supuesto de no resolución oportuna de un recurso jerárquico. Como se mencionó anteriormente, la Ley 2341 (2002) dispone el silencio administrativo positivo como la regla general aplicable a este supuesto; mientras que el Decreto Supremo Reglamentario restringe tal efecto únicamente a aquellos casos en los cuales el silencio administrativo positivo sea refrendado en la reglamentación especial, estableciendo, en consecuencia, el silencio administrativo negativo como

la regla general aplicable a este supuesto. La regla general aplicable a la no resolución oportuna de un recurso jerárquico no puede ser el silencio administrativo negativo y, al mismo tiempo, el silencio administrativo positivo. En consecuencia, existe una contradicción normativa entre la Ley 2341 (2002) y su Decreto Reglamentario.

Adicionalmente, podría argumentarse que el artículo 125 del D.S. 27113 (2003) no se limita a interpretar el artículo 67.II de la Ley 2341 (2002), sino que, funcionalmente, equivale a su derogación. Como se explicó, la regla general aplicable a cualquier trámite que no es resuelto oportunamente es el silencio administrativo negativo, mientras que el silencio administrativo positivo se reserva para trámites que sean exceptuados expresamente (Ley 2341, 2002, art. 17). El artículo 67.II de la Ley 2341 (2002) hace justamente eso, pues introduce una excepción a la regla general de silencio administrativo negativo, disponiendo el silencio administrativo positivo para todos los recursos jerárquicos que no sean resueltos oportunamente; sin embargo, el artículo 125 del Decreto Supremo Reglamentario (D.S. 27113, 2003), al restringir el silencio administrativo positivo sólo a aquellos recursos jerárquicos que tengan tal efecto previsto en una reglamentación especial, revierte esta excepción, pues otorga el mismo tratamiento a los recursos jerárquicos que el brindado a cualquier otro trámite y, en consecuencia, despoja al artículo 67.II de la Ley 2341 (2002) de toda eficacia jurídica.

El criterio de jerarquía resuelve con facilidad la contradicción normativa descrita anteriormente, ya que la Ley 2341 (2002) tiene un rango legal mayor que su Decreto Supremo Reglamentario (D.S. 27113, 2003). Esta interpretación es incluso más evidente si aplicamos el principio de favorabilidad que debe hacerse en beneficio del procesado (Vargas Lima, 2022). En otras palabras, si la norma se aplicase correctamente, la consecuencia de no resolver oportunamente un recurso jerárquico siempre sería el silencio administrativo positivo.

En la práctica, sin embargo, los Tribunales bolivianos han estado aplicando el silencio administrativo negativo como la consecuencia genérica de no resolver oportunamente un recurso jerárquico (Senten-

cias del Tribunal Constitucional Plurinacional 2542/2012, considerando III.9.a; 0764/2015-S1, considerando III.5) y sólo aplican el silencio administrativo positivo cuando tal consecuencia es refrendada por la reglamentación especial (Sentencias del Tribunal Supremo 573/2015, considerando III.3; 227/2016, considerando V).

Procedimientos iniciados de oficio con efectos potencialmente desfavorables

Finalmente, es tiempo de analizar cuál es el efecto jurídico de no resolver oportunamente un procedimiento con efectos potencialmente desfavorables. Lamentablemente, este es otro supuesto en el que debe reportarse una aplicación incorrecta del Derecho.

En múltiples sentencias, los Tribunales bolivianos aplicaron el silencio administrativo negativo a procedimientos iniciados de oficio que no fueron resueltos oportunamente por la Administración. En estas sentencias se establece, además, que los administrados que no aprovechen la oportunidad de impugnación conferida por el silencio administrativo negativo convalidan el retraso en la emisión del acto administrativo definitivo (Sentencias del Tribunal Agroambiental Plurinacional 78/2021, considerando IV; 21/2021, considerando II.3.4; Sentencias del Tribunal Supremo de Justicia 69/2015, considerando III; 291/2014, considerando III.1; 214/2014, considerando III; 213/2014, considerando III). Esta robusta línea jurisprudencial se sujeta en la Ley 2341 (2002):

Transcurrido el plazo previsto sin que la Administración Pública hubiera dictado la resolución expresa, la persona podrá considerar desestimada su solicitud, por silencio administrativo negativo, pudiendo deducir el recurso administrativo que corresponda o, en su caso, jurisdiccional (art. 17.III).

Según este artículo, el efecto de la inactividad de la Administración es que “la persona podrá considerar desestimada su solicitud”, lo cual es perfectamente aplicable a los procedimientos que gestionan una pretensión del administrado —procedimientos favorables—. Sin embar-

go, en el caso de los procedimientos que no gestionan pretensiones del administrado —procedimientos desfavorables— cabe preguntarse: ¿qué solicitud se desestima?, ¿qué es lo que niega el silencio administrativo negativo?

Evidentemente, en los procedimientos potencialmente desfavorables no existe una solicitud del particular que desestimar y, en consecuencia, el silencio administrativo negativo dispuesto por el artículo 17. III de la Ley 2341 (2002) no es aplicable.

En otros países de la familia hispanoamericana de sistemas normativos los procedimientos desfavorables que no se sustancian oportunamente caducan y, en consecuencia, las resoluciones tardías que emergen de ellas son inválidas (Tardío Pato, 2005; Valverde Encarnación, 2023). En Bolivia, sin embargo, no existe una norma que establezca la consecuencia de incumplir con el plazo para la sustanciación de los procedimientos con efectos potencialmente desfavorables.

Al no existir una norma específica, es aplicable la norma que gobierna genéricamente a las actuaciones extemporáneas de la Administración:

La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo determinará la anulabilidad cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo (Ley 2341, 2002, art. 36.III).

Habrá que juzgar caso por caso si la naturaleza del plazo para la sustanciación de un procedimiento desfavorable amerita la anulabilidad del acto administrativo extemporáneo.

En el caso de los procedimientos sancionatorios, la naturaleza del poder punitivo que es ejercido por la Administración exige un apego estricto a todos los requerimientos normativos y, en consecuencia, correspondería anular al acto administrativo que resuelve extemporáneamente un procedimiento de esta naturaleza. Igualmente, el procedimiento sancionatorio no puede ser sostenido indefinidamente sin afectar gravemen-

te la seguridad jurídica del particular afectado (Valverde Encarnación, 2023). Quizá convendría extender esta regla a todos los procedimientos susceptibles de causar gravámenes en los administrados.

Entonces, como consecuencia de la malinterpretación del instituto del silencio negativo tanto en procedimientos favorables como desfavorables, el particular que no aproveche la estrecha ventana de oportunidad que tiene para impugnar por silencio administrativo negativo se queda sin recursos para forzar una resolución que resuelva el fondo de la cuestión. Por lo tanto, no le queda otro remedio además de aguardar la resolución tardía tanto tiempo como le plazca a la Administración remisa, lo cual supone una vulneración severa al principio de celeridad.

CONCLUSIONES

A la luz de los hallazgos reportados, es posible concluir que el principio de celeridad está completamente desdentado, al menos dentro del contexto del procedimiento administrativo boliviano.

Es así porque, en la práctica, el incumplimiento de la única manifestación normativa de este principio —los plazos procesales aceleratorios aplicables a la Administración— no trae ninguna consecuencia negativa para el infractor.

En algunos casos esta intrascendencia es causada por la no aplicación de la sanción establecida por la norma. Esto es lo que ocurre con la responsabilidad administrativa que, en teoría, debería castigar a todos los funcionarios que no realizan oportunamente las actuaciones que les corresponden pero que, en la práctica, está en completo desuso.

En otros casos, la causa es que la misma norma no dispone una sanción para castigar el incumplimiento del plazo. Esto es lo que ocurre cuando la Administración no emite oportunamente un acto de trámite, ya que este vicio no se considera suficientemente severo como para invalidar el acto, es decir, es una mera irregularidad no invalidante.

Finalmente, la intrascendencia del principio de celeridad también es causada por una interpretación incorrecta de las normas que san-

cionan el incumplimiento de un plazo. Así sucede con el incumplimiento de los plazos procesales de sustanciación en sus dos versiones —procedimientos favorables y procedimientos desfavorables—.

En el caso de los procedimientos potencialmente favorables, el efecto establecido por la norma —el silencio administrativo negativo— se activa tan pronto como se agota el plazo de sustanciación, dejando al particular un estrecho margen para interponer un recurso contra la resolución desestimatoria ficticia —el plazo que habría tenido para impugnar si le hubiesen notificado una resolución desestimatoria al término del plazo de sustanciación—. Finalizado este margen, el particular se queda sin medios para reclamar una resolución que resuelva el fondo de la cuestión y, en consecuencia, se ve forzado a aguardar una resolución tardía tanto tiempo como le plazca a la Administración. Esta práctica es errada, pues el silencio negativo, correctamente interpretado, no se activa automáticamente, sino que depende de la voluntad del particular; es decir, debe permitirse la interposición de un recurso por silencio administrativo negativo en cualquier momento entre la finalización del plazo de sustanciación y la notificación con la resolución tardía.

Algo incluso peor ocurre en los procedimientos con efectos potencialmente desfavorables pues las autoridades aplican equivocadamente el silencio administrativo negativo cuando expira el plazo de sustanciación sin una resolución definitiva. Esto es incorrecto porque el silencio negativo solo es aplicable cuando el procedimiento no sustanciado oportunamente gestiona una pretensión del particular. De hecho, lo que niega el silencio negativo es justamente esta pretensión. Por eso, no tiene ningún sentido que se aplique el silencio negativo en procedimientos potencialmente desfavorables, ya que estos no gestionan una pretensión del particular, sino una pretensión de la Administración.

La consecuencia de interpretar incorrectamente la norma en este supuesto es exponer a los particulares cuyos derechos están en riesgo de sufrir un menoscabo al mismo maltrato que reciben los administrados que pretenden obtener alguna ventaja; es decir, que su único recurso para exigir la emisión de una resolución que resuelva el fondo de la cuestión

sea activar el silencio negativo dentro de una estrechísima ventana de oportunidad.

Como puede verse, el principio de celeridad ha quedado completamente estéril en el contexto del procedimiento administrativo boliviano. En consecuencia, se proponen las siguientes medidas para vigorizarlo:

A nivel normativo, como ha ocurrido en España o Ecuador, los legisladores podrían reemplazar el silencio negativo por el silencio positivo como la consecuencia de no sustanciar oportunamente un procedimiento favorable. Convendría, sin embargo, explorar el verdadero provecho de esta posibilidad en otras investigaciones.

A nivel aplicativo, podrían implementarse mecanismos de supervisión que controlen la agilidad de los procedimientos administrativos y que sancionen con la responsabilidad administrativa que corresponda a los funcionarios remisos.

Aún más provechoso sería que las autoridades jurisdiccionales no malinterpreten el silencio administrativo negativo asumiendo que la resolución desestimatoria ficticia ha sido notificada el último instante hábil del plazo de sustanciación. En lugar de ello, deberían permitir al particular recurrir por silencio negativo en cualquier momento entre el término del plazo de sustanciación y la notificación con la resolución tardía.

Para terminar, la medida correctiva más urgente que se propone es una modulación drástica en el modo en que las autoridades jurisdiccionales resuelven el incumplimiento del plazo de sustanciación en procedimientos desfavorables. Además de dejar de aplicar el silencio administrativo negativo sobre este supuesto, se propone que el plazo de sustanciación en procedimientos desfavorables sea considerado “esencial”, como ocurre en Perú o España. Esta “esencialidad” se justifica en la necesidad de contener la potestad coercitiva del Estado dentro de una versión más rígida del principio de legalidad. Si ya resulta grosero mantener indefinidamente en ascuas al administrado que espera un resultado

favorable, lo es aún más prolongar la incertidumbre de quien teme un resultado desfavorable, sobre todo si le han impuesto medidas precautorias. Siendo esencial el plazo de sustanciación de procedimientos desfavorables, su incumplimiento ameritaría la anulabilidad de la resolución tardía, tal como dispone el artículo 36.III de la Ley 2341 (2002).

Referencias bibliográficas

Asamblea Constituyente de Bolivia. (2009, 7 de febrero). Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf

Balderrama Pérez, E., Santiago Salame, F., & Bustillo Ayala, S. (2021). Principios de derecho administrativo. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Berrios Albizu, J. C. (2024). Mecanismos para llegar a “cero mora judicial” y su incidencia. *Revista de la Escuela de Jueces del Estado*, (58), 188–190.

Cano Guarachi, R. (2022). Procedimiento administrativo. *Nuevo Mundo*.

Congreso Nacional de Bolivia. (2002, 23 de abril). Ley N.º 2341. Ley de Procedimiento Administrativo. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, N.º 2390. <https://n9.cl/ao51pw>

Congreso Nacional de Bolivia. (2003, 2 de agosto). Ley N.º 2492. Código Tributario Boliviano. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, N.º 2508. <https://n9.cl/680geu>

Congreso Nacional del Ecuador. (1993, 31 de diciembre). Ley N.º 50. Ley de Modernización del Estado. *Registro Oficial* N.º 349. <https://n9.cl/bb1ev>

Cortes Generales Españolas. (2015, 1 de octubre). Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, N.º 236. <https://n9.cl/7r65b>

Decreto Supremo N.º 27113. (2003, 23 de julio). Reglamenta la Ley de

Procedimiento Administrativo. Estado Plurinacional de Bolivia. <https://n9.cl/scvuy>

Gamero Casado, E., & Fernández Ramos, S. (2016). Manual básico de derecho administrativo (13.^a ed.). Tecnos.

Góngora, B. (2023, 29 de diciembre). La mora judicial del Tribunal Supremo de Justicia alcanza el 21% este año. La Razón. <https://bit.ly/3UYZFQx>

Juan Lima, F. (2012). El silencio de la administración y la habilitación de la instancia judicial. En M. B. dos Santos & N. Cogliati (Eds.), *Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal: El derecho procesal administrativo* (pp. 145–160). Fundación de Derecho Administrativo.

Ortega Ruiz, L. G. (2018). El acto administrativo en los procesos y procedimientos. Universidad Católica de Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/23516>

Rodríguez Carbajo, J. R. (2011). La arcaica figura de la prórroga legal de los plazos en el proceso contencioso-administrativo. *Actualidad Administrativa*, (1), 4.

Rojas-Barrientos, S. (2024). La actividad administrativa extemporánea en Bolivia: Una jurisprudencia tolerante con la Administración contra legem. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 11(1), e258. <https://doi.org/10.14409/REDOEDA.V11I1.13493>

Sendín García, M. Á. (2010). El tiempo en el procedimiento administrativo español. *Revista de Derecho Administrativo*, (9), 159–175. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13711>

Sentencia Agroambiental 21/2021. (2021, 7 de junio). Tribunal Agroambiental Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Agroambiental 35/2022. (2022, 15 de julio). Tribunal Agroambiental Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Agroambiental 60/2021. (2021, 15 de enero). Tribunal

Agroambiental Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Agroambiental 78/2021. (2021, 6 de diciembre). Tribunal Agroambiental Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Constitucional Plurinacional 0764/2015-S1. (2015, 14 de agosto). Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Constitucional Plurinacional 2542/2012. (2012, 21 de diciembre). Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Suprema 69/2015. (2015, 10 de marzo). Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia.}

Sentencia Suprema 78/2014. (2014, 14 de mayo). Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Suprema 213/2014. (2014, 15 de septiembre). Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Suprema 214/2014. (2014, 15 de septiembre). Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Suprema 227/2016. (2016, 14 de junio). Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Suprema 291/2014. (2014, 7 de octubre). Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Suprema 573/2015. (2015, 7 de diciembre). Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Suprema 76/2017. (2017, 3 de abril). Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Tardío Pato, J. A. (2005). Consideraciones sobre la caducidad del procedimiento administrativo. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (298–299), 11–53. <https://www.redalyc.org/pdf/5764/576461189006.pdf>

Valverde Encarnación, G. (2023). El régimen de la caducidad en el ám-

bito sancionador del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 10(2), e241. <https://doi.org/10.14409/REDOEDA.V10I2.13273>

Vargas Lima, A. (2022). El derecho a la buena administración pública en relación con el principio de informalismo de la Ley 2341 en Bolivia. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 9(1), 99–122. <https://doi.org/10.14409/REDOEDA.V9I1.11609>

Vargas Lima, A. (2023). Los principios de la Ley de Procedimiento Administrativo en Bolivia. *Innova*.

PRIVACIDAD DE DATOS E INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA BOLIVIANA: RETOS Y GARANTÍAS EN LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL ESTADO

Data privacy and artificial intelligence in bolivian public management: challenges and guarantees in the digital transformation of the state

Prof. Hugo Ramiro Sánchez Morales

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch12>

Resumen

Bolivia está desarrollando un marco legal pionero para regular responsablemente el uso de la inteligencia artificial (IA) en la administración pública. El proyecto de Ley N° 178/2024-2025 establece principios como la transparencia, la protección de la privacidad, la equidad y la supervisión humana efectiva de los sistemas de IA. Prohíbe prácticas como el reconocimiento biométrico masivo no autorizado y la calificación social. La ley crea la Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AGETIC) como organismo regulador encargado de supervisar, sancionar y promover la innovación en línea con los derechos de los ciudadanos.

A pesar de estos avances, persisten desafíos como la falta de una ley integral de protección de datos personales, las limitaciones de capacidad institucional y la necesidad de mecanismos de cumplimiento sólidos. La legislación define los derechos de los ciudadanos en relación con el uso de la IA, incluyendo la protección contra decisiones automatizadas discriminatorias, la transparencia en los procesos algorítmicos y las garantías del debido proceso.

El marco de Bolivia se basa en modelos internacionales como la Ley de IA de 2024 de la Unión Europea, que clasifica los riesgos de la IA y exige transparencia, auditabilidad y participación ciudadana en su gobernanza. La ley aspira a equilibrar el fomento de la innovación con la protección de los derechos humanos en el contexto de la transformación digital del gobierno.

Las recomendaciones enfatizan el fortalecimiento de la capacidad técnica de AGETIC, la garantía de actualizaciones legales dinámicas, la promoción de prácticas éticas de IA y el fomento de procesos de formulación de políticas inclusivos. El nuevo régimen legal de IA de Bolivia refleja su compromiso con el uso responsable de la IA, protegiendo al mismo tiempo los derechos de la ciudadanía y considerando los contextos socioeconómicos e institucionales locales.

Esto sienta las bases para una gobernanza ética y eficaz de la IA en el sector público de Bolivia.

Palabras clave

Inteligencia artificial; administración pública; gobernanza algorítmica; derechos fundamentales; protección de datos personales; transparencia; supervisión humana; ética de la inteligencia artificial; regulación tecnológica; transformación digital del Estado.

Abstract

Bolivia is developing a pioneering legal framework to responsibly regulate the use of artificial intelligence (AI) in public administration. Bill No. 178/2024-2025 establishes principles such as transparency, privacy protection, fairness, and effective human oversight of AI systems. It prohibits practices such as unauthorized mass biometric recognition and social profiling. The law creates the Agency for Electronic Government and Information and Communication Technologies (AGETIC) as the regulatory body responsible for supervising, sanctioning, and promoting innovation in line with citizens' rights.

Despite these advances, challenges remain, such as the lack of a comprehensive personal data protection law, limitations in institutional capacity, and the need for robust compliance mechanisms. The legislation defines citizens' rights regarding the use of AI, including protection against discriminatory automated decisions, transparency in algorithmic processes, and due process guarantees.

Bolivia's framework is based on international models such as

the European Union's 2024 AI Law, which classifies AI risks and requires transparency, auditability, and citizen participation in its governance. The law aims to balance fostering innovation with protecting human rights in the context of government's digital transformation.

The recommendations emphasize strengthening AGETIC's technical capacity, ensuring dynamic legal updates, promoting ethical AI practices, and fostering inclusive policymaking processes. Bolivia's new AI legal regime reflects its commitment to the responsible use of AI, while protecting citizens' rights and considering local socioeconomic and institutional contexts.

This lays the foundation for ethical and effective AI governance in Bolivia's public sector.

Keywords

Artificial intelligence; public administration; algorithmic governance; fundamental rights; personal data protection; transparency; human oversight; ethics of artificial intelligence; technology regulation; digital transformation of the State.

INTRODUCCIÓN

La inteligencia artificial (IA) es una tecnología disruptiva que está transformando la gestión pública a nivel global, gracias a su capacidad para procesar datos y tomar decisiones de manera autónoma similar a un ser humano, impactando sectores como la salud, la educación y el medio ambiente (Sadín, 2020; Rouhiainen, 2020). En el contexto boliviano, esta transformación digital requiere un marco normativo específico que asegure la protección de los datos personales y los derechos fundamentales en la administración pública, dentro de un proceso de gobernanza tecnológica y ética que responde a las necesidades nacionales y globales. Este estudio busca analizar los retos y garantías en la protección de los datos personales bajo sistemas de IA en la gestión pública boliviana, enfatizando el uso responsable, la transparencia y la seguridad jurídica para promover la confianza en la digitalización estatal.

Contexto global y relevancia de la IA en la gestión pública

La IA está siendo aplicada en múltiples países con el objetivo de mejorar la eficiencia administrativa, automatizar procesos y personalizar servicios públicos, lo cual requiere gestionar grandes volúmenes de datos estructurados y no estructurados, incluyendo datos personales sensibles (Cubides Cárdenas et al., 2025). La capacidad de la IA para ofrecer recomendaciones basadas en datos plantea beneficios en la toma de decisiones gubernamentales, pero simultáneamente genera riesgos relacionados con la privacidad, el sesgo algorítmico y la discriminación, lo que obliga a los estados a implementar normativas sólidas de protección de datos y gobernanza de la infraestructura de datos (Beck, 2019; Cerrillo, 2023). La experiencia de países como Colombia, China y Australia muestra la importancia de leyes y políticas públicas que aseguran un equilibrio entre innovación y derechos fundamentales (Ramió, 2019; García, 2024).

Panorama y necesidades normativas en Bolivia

Bolivia ha avanzado recientemente en materia normativa con la Ley No. 31814 de 2023, que promueve el uso de la IA para el desarrollo económico y social, incorporando principios para la protección de la pri-

vacidad y normas de ética tecnológica (). Sin embargo, enfrenta desafíos relacionados con la fragmentación normativa y la ausencia de una ley integral de protección de datos personales que regule específicamente la adopción de tecnologías emergentes como la IA. Instituciones como la Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de Información y Comunicación (AGETIC) lideran la supervisión de políticas digitales, pero se requiere fortalecer la infraestructura y los mecanismos de gobernanza para asegurar la calidad, seguridad y transparencia en la gestión pública digital. La necesidad de un marco jurídico robusto que abarque la automatización administrativa, el consentimiento informado y las auditorías algorítmicas es un aspecto crucial para la transformación digital estatal.

Objetivo general y específico del estudio

El objetivo general de este trabajo es analizar cómo se protegen los datos personales en la administración pública boliviana bajo sistemas de inteligencia artificial, identificando los principales retos y garantías jurídicas. De forma específica, se pretende:

Examinar el marco normativo vigente y su adecuación frente a las tecnologías de IA.

Evaluar los riesgos asociados al tratamiento de datos personales y su impacto en los derechos fundamentales.

Proponer recomendaciones para una gobernanza eficiente y ética del dato en la gestión pública digital.

Estructura del trabajo

Este estudio se organiza en cinco capítulos principales. Primero, una revisión conceptual sobre inteligencia artificial, administración pública y uso de datos. Segundo, un análisis de la gobernanza de la infraestructura de datos y su relevancia en la digitalización estatal. Tercero, un examen detallado del uso de datos personales en la gestión pública boliviana con IA. Cuarto, la identificación de garantías y mecanismos para la protección efectiva de dichos datos. Finalmente, una sección de conclusiones y recomendaciones para fortalecer el régimen jurídico y

técnico que asegura los derechos y fomenta la innovación en el contexto boliviano.

Este enfoque permitirá aportar un marco integral para entender la transformación digital en Bolivia a partir de la IA, con especial énfasis en la protección de la privacidad y la seguridad jurídica de los ciudadanos en la era digital.

METODOLOGÍA

Enfoque metodológico: análisis documental y comparativo

Este estudio adopta un enfoque metodológico cualitativo fundamentado en el análisis documental y comparativo, orientado a examinar de manera crítica la privacidad de datos y el uso de inteligencia artificial en la gestión pública boliviana. La metodología permite recopilar, organizar y evaluar normativas, documentos técnicos, literaturas académicas y estándares internacionales vinculados con la protección de datos personales y la ética tecnológica. El análisis comparativo permite cruzar experiencias y marcos regulatorios de contextos nacionales e internacionales, facilitando la identificación de brechas, buenas prácticas y desafíos específicos en el contexto boliviano. Esta estrategia metodológica otorga solidez y profundidad al estudio, permitiendo explorar el fenómeno desde múltiples dimensiones normativas, éticas y tecnológicas.

Criterios de selección de fuentes y normativas analizadas

Se seleccionaron fuentes basadas en criterios de relevancia, actualidad y autoridad. Las principales fuentes incluyen leyes nacionales de protección de datos, proyectos de regulación sobre inteligencia artificial, tratados internacionales sobre derechos digitales y documentos de organismos multilaterales. Asimismo, se incorporan artículos científicos, guías éticas y manuales técnicos que abordan los riesgos, desafíos y garantías en la aplicación de IA en el sector público. Las fuentes escogidas garantizan una cobertura integral de los aspectos legales, éticos y tecnológicos, relevantes para la transformación digital del Estado boliviano y su impacto en la privacidad y derechos ciudadanos.

Técnicas de análisis para el estudio normativo, ético y tecnológico

Se aplican técnicas de análisis cualitativo documental que abarcan:

Análisis normativo: interpretación sistemática y crítica de leyes y regulaciones para identificar principios rectores, obligaciones y vacíos legales sobre privacidad y uso de IA.

Análisis ético: evaluación basada en principios morales y de derechos humanos, considerando equidad, transparencia, responsabilidad, y protección contra discriminación y daños colaterales generados por las tecnologías.

Análisis tecnológico: revisión técnica para entender la naturaleza, funcionalidades y riesgos de la inteligencia artificial aplicada en la administración pública, así como sus implicaciones para la privacidad y seguridad de la información.

Estas técnicas se integran para ofrecer una comprensión multifacética que articula los marcos jurídicos con las dimensiones éticas y tecnológicas presentes en la transformación digital estatal.

Limitaciones metodológicas y alcance

Las principales limitaciones derivan de la naturaleza documental del estudio, que dependen exclusivamente de fuentes secundarias sin incluir datos empíricos o perspectivas basadas en entrevistas o estudios de campo. Esto implica que el análisis está restringido a la información normativa disponible en vigentes y literatura especializada, sin acceso a experiencias directas de actores públicos o usuarios. Asimismo, las rápidas transformaciones tecnológicas pueden generar desfases temporales entre la investigación y el contexto real. No obstante, el alcance metodológico permite establecer un marco teórico sólido y crítico que ilumina los aspectos normativos, éticos y tecnológicos esenciales para comprender los retos y garantías de la privacidad de datos e IA en la gestión pública boliviana, constituyendo base para futuras investigaciones empíricas y formulación de políticas públicas.

RESULTADOS

Marco normativo actual en Bolivia: Ley N°178/2024-2025

La Ley N°178/2024-2025, aprobada recientemente en Bolivia, representa un marco regulatorio integral para la promoción, gestión y uso de la inteligencia artificial (IA) en el país. Esta ley responde a la necesidad de normar el uso responsable de la IA, equilibrando la innovación tecnológica con la protección de los derechos fundamentales y la garantía de la privacidad de los ciudadanos. Sienta las bases para un desarrollo ético, seguro y transparente de la IA en la gestión pública y privada, considerando los riesgos asociados con la automatización, sesgos algorítmicos y seguridad de los datos (Cámara de Senadores de Bolivia, 2025).

Creación y funciones de AGETIC

La ley establece la Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de la Información y Comunicación (AGETIC) como la autoridad reguladora máxima encargada de supervisar y gestionar el uso de la IA en Bolivia. AGETIC tendrá potestades para sancionar incumplimientos, desarrollar estrategias nacionales de IA, promover la innovación responsable y garantizar el respeto a los derechos ciudadanos. Asimismo, estará encargada de vigilar el cumplimiento de los principios éticos y técnicos en el diseño y aplicación de tecnologías basadas en IA, así como de coordinar con otras entidades estatales para fortalecer la soberanía tecnológica (Senado de Bolivia, 2025).

Principios y mandatos para la gestión de IA

El marco normativo establece principios rectores como la transparencia, seguridad, responsabilidad, equidad, respeto a la privacidad y protección de datos personales. Dispone que todo sistema basado en IA debe garantizar la supervisión humana efectiva, evitar la discriminación y promover un uso ético conforme a los derechos humanos y normas democráticas. Además, impone prohibiciones explícitas a prácticas como la manipulación subliminal, el reconocimiento facial masivo sin autorización judicial y la creación de sistemas de puntuación social. Se fomenta también incentivos para la innovación sostenible y la cooperación públi-

co-privada (Llanos, 2025).

Derechos ciudadanos en el uso de IA 3.1.3 Derechos ciudadanos en el uso de IA: definiciones legales de cada derecho específico afectado

Para un análisis riguroso, a continuación, se incluyen definiciones legales precisas de los derechos ciudadanos afectados por el uso de inteligencia artificial en Bolivia, apoyados en principios y conceptos jurídicos reconocidos:

Derecho a la privacidad y protección de datos personales: Derecho fundamental que garantiza el control que toda persona tiene sobre su información personal, impidiendo su recopilación, almacenamiento o divulgación sin consentimiento o en contravención a la ley. Protege el honor, la intimidad personal y familiar, así como el secreto de las comunicaciones (Defensoría del Pueblo, 2024).

Derecho a la no discriminación y trato igualitario: Derecho que asegura que ninguna persona sea injustamente excluida, perjudicada o favorecida en función de características como género, raza, origen étnico, religión, opinión política o social, especialmente en la aplicación de tecnologías automatizadas (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009).

Derecho a la transparencia y acceso a la información: Derecho que faculta a toda persona para conocer cómo, cuándo y con qué criterios se emplean tecnologías, incluyendo la inteligencia artificial, en la gestión pública, asegurando la claridad en procedimientos y la rendición de cuentas (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Bolivia, 2010).

Derecho a la supervisión humana en decisiones automatizadas: Derecho que garantiza la intervención o revisión humana efectiva en todo proceso de toma de decisiones asistido o automatizado por IA, protegiendo la autonomía y la posibilidad de reclamar o rectificar (Ley N°178/2024-2025).

Derecho a la seguridad de la información: Derecho a que los

datos y sistemas tecnológicos sean resguardados contra accesos no autorizados, alteraciones o destrucción, asegurando la integridad y confidencialidad de la información personal y pública (Normativa de Seguridad Informática en Bolivia).

Derecho a la libertad de expresión y manifestación digital: Derecho a expresar ideas, opiniones y acceder a información libremente en medios digitales, sin censura ni interferencias arbitrarias, incluyendo el contexto de vigilancia tecnológica (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 19).

Derecho al debido proceso y garantías judiciales: Derecho fundamental que asegura un procedimiento justo, imparcial y con debida motivación en decisiones que afectan derechos, incluyendo la posibilidad de defensa efectiva frente a resoluciones generadas con soporte de IA (Constitución boliviana, art. 115).

Derecho a la reparación y compensación: Derecho a recibir restitución o indemnización adecuada ante daños derivados del uso ilegal, negligente o arbitrario de tecnologías basadas en IA en el ámbito público o privado (Código Civil boliviano, art. 1544 y ss.).

Derecho a la participación y control ciudadano: Derecho a ser participe en la formulación, monitoreo y evaluación de políticas públicas y tecnologías que afectan derechos digitales y privacidad, promoviendo mecanismos democráticos de supervisión (Ley de Participación Ciudadana, Bolivia, 2011).

Estas definiciones forman la base para identificar los riesgos y garantías en la gestión pública de IA, promoviendo un enfoque de derechos humanos conforme a marcos legales nacionales e internacionales que protegen a los ciudadanos en la era digital.

Ley N°178/2024-2025 sobre regulación de inteligencia artificial en Bolivia.

La ley reconoce derechos fundamentales para los ciudadanos frente al uso de IA, destacando el derecho a no ser objeto de decisiones

automatizadas sin intervención humana, el acceso a información clara sobre cuando se emplea IA en servicios públicos, y la protección contra el uso indebido de datos personales. Se establece el derecho a la privacidad, a la transparencia y a la reparación en caso de daños derivados del uso ilegal o irresponsable de tecnologías basadas en IA. Esta protección busca empoderar al ciudadano en un contexto de creciente digitalización estatal (Cámara de Senadores, 2025).

Desafíos y brechas normativas

A pesar de su avance, la ley presenta desafíos significativos, entre ellos la necesidad urgente de una Ley Especial de Protección de Datos Personales que complemente y fortalezca el marco general de IA y privacidad. La ausencia de esta norma específica crea vacíos regulatorios que podrían afectar la eficacia en la protección de derechos digitales. Asimismo, la rápida evolución tecnológica exige una constante actualización normativa y capacidades técnicas en AGETIC y entidades vinculadas. La implementación práctica y supervisión efectiva también requiere recursos y formación especializada, factores críticos para cerrar brechas entre la regulación y la realidad institucional (Llanos, 2025; Cámara de Senadores, 2025).

Experiencias regulatorias internacionales relevantes

Unión Europea: Ley de Inteligencia Artificial 2024

La Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea, vigente desde el 1 de agosto de 2024, establece un marco regulatorio exhaustivo para el uso de la IA, clasificando los sistemas según el nivel de riesgo: inaceptable, alto, limitado y mínimo (Reglamento UE 2024/1689). Prohíbe aplicaciones de IA altamente riesgosas, como la manipulación del comportamiento humano, la puntuación social y el reconocimiento biométrico en tiempo real sin supervisión judicial, garantizando así la protección de la privacidad y derechos fundamentales (Comisión Europea, 2024). Además, impone obligaciones estrictas sobre transparencia, documentación técnica y vigilancia para las entidades que desarrollan o usan IA, determinando un equilibrio entre innovación y seguridad jurí-

dica. Esta legislación tiene especial relevancia para Bolivia al ofrecer un referente normativo para proteger derechos en la transformación digital estatal, especialmente en regulación de sistemas de alto riesgo y supervisión humana.

La Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea (UE) 2024 afecta significativamente los derechos humanos y la privacidad al establecer un marco normativo que protege a los individuos frente a riesgos asociados con el uso de IA. Prohíbe expresamente sistemas de IA que representan un riesgo inaceptable para los derechos fundamentales, como tecnologías de reconocimiento facial masivo sin supervisión judicial, sistemas de puntuación social y manipulación subliminal del comportamiento humano (Parlamento Europeo, 2024). Estas prohibiciones buscan resguardar la privacidad, la autonomía y la dignidad de las personas frente a prácticas tecnológicas intrusivas y potencialmente discriminatorias.

Además, la ley introduce estrictos requisitos de transparencia, responsabilidad y supervisión humana para sistemas considerados de alto riesgo, tales como aquellos usados en contratación, servicios financieros o salud. Estos sistemas deben someterse a evaluaciones rigurosas que garantizan la protección de datos personales y previenen sesgos injustos, asegurando el derecho a un debido proceso y la no discriminación (Comisión Europea, 2024). El reglamento también contempla mecanismos de rendición de cuentas y auditorías para mitigar impactos negativos, integrando así una perspectiva centrada en los derechos humanos.

Aunque representa un avance pionero en regulación tecnológica, se reconoce que la Ley de IA presenta desafíos y críticas, especialmente por concesiones a la industria tecnológica que podrían limitar su alcance en ciertos ámbitos como la vigilancia estatal, lo que genera preocupaciones sobre abusos y erosión de confianza pública (SciELO, 2025). No obstante, este marco legal pionero sirve como referencia esencial para otros países, incluida Bolivia, en el diseño de normas que equilibran la innovación tecnológica con la protección efectiva de derechos humanos y privacidad en la transformación digital del Estado.

Las diferencias clave entre la Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea (UE) 2024 y la legislación boliviana actual en materia de IA y privacidad pueden resumirse en los siguientes aspectos:

Integración y alcance normativo:

La ley europea establece un marco regulatorio integral que clasifica sistemas de IA por riesgo y contiene prohibiciones específicas a tecnologías de alto riesgo (reconocimiento facial masivo, puntuación social, manipulación subliminal), con un enfoque preventivo que garantiza la protección amplia de derechos humanos y privacidad (Comisión Europea, 2024). En cambio, la legislación boliviana, representada por la Ley N°178/2024-2025, es pionera, pero aún más limitada en detalle y desarrollo de categorías de riesgo, y depende en buena medida de complementos normativos que están en proceso (Senado de Bolivia, 2025).

Supervisión y aplicación:

La UE cuenta con mecanismos organizados para la supervisión regulatoria independiente, cumplimiento estricto y auditorías obligatorias para desarrolladores y usuarios de IA, junto con sanciones específicas. La normativa boliviana recién establece a AGETIC como autoridad reguladora, con retos importantes en capacidad técnica, recursos y experiencia para la implementación efectiva, lo que limita su alcance práctico inicial.

Protección de derechos humanos:

El modelo europeo enfatiza específicamente el respeto a los derechos fundamentales en todo el ciclo de vida de la IA, incorporando garantías como la supervisión humana obligatoria, prevención de sesgos y derecho a transparencia. Aunque la ley boliviana recoge estos derechos e incluye principios éticos, su ejecución depende aún de políticas públicas y reglamentos adicionales que consolidan esas garantías, reflejando un marco general más incipiente.

Participación ciudadana y transparencia:

La legislación europea incorpora mecanismos claros para la transparencia obligatoria y participación pública en la gobernanza de IA, mientras que Bolivia está en etapas iniciales de promover la participación ciudadana, con menor especificidad y regulación en esta materia.

Contexto y recursos:

La UE tiene mayor desarrollo institucional y financiero que permite una aplicación rigurosa y actualización constante de su ley. Bolivia enfrenta retos asociados a su contexto institucional, tecnológico y económico, que afecta la implementación de un marco regulatorio tan exhaustivo.

En conclusión, la Ley UE 2024 constituye un modelo avanzado, detallado y robusto en la protección de derechos y privacidad ante la IA, mientras que Bolivia cuenta con un marco normativo emergente que requiere consolidación técnica y complementaria para acercarse a estándares internacionales, elemento clave para la gestión pública en la transformación digital estatal.

Comparación con Perú, Colombia y Uruguay

Perú, Colombia y Uruguay han desarrollado marcos regulatorios y guías para la gobernanza de la IA que, si bien menos integrales que el modelo europeo, comparten principios claves aplicables a la realidad boliviana. Perú ha emitido lineamientos éticos que enfatizan la transparencia, privacidad y no discriminación en sistemas automatizados (Ministerio de Justicia Perú, 2024). Colombia adoptó medidas normativas para fomentar la innovación responsable alineada con estándares internacionales, prestando atención a la protección de derechos digitales y el fortalecimiento institucional (Ministerio TIC Colombia, 2024). Uruguay ha avanzado en políticas públicas que promueven la inclusión digital y la ética en IA, además de implementaciones piloto con mecanismos de participación ciudadana (Ministerio de Industria Uruguay, 2025).

Comparativamente, Bolivia puede beneficiarse del enfoque in-

tegral y categorización de riesgos del Reglamento UE 2024/1689, que permite una regulación diferenciada y proporcional, junto con la experiencia latinoamericana de adaptación normativa a contextos locales, énfasis en derechos fundamentales y participación pública. Esta articulación fortalece la propuesta normativa boliviana, destacando la necesidad de actualizar capacidades estatales y generar procesos inclusivos para la implementación efectiva en la gestión pública.

Desafíos éticos en la implementación de IA en el sector público boliviano

Protección de la privacidad y datos personales

La implementación de IA en la administración pública genera grandes preocupaciones éticas relacionadas con la protección y el manejo adecuado de los datos personales. El mal uso o la falta de control en el tratamiento de datos puede ocasionar sesgos, discriminaciones y violaciones a derechos fundamentales como la intimidad y la privacidad (Llanos, 2025). Por ello, se enfatiza la necesidad de una gobernanza rigurosa del dato que garantice la calidad, seguridad y transparencia en su uso, evitando la recopilación excesiva o injustificada y asegurando el cumplimiento de las normativas de protección de datos (Gutiérrez & Flórez, 2023; Sánchez, 2022).

Transparencia y responsabilidad algorítmica

La falta de explicabilidad y claridad en el funcionamiento de los algoritmos constituye un reto ético crucial, ya que limita el derecho de los ciudadanos a entender, cuestionar y corregir decisiones automatizadas que les afectan (Valle, 2022). Se requiere que la administración pública adopte sistemas que sean auditables, supervisados por humanos capacitados y que cuenten con mecanismos para corregir errores o sesgos (Cerrillo, 2023). La transparencia algorítmica es indispensable para fortalecer la confianza pública y garantizar un uso responsable y ético de la IA (Martín Delgado, 2023).

Inclusión digital y equidad en el acceso

La IA puede generar riesgos de exclusión y desigualdad si no se aseguran condiciones equitativas para el acceso a plataformas digitales y los beneficios derivados de la tecnología. Los algoritmos pueden reproducir o amplificar sesgos sociales preexistentes, afectando especialmente a grupos vulnerables. La ética requiere que las políticas públicas implementen estrategias para fomentar la inclusión digital y eliminar brechas socioeconómicas relacionadas, incorporando la participación de comunidades afectadas en el diseño y aplicación de tecnologías (Ramió, 2019; Beck, 2019).

Avances y propuestas para la futura regulación en Bolivia

Actualmente, Bolivia avanza hacia una legislación pionera que busca establecer un marco equilibrado para promover la innovación en IA sin sacrificar los derechos y garantías ciudadanas (Llanos, 2025). La propuesta contempla la creación de AGETIC como entidad reguladora con la misión de implementar políticas nacionales, vigilancia post comercialización, y sanciones en casos de mal uso (Senado de Bolivia, 2025). Además, se reconoce la necesidad de una Ley Especial de Protección de Datos Personales complementaria y de inversión en capacitación multidisciplinaria para la supervisión ética y técnica de los sistemas de IA. Estas propuestas son esenciales para enfrentar los retos éticos y técnicos que plantean la IA y asegurar que su implementación en la gestión pública sea respetuosa, transparente y justa.

Bolivia debería adoptar varias normas internacionales relevantes para fortalecer su marco regulatorio y ético en el manejo de la inteligencia artificial y protección de datos, tales como:

Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) de la Unión Europea: Considerado un estándar global en privacidad y protección de datos personales, el GDPR establece principios claros sobre consentimiento, transparencia, derechos de los titulares y obligaciones de los responsables del tratamiento, elementos que permitirían a Bolivia robustecer la gobernanza de datos y derechos fundamentales en la era

digital.

Normas Internacionales de Información Financiera de Sostenibilidad (NIIF S1 y S2): Estas normas, ya adoptadas parcialmente en Bolivia, exigen la divulgación financiera relacionada con la sostenibilidad, incluyendo riesgos asociados al cambio climático. Su adopción integral contribuiría a la transparencia y rendición de cuentas en el sector público y privado (Consejo Técnico Nacional de Auditoría y Contabilidad, Bolivia, 2024).

Recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Inteligencia Artificial: Este marco promueve un enfoque ético, transparente y responsable en el desarrollo y uso de IA, enfatizando la equidad, seguridad y respeto a los derechos humanos, principios vitales para la regulación boliviana.

Principios de la UNESCO sobre Ética de la Inteligencia Artificial: Incluyen directrices para garantizar que la IA se utilice en beneficio de toda la humanidad, con respeto a la dignidad humana, derechos y justicia social.

Normas Internacionales de Auditoría (NIA): Para reforzar la supervisión y auditoría de las aplicaciones públicas de IA, garantizando transparencia y responsabilidad técnica y financiera.

La incorporación de estos instrumentos internacionales ayudaría a Bolivia a crear un régimen normativo sólido, ético y compatible con estándares globales, facilitando además su inserción cooperativa en marcos regionales e internacionales de gobernanza digital.

DISCUSIÓN

Análisis crítico de la Ley N°178 en relación con la normativa europea

La Ley N°178/2024-2025 de Bolivia representa un avance significativo en la regulación de la inteligencia artificial (IA), estableciendo principios de transparencia, seguridad y protección de derechos ciudadanos que buscan conjugar innovación tecnológica con responsabilidad estatal (Senado de Bolivia, 2025). No obstante, al compararla con la Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea (UE) de 2024, emergen diferencias sustanciales que revelan áreas pendientes de desarrollo y fortalecimiento en la normativa boliviana, especialmente en términos de rigor técnico, alcance y mecanismos de supervisión.

En primer lugar, mientras el reglamento europeo incorpora una clasificación detallada de riesgos asociados a los sistemas de IA, estableciendo prohibiciones específicas para usos de alto riesgo como el reconocimiento facial masivo sin control judicial o la puntuación social, la Ley boliviana adopta un enfoque más general que remite a la creación de órganos reguladores sin detallar criterios equivalentes para la categorización y restricción de tecnologías. Esta carencia puede afectar la capacidad regulatoria para anticipar y mitigar impactos negativos concretos sobre derechos fundamentales (Parlamento Europeo, 2024; Llanos, 2025).

En segundo lugar, la Ley UE enfatiza en la supervisión humana efectiva, transparencia algorítmica, documentación técnica obligatoria y procedimientos de auditoría continua con sanciones claras para incumplimientos (Comisión Europea, 2024). En contraste, la legislación boliviana, aunque establece la Autoridad de Regulación (AGETIC) para promover vigilancia y sanciones, aún enfrenta desafíos institucionales para garantizar capacidades técnicas, independencia y eficacia en la ejecución normativa, lo que puede limitar el impacto en el control real de sistemas de IA en el sector público.

Además, la UE integra mecanismos detallados para la participación ciudadana y rendición de cuentas, robusteciendo la transparencia en la gestión y uso de IA. Bolivia, en el proceso de consolidar estos meca-

nismos, requiere fortalecer políticas públicas que fomenten la inclusión y control del efectivo social, asegurando que la legislación trascienda la mera declaración ética y se traduzca en prácticas operativas.

Finalmente, la Ley UE está inserta en un marco jurídico de mayor madurez tecnológica e institucional, con recursos para actualización continua conforme la tecnología evoluciona. La normativa boliviana, en su etapa de consolidación, debe prever mecanismos flexibles de adaptación normativa y mayor inversión en capacitación multidisciplinaria para integrar una gobernanza ética sólida y tecnológicamente informada.

En conclusión, la Ley N°178 representa un avance normativo pionero en Bolivia, pero para equiparar los estándares europeos en protección de derechos y gobernanza tecnológica es indispensable fortalecer la regulación con criterios técnicos rigurosos, mecanismos efectivos de supervisión y participación, así como una infraestructura institucional capaz de responder a los retos éticos y técnicos que plantea la IA en la gestión pública.

Para adaptar las recomendaciones europeas y así fortalecer la Ley N°178 de Bolivia, se sugieren los siguientes ajustes:

Clasificación y Regulación por Niveles de Riesgo: Adoptar un sistema de categorización de los sistemas de IA según su nivel de riesgo (inaceptable, alto, limitado y mínimo), tal como establece la Ley de IA de la UE, permitirá focalizar los controles y prohibiciones específicas para tecnologías que presentan peligro real para derechos fundamentales (Parlamento Europeo, 2024).

Supervisión e Independencia Regulatoria: Fortalecer a la Autoridad Reguladora (AGETIC) con recursos técnicos, humanos y autonomía institucional para garantizar auditorías, certificaciones y sanciones efectivas, de modo que se alcanza el nivel de vigilancia y cumplimiento que exige la normativa europea (Comisión Europea, 2024).

Transparencia Algorítmica y Supervisión Humana Obligatoria: Incluir obligaciones específicas para que los sistemas de IA sean explica-

bles, con registro transparente de decisiones automatizadas y supervisión humana efectiva en procesos relevantes, fomentando confianza y evitando decisiones arbitrarias o sesgadas (Valle, 2022).

Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas: Incorporar mecanismos claros para la participación social y el acceso público a información sobre el uso de IA en la administración pública, alineados con las mejores prácticas europeas, para garantizar control democrático y transparencia (Llanos, 2025).

Actualización Normativa Dinámica: Establecer mecanismos formales de revisión continua y adaptación normativa conforme a avances tecnológicos, permitiendo que la Ley se mantenga vigente y efectiva frente a los rápidos cambios en IA (Parlamento Europeo, 2024).

Inclusión de Salvaguardas Éticas Formalizadas: Integrar principios éticos específicos y mandatos sobre equidad, no discriminación, privacidad y derechos humanos, con protocolos claros para manejo de sesgos y protección de datos sensibles (Beck, 2019).

Implementar estos ajustes facilitará que Bolivia cuente con una legislación más robusta, dinámica y acorde a estándares internacionales, mejorando la gobernanza de la IA y protección de derechos en la transformación digital del Estado.

Desafíos pendientes: implementación, supervisión y sanciones efectivas

La implementación de la Ley N°178 en Bolivia enfrenta varios desafíos estructurales y operativos que afectan su eficacia en la regulación de la inteligencia artificial (IA). Primero, la capacidad institucional para supervisar de manera técnica y jurídica los sistemas de IA es limitada. La Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de la Información y Comunicación (AGETIC), que tendrá a su cargo la regulación y vigilancia, debe robustecer sus recursos humanos, técnicos y financieros para realizar auditorías efectivas y seguimiento post comercialización, conforme a los estándares internacionales (Llanos, 2025).

En segundo lugar, la ley aún depende de la aprobación normativa complementaria, como la Ley Especial de Protección de Datos Personales, cuya ausencia genera un marco fragmentado que limita las garantías plenas en privacidad y transparencia. Esta falta de legislación conexas pone en riesgo la integridad del sistema regulatorio y dificulta la imposición de sanciones claras y efectivas (Senado de Bolivia, 2025).

Además, la sanción y control efectivo de infracciones de IA requieren establecer procedimientos claros de verificación y mecanismos accesibles para la denuncia ciudadana. La definición de responsabilidades administrativas de desarrolladores y usuarios debe ir acompañada de un régimen sancionador proporcionado y eficiente, combinando medidas preventivas y correctivas, aspecto que la ley actual aún debe fortalecer (Teleinfopress, 2025).

Finalmente, la implementación debe considerar la capacitación multidisciplinaria —legal, técnica, ética— de funcionarios públicos y actores involucrados para garantizar la comprensión integral y el manejo responsable de la IA. La complejidad de los sistemas y riesgos asociados exigen un enfoque colaborativo e inclusivo, superando la mera emisión normativa para asegurar su aplicación efectiva, equitativa y justa en el sector público (García, 2024).

En conclusión, la Ley N°178 representa un paso pionero en Bolivia, pero su efectividad dependerá del fortalecimiento institucional, la aprobación de marcos normativos complementarios, la concreción de mecanismos de supervisión y sanción eficaces y la formación especializada, garantizando así la protección real de derechos y un desarrollo tecnológico responsable.

Propuestas para el fortalecimiento normativo y democrático

Es importante destacar que la Ley N°178/2024-2025 de Bolivia aún no ha sido sancionada oficialmente; se encuentra en proceso de revisión en la Cámara de Diputados, pero se toma como referencia para efectos de este estudio dada su relevancia como primer marco normativo integral sobre inteligencia artificial (IA) en el país (Senado de Bolivia,

2025). A fin de robustecer esta ley y avanzar hacia una regulación efectiva y democrática, se proponen las siguientes acciones:

Propuestas concretas para fortalecer la Ley N°178 en la Cámara de Diputados

Incorporación de una Ley Complementaria de Protección de Datos Personales:

Proponer que la Cámara de Diputados apruebe simultáneamente una norma específica para resguardar la privacidad y el derecho a la protección de datos personales en el ámbito de la IA, complementando así el proyecto principal y cerrando lagunas normativas que limitan la protección ciudadana (Llanos, 2025).

Definición clara y categorización de niveles de riesgo para sistemas de IA:

Incorporar en la ley un sistema de clasificación expresamente detalladas para identificar y regular los diferentes niveles de riesgo que presentan las soluciones tecnológicas, similares al modelo europeo, permitiendo así asignar proporcionales y específicas (Parlamento Europeo, 2024).

Fortalecimiento de la autoridad reguladora (AGETIC):

Solicitar recursos presupuestarios, técnicos y humanos para dotar a AGETIC de la autonomía e independencia necesarias para desarrollar auditorías técnicas, vigilancia y sanciones, con atribuciones claras para imponer multas y suspensiones administrativas en caso de incumplimiento (Senado de Bolivia, 2025).

Establecimiento de mecanismos de transparencia y supervisión humana obligatoria:

Incluir disposiciones que obligan a que todas las decisiones automatizadas tengan supervisión humana efectiva y que se garantice la explicabilidad y accesibilidad de los procesos algorítmicos, fortaleciendo el derecho de los ciudadanos a la información y reparación (Valle, 2022).

Creación de mecanismos de participación ciudadana y consulta pública especial sobre políticas de IA:

Incluir dentro del texto legal mecanismos formales de participación para que ciudadanía, expertos y grupos vulnerables puedan incidir en la gobernanza y evaluación de políticas públicas relacionadas con IA, promoviendo una regulación democrática (García, 2024).

Plazos y mecanismos para actualización dinámica normativa:

Proponer la inserción de cláusulas que permitan revisar y actualizar la regulación periódicamente, adaptándose a las evoluciones tecnológicas, asegurando que la ley permanezca vigente y eficiente ante nuevos retos (Comisión Europea, 2024).

Implementar estas propuestas en la Cámara de Diputados fortalecerá la Ley N°178, asegurando un marco robusto, inclusivo y adaptable que propicie un uso ético, seguro y transparente de la inteligencia artificial en Bolivia.

Completar el marco regulatorio con la próxima aprobación y articulación de una Ley Especial de Protección de Datos Personales complementaria, que permita un régimen fuerte y claro en materia de privacidad, seguridad y transparencia en el manejo de datos por sistemas de IA (Llanos, 2025).

Establecer mecanismos participativos inclusivos que involucren a sociedad civil, sector privado, academia y expertos multidisciplinarios en el diseño, ejecución y monitoreo de políticas públicas relacionadas con IA, asegurando así gobernanza democrática y legitimidad social (García, 2024).

Fortalecer la capacidad institucional de la Autoridad Reguladora (AGETIC) dotándola de autonomía, recursos humanos capacitados y tecnologías para una supervisión efectiva, así como desarrollar mecanismos claros y accesibles para la denuncia de abusos o incumplimientos normativos (Teleinfopress, 2025).

Promover políticas de educación y alfabetización digital para preparar a la ciudadanía y funcionarios públicos sobre el uso ético y responsable de la IA, generando una cultura digital consciente y crítica que contribuya a evitar riesgos sociales y éticos (Cusicanqui, 2025).

Innovar en modelos de gobernanza adaptativa que permitan la actualización continua y flexible de la regulación conforme evolucione la IA, incorporando revisiones periódicas, análisis de impacto y aprendizaje de experiencias internacionales (Parlamento Europeo, 2024).

Incorporar salvaguardas éticas específicas que regulen el diseño de algoritmos, garantizando la equidad, no discriminación y mitigación de sesgos, alineadas con estándares internacionales en derechos humanos y ética tecnológica (Beck, 2019).

En suma, estas propuestas buscan consolidar una regulación integral que no solo normativa técnicamente, sino que también fortalezca la democracia, la confianza pública y la protección de derechos en el auge de la inteligencia artificial en Bolivia.

4.5 Implicaciones para la gobernanza digital y derechos fundamentales y 4.6 Garantizar supervisión humana efectiva en decisiones automatizadas

La Ley N°178/2024-2025, en proceso de revisión en la Cámara de Diputados, pero tomada como referencia para este estudio, representa un avance crucial para la gobernanza digital en Bolivia, con un enfoque claro en la protección de los derechos fundamentales en la era de la inteligencia artificial (IA). A nivel institucional, la creación de la Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de la Información y Comunicación (AGETIC) busca instituir un órgano dedicado a la supervisión, regulación y promoción del uso ético de la IA. Esto fomenta una gobernabilidad digital basada en la transparencia, responsabilidad y ética tecnológica, pilares esenciales para gestionar los riesgos y oportunidades que emergen de la innovación disruptiva (Senado de Bolivia, 2025; Llanos, 2025).

En cuanto a los derechos fundamentales, la ley incorpora garantías para resguardar la privacidad, evitar la discriminación, asegurar la transparencia algorítmica y obligar a la supervisión humana en decisiones automatizadas, conforme a estándares internacionales. Este marco normativo establece bases sólidas para prevenir vulneraciones y proteger la dignidad y autonomía de las personas frente a la creciente automatización de procesos administrativos y judiciales en el sector público (García, 2024; Urgente.bo, 2025).

Para lograr una supervisión humana efectiva, se requiere que el control sobre las decisiones automatizadas no sea meramente simbólico, sino sustancial y operativo. Esto implica garantizar que los supervisores humanos cuenten con la competencia, autonomía y herramientas necesarias para intervenir, revisar y corregir decisiones cuando existan errores, sesgos o riesgos para los derechos. La capacitación de operadores, la implementación de sistemas “human-in-the-loop” y la exigencia de transparencia en los algoritmos son estrategias fundamentales para un control ético robusto (Digital Future Society, 2022; Valle, 2022).

Asimismo, es vital que existan mecanismos legales claros que aseguren el derecho a la información ya la impugnación frente a decisiones automatizadas, así como evaluaciones continuas y auditorías independientes que velan por la efectividad de esta supervisión. Solo con estos elementos Bolivia podrá garantizar que la AI se utilice de manera responsable, ética y respetuosa de los derechos humanos en la gestión pública (Levitina, 2024; Digital Journey, 2025).

CONCLUSIONES

Este estudio ha realizado un análisis exhaustivo del Proyecto de Ley N°178/2024-2025, pionero en Bolivia para la regulación de la inteligencia artificial (IA), contextualizándolo en el marco de normativas internacionales, sus desafíos, impactos y propuestas de fortalecimiento. Se destaca que la ley representa un avance significativo al equilibrar la promoción tecnológica con la protección de los derechos fundamentales, al tiempo que crean instancias institucionales, como la Autoridad de Regulación (AGETIC), dedicadas a la supervisión, sanción y promoción ética del uso de IA. Sin embargo, persisten riesgos y limitaciones, particularmente relacionados con la implementación efectiva, un marco sólido para la protección de datos personales, la transparencia algorítmica y la supervisión significativa humana. Estos aspectos constituyen áreas prioritarias para avanzar en el desarrollo normativo y técnico, garantizando un uso responsable y democrático de la IA en Bolivia.

Desde la perspectiva de la gobernanza digital, el proyecto normativo impulsa un sistema institucional capaz de enfrentar los retos que la transformación tecnológica plantea a la gestión pública, promoviendo la ética, la transparencia y la participación ciudadana como elementos centrales para asegurar la legitimidad social y el respeto a los derechos humanos. La inspección efectiva de decisiones automatizadas mediante supervisión humana constituye una medida esencial para evitar arbitrariedades y sesgos, dotando de mecanismos legales y técnicos claros que respalden la rendición de cuentas y el control social.

Para la política pública, se recomiendan varias acciones priorizadas: 1) promulgar una Ley Complementaria de Protección de Datos Personales que garantiza la privacidad y seguridad; 2) dotar a AGETIC de recursos, autonomía y capacidad técnica para la vigilancia y sanción; 3) implementar sistemas y formación para supervisión humana efectiva ('human-in-the-loop') en procesos automatizados; 4) fomentar la participación democrática y transparencia a través de canales inclusivos; y 5) promover la educación y cultura digital ética en funcionarios, desarrolladores y ciudadanos para un uso crítico y responsable de la IA. Además,

la regulación debe ser dinámica, con mecanismos para su actualización permanente frente a la evolución tecnológica. En cuanto a la investigación, es fundamental profundizar el estudio de los efectos sociales, éticos y jurídicos de la IA en Bolivia a fin de orientar políticas basadas en evidencia.

Finalmente, la formación ética en el uso de IA constituye un pilar para maximizar beneficios y minimizar riesgos, especialmente en ámbitos educativos y laborales. La experiencia de Bolivia en esta regulación puede posicionarlo como un modelo regional, con instrumentos integrales para enfrentar desafíos contemporáneos, siempre y cuando se continúa fortaleciendo la institucionalidad y el marco jurídico de manera coherente y participativa, reflexionando permanentemente sobre los límites éticos y sociales de la tecnología.

Síntesis de hallazgos y aportes del estudio

El Proyecto de Ley N°178/2024-2025, “Promoción, Gestión y Uso de la Inteligencia Artificial” en Bolivia, constituye un marco normativo pionero que enfrenta los retos tecnológicos, éticos y jurídicos de la inteligencia artificial (IA) en el contexto nacional. Se ha identificado que esta iniciativa busca equilibrar la innovación tecnológica con la protección firme de derechos fundamentales como la privacidad, la transparencia y la no discriminación digital. La creación de la Autoridad Reguladora (AGETIC) específica para esta materia fortalece la gobernanza digital, permitiendo supervisión, sanciones y promoción ética del uso de IA. Sin embargo, persisten vacíos como la necesidad de una Ley complementaria de Protección de Datos Personales, la exigencia de supervisión humana significativa, y la efectiva incorporación de la participación ciudadana.

Este estudio también resalta la importancia de una regulación dinámica que se adapta a los avances tecnológicos y de la formación ética y digital de operadores, desarrolladores y usuarios para propiciar un uso responsable y consciente de la IA. El aporte principal se concentra en poner en evidencia que la regulación de IA en Bolivia puede y debe ser un modelo regional, dada su sensibilidad por los derechos humanos y

soberanía tecnológica, siempre que se implementen las recomendaciones planteadas para superar desafíos institucionales, técnicos y sociales.

Recomendaciones para la política pública y la investigación futura

En función de los hallazgos, se recomienda que la Ley 178 aprobada por el Senado sea considerada prioritariamente por la Cámara de Diputados, y se promulgue como Ley de la República, para evitar retrasos que puedan afectar la soberanía tecnológica y la regulación de este campo estratégico. Es fundamental complementar esta ley con una normativa específica de Protección de Datos Personales que garantiza la privacidad y la seguridad jurídica, base de la confianza ciudadana en la IA.

La institucionalidad de la AGETIC debe ser fortalecida con recursos técnicos, humanos capacitados y funcionales para garantizar la supervisión efectiva, aplicación de sanciones y elaboración de políticas públicas coherentes y actualizadas. La implementación de sistemas de supervisión humana (“human-in-the-loop”) debe ser obligatoria, con formación continua para operadores, a fin de prevenir errores, sesgos y arbitrariedades en la actividad algorítmica.

Asimismo, la creación de espacios institucionalizados para la participación pública y la transparencia en la gestión del AI permitirá la construcción de una gobernanza democrática e inclusiva. Se sugiere invertir en programas educativos y de alfabetización digital, con énfasis en ética tecnológica, para funcionarios, desarrolladores y usuarios, con el fin de fortalecer la cultura de responsabilidad digital y protección de derechos.

Finalmente, se debe adoptar un mecanismo legal para la revisión constante y actualización dinámica de la regulación, considerando la rápida evolución tecnológica, y fomentar la investigación multidisciplinaria sobre los impactos sociales, éticos y jurídicos de la IA en Bolivia, que sirva para alimentar mejoras normativas futuras.

Estas recomendaciones permiten construir una política pública que impulse una regulación ética, sostenible y eficiente de la inteligencia

artificial, que proteja los derechos humanos y fomente un desarrollo tecnológico inclusivo para Bolivia.

Referencias bibliográficas

Beck, U. (2019). *La sociedad del riesgo*. Paidós.

Cámara de Senadores de Bolivia. (2025). Proyecto de Ley N.º 178/2024–2025 sobre promoción, gestión y uso de la inteligencia artificial. Estado Plurinacional de Bolivia.

Cerrillo i Martínez, A. (2023). Reutilización de la información del sector público e inteligencia artificial. En E. G. Gamero & F. L. Pérez (Dirs.), *Inteligencia artificial y sector público* (pp. xx–xx). Tirant lo Blanch.

Chahuán, C. A. (2018). Ley de protección de datos personales en Chile: Un análisis desde la perspectiva de los derechos fundamentales. *Revista Derecho y Sociedad*, (35), 45–68.

Comisión Europea. (2024). Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de IA). *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*.

Consejo Técnico Nacional de Auditoría y Contabilidad. (2024). Resolución CTNAC N.º 01/2024. Estado Plurinacional de Bolivia.

Cusicanqui, P. (2025). Educación y ética digital para combatir la desinformación. *Bolivia Verifica*.

Defensoría del Pueblo de Bolivia. (2024). Informe sobre derechos digitales y privacidad en Bolivia. Defensoría del Pueblo.

Floridi, L. (2016). *The ethics of information*. Oxford University Press.

García, R. (2024). La adopción automatizada de resoluciones y derechos fundamentales. *Colex*.

Gómez, M. R., & Salinas, P. L. (2020). Transparencia y acceso a la información pública en Uruguay: Avances y desafíos en la digitalización estatal. *Revista Latinoamericana de Derecho Administrativo*, 12(2), 123–147.

Gutiérrez, J., & Flórez, M. (2023). Retos de la gobernanza de datos y de la inteligencia artificial en el sector público iberoamericano. *GIGAPP Estudios Working Papers*, (10), 329–334.

Instituto Plurinacional de Investigaciones Pedagógicas Marca Barrientos. (2023). *Ética en inteligencia artificial en la educación boliviana*. IPI-PMB.

Llanos, W. (2025). *Bolivia avanza hacia una ley pionera para regular la inteligencia artificial*. Universidad Franz Tamayo.

Levitina, A. (2024). *Supervisión humana en decisiones automatizadas: Desafíos legales*. CIDOB.

Martín Delgado, I. (2023). La aplicación del principio de transparencia a la actividad administrativa algorítmica. En E. G. Gamero & F. L. Pérez (Dir.), *Inteligencia artificial y sector público* (pp. xx–xx). Tirant lo Blanch.

Ministerio de Industria, Energía y Minería. (2025). *Estrategia nacional para el desarrollo responsable de la inteligencia artificial*. República Oriental del Uruguay.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2024). *Lineamientos éticos para la inteligencia artificial en la administración pública*. República del Perú.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2024). *Política nacional de inteligencia artificial*. República de Colombia.

Nissenbaum, H. (2010). *Privacy in context: Technology, policy, and the integrity of social life*. Stanford University Press.

Ramió, C. (2019). *Inteligencia artificial y administración pública*. Catarata.

Ramírez, J. F. (2019). Algoritmos y derechos: Transparencia algorítmica y debido proceso en la administración pública. *Revista de Gobernanza Digital*, 7(1), 34–56.

Sánchez, M. (2022). *Explotación de datos e inteligencia artificial: Nuevas estrategias de regulación en Colombia y la región iberoamericana*. Tirant lo Blanch.

Sánchez, M. R. (2025). *Privacidad de datos e inteligencia artificial en la gestión pública boliviana: Retos y garantías en la transformación digital del Estado* [Trabajo inédito].

Senado de Bolivia. (2025). *Ley N.º 178/2024–2025 sobre regulación de la inteligencia artificial*. Estado Plurinacional de Bolivia.

Solove, D. J. (2008). *Understanding privacy*. Harvard University Press.

Taruffo, M. (2017). *Giustizia e tecnologia: Trasparenza, responsabilità e diritto*. Il Mulino.

Teleinfopress. (2025). *Bolivia avanza hacia una regulación integral de la inteligencia artificial*. Teleinfopress.

Urgente.bo. (2025). *Bolivia frente al desafío de la inteligencia artificial*. Urgente.bo.

Valle, R. (2022). *Transparencia y explicabilidad en inteligencia artificial y uso de algoritmos: Una visión de género*. En M. Hueso & A. Claramunt (Eds.), *Transparencia y explicabilidad de la inteligencia artificial* (pp. xx–xx). Tirant lo Blanch.

Velásquez, L. M. (2021). *Alfabetización digital y participación ciudadana en la era de la transformación digital gubernamental*. *Revista Iberoamericana de Ciencia Política*, 3(1), 89–105.

Viaje Digital. (2025). *Los humanos ante la IA: De la supervisión al control ético*. Viaje Digital.

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN BOLIVIA. PROPUESTA DE RENOVACIÓN DE LA ENSEÑANZA-APRENDIZAJE DE LA DISCIPLINA A LA LUZ DE LAS NORMAS DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

The constitutionalization of administrative law in Bolivia. A proposal for the renewal of the teaching and learning of the discipline in light of the norms of the constitutional block

Alan E. Vargas Lima

Abogado especialista en Derecho Constitucional y Administrativo

Docente universitario y miembro de la ABEC y ABEDA

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch13>

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene por objetivo plantear una revisión del contenido general y las fuentes del Derecho Administrativo, precisando algunas definiciones para su comprensión adecuada; ello para luego poner énfasis en el marco normativo vigente, subrayando la importancia de las fuentes de producción y de conocimiento de esta rama especializada, a la luz de tres elementos esenciales: la Constitución boliviana de 2009 -que se caracteriza por ser una Constitución normativa y ampliamente garantista-, el Bloque de Constitucionalidad vigente -de observancia obligatoria para las autoridades administrativas-, y la Jurisprudencia Constitucional relevante sobre las garantías del debido proceso administrativo, a fin de destacar su enorme utilidad para la enseñanza-aprendizaje del Derecho Administrativo en Bolivia.

Palabras clave

Bloque de Constitucionalidad - Constitucionalización - Derecho Administrativo - Derechos Humanos - Jurisprudencia Constitucional - Tratados internacionales

Abstract

The objective of this research is to present a review of the general content and sources of Administrative Law, clarifying some definitions for its proper understanding; this will then emphasize the current regulatory framework, highlighting the importance of the sources of production and knowledge of this specialized branch, in light of three essential elements: the Bolivian Constitution of 2009 - which is characterized as a normative and broadly protective Constitution -, the current Constitutional Block - of mandatory observance for administrative authorities -, and the relevant Constitutional Jurisprudence on the guarantees of due administrative process, in order to highlight its enormous usefulness for the teaching and learning of Administrative Law in Bolivia.

Keywords

Constitutionality Block - Constitutionalization - Administrative Law - Human Rights - Constitutional Jurisprudence - International Treaties

INTRODUCCIÓN

La ciencia del Derecho Administrativo, es una disciplina jurídica en permanente evolución, al igual que su objeto de estudio, cual es la Administración Pública, que atraviesa por constantes transformaciones estructurales e innovaciones organizativas, acudiendo inclusive a los recursos tecnológicos que sean útiles para la satisfacción oportuna del interés colectivo.

Como bien precisa el jurista español Jaime Rodríguez-Arana (2022), el derecho administrativo es en la actualidad, una rama del derecho público que, partiendo de la *norma fundamental*, aspira a la realización efectiva del modelo de Estado social y democrático de derecho, que hoy caracteriza la forma de Estado dominante en el planeta –y que es también la base sobre la cual se asienta el modelo de Estado Plurinacional–.

Así también, se debe reconocer que, desde sus orígenes, el derecho administrativo se nos presenta dependiente del interés general, es decir, de aquellos asuntos supraindividuales que a todos afectan por ser comunes a la condición humana, y que reclaman una gestión y administración equitativa, que satisfaga las necesidades colectivas en un marco de racionalidad y de justicia.

En el contexto boliviano, cabe tener presente que **la actividad de toda la Administración Pública, para poseer legitimidad, tiene -y debe tener- su base en las normas previstas por la Constitución**, no sólo porque allí se encuentran señalados los *principios fundamentales* que operan como directrices que van a regir la actividad administrativa del Estado; sino porque en su contenido se encuentran previstos los *principios ético-morales* que guían la conducta que deben observar cotidianamente los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones, así como también se hallan consagrados una serie de *derechos fundamentales y garantías constitucionales* que, siendo inherentes a la dignidad humana, constituyen límites infranqueables en el ejercicio del poder público frente al ciudadano, dado que determinan el alcance de las

actividades que deben desarrollar las autoridades públicas, y asimismo, regulan el sentido de las decisiones que lleguen a adoptar -desde cualquier nivel de gobierno en que se encuentren-, siendo dichas autoridades administrativas las principales encargadas de materializar los principios, valores, derechos y garantías consagrados en la Norma Suprema.

Sumado a ello, se debe considerar que el fenómeno de la *constitucionalización del ordenamiento jurídico*, ha renovado el sentido y alcance de las normas de la Constitución, cuya fuerza expansiva llega ahora a condicionar la legislación, la jurisprudencia, y también la actividad tanto de gobernantes como de gobernados. En consecuencia, siendo indudable la trascendencia jurídica, política y social de la Ley Fundamental, resulta absolutamente indispensable revisar las fuentes de producción y de conocimiento de una disciplina tan dinámica como es el Derecho Administrativo, y guiar su enseñanza-aprendizaje verificando sus bases constitucionales, a fin de que las normas del ordenamiento jurídico administrativo sean consonantes con las normas -axiológicas, dogmáticas y orgánicas- de la Constitución y del Bloque de constitucionalidad, para alcanzar el grado suficiente de validez formal y material, cuya vigencia estará respaldada a su vez por la presunción de constitucionalidad.

Ello implica, que la Constitución en Bolivia, debe ser entendida actualmente no sólo de manera formal, como reguladora de las fuentes del Derecho, de la distribución y del ejercicio del poder entre los órganos estatales; sino también como la Ley Suprema que contiene los valores, principios, derechos y garantías que deben ser la base de la actividad de todos los órganos del poder público, en especial del legislador y del intérprete de la Constitución (SC 0258/2011-R); así como de las autoridades públicas (judiciales y/o administrativas), cuyos actos y decisiones deben tener su fundamento y fuente de legitimación en las normas de la Constitución.

Entonces, la actividad de la Administración Pública en nuestro país, debe guiarse bajo la premisa de que la Constitución, en la medida que contiene normas jurídicas de aplicación directa y de cumplimiento

obligatorio, es una de las fuentes indispensables del Derecho en general, y del Derecho Administrativo en particular, constituyéndose en la base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico que rige la actividad de la Administración Pública, dado que establece las normas principales que estructuran el sistema jurídico y que actúan como parámetro de validez formal y material de toda la pirámide normativa del Estado.

Marco Teórico-Conceptual sobre Derecho Administrativo

En el contexto de la relevancia constitucional explicada anteriormente, cabe hacer notar que, en el estudio de esta disciplina, se pueden encontrar tantas definiciones sobre Derecho Administrativo, como diversidad de autores hay en el mundo.

De ahí que por ejemplo, en la forma más simple, Otto Mayer decía que el Derecho Administrativo es “el derecho relativo a la Administración”; sin embargo, esa clásica expresión no nos da un concepto cabal de la materia. Este concepto -según Pablo Dermizaky- se desprende del hecho de que la actividad administrativa (pública) engendra necesariamente relaciones entre ella y los administrados; relaciones que requieren de normas jurídicas para ser ordenadas y eficaces; estas normas constituyen lo que se llama *Derecho Administrativo* (Dermizaky, 1999: 29).

En este sentido, autores como Roberto Dromi, Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, consideran que el Derecho Administrativo es el régimen jurídico de la función administrativa del Estado, y trata sobre el circuito jurídico del obrar administrativo, lo que implica el conjunto de operaciones que debe ejecutar para la realización de sus fines; sin embargo, este parece ser un concepto muy genérico sobre el alcance de la disciplina, que no logra precisar su naturaleza jurídica, ni tampoco señala los aspectos mínimos que se deben incluir en su estudio.

En cambio, para Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, el Derecho Administrativo no se limita a los órganos de poder, o a una sola función, sino que regula a los sujetos que se agrupan bajo el nombre de Administración Pública, la cual es el requisito indispensable para que exista una relación jurídico administrativa; finalmente concluye

señalando que no se trata de un derecho privilegiado, porque además existe un cuadro de garantías mínimas para los ciudadanos. Como se puede apreciar, este concepto nos brinda mayores detalles acerca de la naturaleza jurídica del Derecho Administrativo, asignándole una doble dimensión, dado que no solamente se dirige a regular la Administración Pública, sino que además tiene en cuenta los derechos fundamentales de los ciudadanos, como una limitación al ejercicio del poder público del Estado.

En el caso de la doctrina administrativa boliviana, el profesor Alfredo Revilla Quezada –notablemente influido por la doctrina francesa del siglo XIX, a través del pensamiento de Eduardo Laferrière–, consideraba al Derecho Administrativo, simplemente como “*la rama del Derecho que preside la organización y funcionamiento de los servicios públicos*” (Revilla, 1958: 19), definición que, en síntesis, contiene los mismos elementos que años antes ya había expresado el maestro argentino Rafael Bielsa, quien además hacía referencia al control jurisdiccional de la administración pública, como un elemento importante para entender los alcances y las limitaciones de la función administrativa; por ello definía a esta disciplina como: “*el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y al consiguiente control jurisdiccional de la administración pública*” (Bielsa, 1964: 37. Libro publicado originalmente en 1947). Similar posición doctrinal adoptaba el autor Manuel María Diez (1963), al señalar que: “*Entendemos por Derecho Administrativo, el complejo de principios y normas de derecho público interno que regulan la organización, la actividad de la administración pública y su control*”.

Sin embargo, el tratadista Agustín Gordillo consideraba superada la muy conocida definición de Bielsa, dado que si bien el derecho administrativo francés tradicional, se construyó especialmente sobre la noción de “servicio público” –al punto de constituir la en el pivote central de la disciplina–, hoy en día han surgido muchos otros temas de fundamental importancia en la materia y que no tienen, sin embargo, una relación directa con aquella. Así, además de los mencionados, puede re-

cordarse toda la teoría del *acto administrativo*, de las empresas estatales que no prestan servicios públicos, de la *planificación económica*, etc. Por ello, si bien la noción de servicio público sigue siendo para algunos, importante, no es en absoluto la más importante de la materia, y no justifica por ello que se defina en base a ella al derecho administrativo (Gordillo, 2013: 108). En este sentido, el autor argentino ha llegado a definir al Derecho Administrativo como “*la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta*” (Gordillo, 2013: 115).

Así también, el gran tratadista Miguel S. Marienhoff definía esta disciplina como: “el conjunto de normas y principios de derecho público interno, que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de la administración pública, así como la regulación de las relaciones interorgánicas, interadministrativas, y las de las entidades administrativas con los administrados”; lo que indudablemente nos brinda una pauta de la magnitud del alcance de sus regulaciones jurídicas.

En época reciente –y teniendo como componente esencial a la administración pública en el contexto boliviano– el autor Juan Alberto Martínez Bravo, ha llegado a definir al Derecho Administrativo como “el conjunto de normas jurídicas de derecho público interno que regulan la organización y funcionamiento de los órganos administrativos y sujetos estatales, subordinados y en relación de tuición, respecto de los órganos del poder público, y las relaciones de aquellos para con los administrados” (Martínez, 2018, p. 69).

Así también hace algunos años atrás, luego de analizar los principales criterios existentes (por ejemplo: *a) criterio legalista; b) criterio subjetivo: de la actividad total del Estado, de la actividad del Poder Ejecutivo, de la actividad de la administración pública; c) criterio objetivo: funcional, de los servicios públicos, de las relaciones jurídicas; d) criterio mixto*) para definir al derecho administrativo, el profesor mexicano Jorge Fernández Ruiz (2016) afirmaba que ninguno de ellos es suficiente para lograr una definición cabal y exacta de esa rama del derecho. Así lo han entendido diversos autores que, por tal razón, recurren a varios de

estos criterios para elaborar su definición. Así, por ejemplo, el profesor italiano Guido Zanobini, emplea el criterio de la actividad de la administración pública, conjuntamente con el criterio de las relaciones jurídicas para definir al derecho administrativo como “la parte del derecho público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de actividad de la administración pública y las relaciones jurídicas consiguientes entre ella y los demás sujetos”.

Finalmente, y en razón de rechazar la adopción de un criterio único para definir al derecho administrativo, el distinguido profesor venezolano Allan Randolph Brewer-Carías, a tiempo de reflexionar sobre el concepto de Derecho Administrativo, opta por emplear varios criterios para elaborar en los siguientes términos su definición mixta -a la cual nos adscribimos por su visión integral de la disciplina-:

El derecho administrativo es aquella rama del derecho público que regula los sujetos de derecho o personas jurídicas que conforman al Estado; la Administración Pública como complejo orgánico de esas personas jurídicas estatales, y su organización y funcionamiento; el ejercicio de la función administrativa dentro de las funciones del Estado; la actividad administrativa, la cual siempre tiene un carácter sublegal, realizada por los órganos de las personas jurídicas estatales; y las relaciones jurídicas que se establecen entre las personas jurídicas estatales o las que desarrollan la actividad administrativas, y los administrados (Brewer-Carías, 2020, p. 28).

MARCO METODOLÓGICO

La metodología utilizada en el desarrollo de esta investigación, se basa en la revisión bibliográfica acerca del origen y naturaleza jurídica de la disciplina del Derecho Administrativo General a nivel nacional; apoyado en la verificación jurisprudencial de un universo de sentencias constitucionales emitidas en materia constitucional y administrativa, por parte del Tribunal Constitucional en su primera época (1999-2007), hasta la sistematización jurisprudencial relativamente reciente, realizada por el Tribunal Constitucional Plurinacional (2012-2015).

En el proceso de investigación, se ha procedido a la recolección de datos e información a través de las Sentencias Constitucionales emitidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional, para comprender los alcances del principio de aplicabilidad directa de la Constitución, así como la naturaleza jurídica del debido proceso en sede administrativa, y asimismo verificar su evolución a través de las distintas líneas jurisprudenciales construidas hasta época reciente.

Para identificar las sentencias constitucionales analizadas en este trabajo, se realizó una búsqueda con las frases: “aplicación directa”, “debido proceso administrativo”, “derechos fundamentales”, “principios”, “Ley 2341”, “procedimiento administrativo”, en el Buscador “Aletheia”, sistema de consulta de jurisprudencia de la página web del Tribunal Constitucional Plurinacional, respecto de las sentencias emitidas desde el año 2012 -cuando se reinstala el Tribunal con nuevos Magistrados elegidos por voto popular- hasta el año 2023.

NOTAS SOBRE EL SURGIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SU ESTUDIO DOCTRINAL

Antecedentes generales

Teniendo en cuenta que la Administración es inseparable del Estado, y que éste ha existido en diversas formas desde la más remota antigüedad –lo que significa que la historia es también fuente indispensable de conocimiento de esta disciplina–, es lógico pensar que siempre ha habido un conjunto de normas que, aunque embrionarias, pueden considerarse como antecedentes del moderno Derecho Administrativo.

Durante la Edad Media, para conseguir la expansión de sus propiedades y de sus dominios, los reyes estimularon la elaboración de técnicas y prácticas administrativas llamadas después la **Cameralística**, cuyo estudio fue introducido en las Universidades prusianas, a mediados del siglo XVIII, por Von Giusti. Dicha Cameralística constituye, en realidad, el primer cuerpo orgánico de normas sobre Administración Pública.

Se dice que **Lafferrière** fue el primero en separar, en la Francia

de 1860, la Ciencia de la Administración del Derecho Administrativo, atribuyendo a la primera las normas y técnicas de la administración en general, y al segundo las normas jurídicas concernientes a la Administración pública.

Según relata Dermizaky (2001), el Derecho Administrativo como tal, nació en Francia poco tiempo después de la Revolución, a través de un principio y de un fallo judicial (*Arrêt*), según lo explica el *Professeur* René Chapus: el primero, derivado de una interpretación de la separación de poderes, es el de la separación de las autoridades administrativas y judiciales. Según la Ley de 16-24 de agosto de 1790 sobre organización judicial, reiterada en la Ley de 16 Fructidor, Año III, la acción de la administración, cuando ésta actúa como poder público, no debe ser juzgada por los tribunales judiciales. En virtud de estas leyes se instituyó en el Año III, tribunales especializados para conocer las controversias de la administración como poder público: los consejos de prefectura (reemplazados en 1954 por los tribunales administrativos), y el Consejo de Estado.

Cabe destacar, que el primer acto de la jurisdicción administrativa en Francia tuvo lugar con el famoso **Arrêt Blanco, de 8 de Febrero de 1873**, por el que el Tribunal de Conflictos señalaba que la Administración Pública “no puede regirse por los principios del Código Civil, por las relaciones de particular a particular”; debido a que “ella tiene sus reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y el propósito de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados” (Chapus, 1998: 2).

Por otro lado, se debe rememorar que la primera cátedra sobre esta materia se introdujo en la Universidad de París en 1828, y al año siguiente, el Barón de Gérando (1772 - 1842) escribió sus “Institutos de Derecho Administrativo Francés”. Así también, en Italia, la primera obra escrita sobre esta disciplina apareció una década antes en 1814, con el título de “Principios fundamentales de Derecho Administrativo”, del autor Juan Domingo Romagnosi (1761 - 1835).

Antecedentes en Bolivia

Durante la Colonia, el territorio que hoy es Bolivia estaba administrado por la Real Audiencia de Charcas que dependía directamente del Rey de España, aconsejaba a los virreyes y podía reemplazarles en caso de ausencia o muerte; trazaba sus planes de gobierno y administraba justicia, siendo representada por los gobernadores en los diferentes distritos, a quienes asesoraba un cuerpo colegiado denominado Cabildo. El gobierno local se ejercía por los corregidores.

El **Cabildo** era un órgano similar al Ayuntamiento español de la Edad Media, y estaba integrado por un alcalde, regidores y otros funcionarios, cuyo número fluctuaba entre 6 y 24, según la importancia de la ciudad. Este órgano se ocupaba de la administración, impuestos, salubridad, y asimismo se constituía en Tribunal de primera instancia.

Estos antecedentes, logran poner en evidencia, que la historia es también fuente indispensable de conocimiento, para conocer y comprender la evolución y desarrollo de la ciencia del Derecho Administrativo en Bolivia.

Al respecto, corresponde precisar que los primeros estudios sobre esta materia en nuestro país, se iniciaron a mediados del siglo XIX. Así, el **Estatuto Orgánico de las Universidades** (aprobado mediante Decreto Supremo de 25 de agosto de 1845), disponía que “los que quieran obtener el grado de Doctor harán un año más de estudios de Derecho Público y Civil en sus relaciones con la Administración del Estado”.

La reimpresión de la obra del mexicano Teodosio Lares “**Lecciones de Derecho Administrativo**”, hecha en Sucre, en la imprenta López, en 1857, para que sirviera de texto de estudio en la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de San Francisco Xavier, fue la primera publicación hecha en Bolivia sobre esta materia.

En 1862, y en la misma ciudad, apareció el folleto “Breves Apuntes sobre el Derecho Administrativo de Bolivia”, basado en la obra del profesor español Manuel Colmeiro. Años más tarde, don José Santos

Quinteros publicó en 1894 la primera edición de su obra sobre “*Derecho Administrativo*”, en la cual lo consideraba como “la ciencia que estudia los principios que rigen la organización y funciones de los poderes y tribunales administrativos, las doctrinas concernientes a la dirección y al manejo de los intereses generales del Estado” (p. 22). Esta obra alcanzó su segunda edición en 1920, y durante muchos años sirvió como texto de estudio en las Facultades de Derecho de Bolivia.

Sin embargo, cabe resaltar que dos décadas después, un autor boliviano logró elaborar una obra que sistematiza todo del contenido mínimo del Derecho Administrativo para la enseñanza de esta disciplina a nivel universitario durante el siglo XX; en efecto, se trata del “*Curso de Derecho Administrativo Boliviano*” (obra publicada originalmente en la ciudad de Potosí, en 1945) escrito por el Catedrático de la Universidad Mayor de San Andrés y entonces Director de la Escuela de Administración Pública, Dr. Alfredo Revilla Quezada; obra cuya segunda edición puesta al día, fue publicada con posterioridad en 1958, e incluye además un extenso Índice Alfabético y Cronológico de las principales disposiciones administrativas vigentes en Bolivia hasta esa época.

Finalmente, cabe señalar que, en aquel texto universitario el mismo profesor Revilla (1958) precisaba que la cátedra de Derecho Administrativo no se separó de la de Derecho Público hasta la aprobación del Estatuto de Instrucción Pública de 15 de enero de 1874, y posteriormente, varias Facultades de Derecho volvieron a unirla, esta vez con el Derecho Constitucional, hasta mediados del siglo XX, época en que se constituyó definitivamente en materia independiente.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Las nuevas fuentes a considerar en el estudio del Derecho Administrativo

En la diversidad de textos publicados sobre esta materia en Bolivia, generalmente se señala que las fuentes del Derecho Administrativo, son las mismas establecidas para todo el Derecho; así, el profesor Pablo Dermizaky (en su obra publicada originalmente en 1985) consideraba

por ejemplo que las fuentes del Derecho Administrativo son las mismas que las del Derecho en general, vale decir, la ley, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina, con la siguiente salvedad: “cabe agregar los tratados internacionales, cuando de alguna manera afectan a la Administración Pública” (Dermizaky, 1988), lo que demuestra que hasta aquel tiempo, los tratados internacionales -como parte del ordenamiento jurídico- solo tenían una leve influencia y relativa utilidad para los estudios de Derecho Administrativo en nuestro país.

Sin embargo, particularmente considero que de acuerdo a las normas previstas en la Constitución boliviana aprobada el año 2009, que tienen incidencia directa en esta materia -en virtud del fenómeno de “constitucionalización del ordenamiento jurídico”-, y conforme a los avances de esta disciplina que está dedicada específicamente al estudio de la organización y funcionamiento de la Administración Pública en sus relaciones con los administrados, debe entenderse que actualmente se trata de una rama especial del Derecho Público que tiene su fundamento indispensable en la Constitución y también en las normas del Bloque de Constitucionalidad, lo que significa que sus fuentes son notablemente diferentes a las clásicamente señaladas para el Derecho en cualquiera de sus ramas.

En efecto, se debe tener en cuenta que en la actualidad nos encontramos frente a un proceso de **constitucionalización de todo el ordenamiento jurídico**, en donde la Constitución -en palabras de Guastini (2001, p. 153) y Comanducci (2002, p. 97): “*es una Constitución invasora, que condiciona la legislación, la jurisprudencia, la doctrina, la acción de los gobernantes y gobernados, y que ha dado lugar al nacimiento de un nuevo paradigma de Estado, el Estado Constitucional de Derecho, en el que se apuesta por Constituciones con fuerte contenido normativo, y a la vez garantizadas*”. Vale decir que en el constitucionalismo contemporáneo: “Son *Constituciones normativas* porque tienen un vasto programa normativo, con principios, valores, amplios catálogos de derechos y garantías, y no simplemente con reglas sobre las fuentes de producción normativa y reglas del juego. Son *Constituciones garantizadas* porque existe un órgano jurisdiccional para hacer valer las normas cons-

titucionales, frente a su lesión, a través de los mecanismos de protección previstos en la misma Constitución. Debe añadirse que la existencia de una jurisdicción especializada para el control de constitucionalidad, no impide que la jurisdicción ordinaria proteja los derechos fundamentales y garantías constitucionales”; y precisamente la Constitución boliviana que ha cumplido más de una década de vigencia, se caracteriza por ser una Constitución normativa y ampliamente garantista.

En síntesis, como afirma Prieto Sanchis (2002, p. 119), el Estado Constitucional representa una fórmula mejorada del Estado de Derecho, pues se busca no sólo el sometimiento a la ley, sino a la Constitución, que queda inmersa dentro del ordenamiento jurídico como una norma suprema: *“Los operadores jurídicos ya no acceden a la Constitución a través del legislador, sino que lo hacen directamente, y, en la medida en aquélla disciplina numerosos aspectos sustantivos, ese acceso se produce de manera permanente, pues es difícil encontrar un problema jurídico medianamente serio que carezca de alguna relevancia constitucional”*.

De lo señalado, se colige que en un Estado Constitucional de Derecho –que constituye la base sobre la cual se erige el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario y con Autonomías, en Bolivia–, tanto gobernantes como gobernados, deben someterse al imperio de la Constitución, a fin de que no sean las actuaciones meramente discrecionales (o caprichos personales), las que se impongan en el desarrollo de sus actividades públicas, porque ello implicaría desconocer lo previsto anteladamente por la normativa vigente, vulnerando así el principio de seguridad jurídica (Sentencia Constitucional Plurinacional 0270/2012 de 4 de junio); en este sentido, la constitucionalización de la Administración Pública en general, y del Derecho Administrativo en particular, significa concretamente que tanto la parte axiológica y dogmática, así como la parte orgánica de la Ley Fundamental, son plenamente aplicables en el ejercicio de la función pública y de las actividades administrativas, y en virtud del principio de aplicación directa de la Constitución (art. 109), los derechos fundamentales tienen incidencia directa en el ámbito del Derecho Administrativo, cuyas fuentes de producción y de conocimiento ahora poseen un orden de prelación y alcances muy distintos, encontrándose

entre ellas, por ejemplo: *la Constitución* (que establece los principios que rigen la Administración Pública), *los Tratados y Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos* (que forman parte de nuestro Bloque de constitucionalidad y son de aplicación preferente y obligatoria), *la Jurisprudencia Constitucional* (que con carácter vinculante ha interpretado diferentes normas del procedimiento administrativo), *la historia* (que como se ha visto, a través de diversos documentos y actuaciones ha establecido las bases de la disciplina), y también *la doctrina administrativa* con sus notables avances a nivel iberoamericano en la actualidad.

La Constitución

Es la fuente por excelencia del Derecho en general, y del Derecho Administrativo en particular, dado que constituye la base de todo el Estado Constitucional y Democrático de Derecho, y la razón de esta idea radica en el hecho de que todo el orden jurídico y político -personificado en el Estado-, se halla constituido por una superestructura integrada por distintas normas jurídicas que se ordenan en diversos niveles, lo cual técnicamente implica la existencia de una *jerarquía normativa* (o “pirámide jurídica”) que es esencial en la estructura jurídica estatal, en cuya cima se encuentra la Constitución, ocupando una posición preferente, y operando como una norma principal, directora y fundamentadora de todas las demás normas del ordenamiento jurídico y político del Estado, calidad que es inherente a su naturaleza, y que se conoce como principio de *supremacía constitucional* (artículo 410-II, CPE), debiendo considerarse que ambos conceptos constituyen el contenido principal de la Constitución vigente.

Asimismo, cabe precisar que la Constitución es la Ley suprema y fundamental del ordenamiento jurídico del Estado, que consigna normas que regulan el sistema constitucional (es decir, la forma en que se organiza y estructura el Estado y sus instituciones), en su triple dimensión: la *axiológica*, la *dogmática* y la *orgánica*; lo que supone la proclamación de los valores supremos y principios fundamentales; la consagración de los derechos y garantías constitucionales de las personas; así como la delimitación de la estructura social, económica, financiera, jurídica y po-

lítica, lo que significa la definición de la forma de Estado, el régimen de gobierno, los órganos a través de los cuales se ejerce el poder político, su estructura y organización, definiendo quienes lo integran, cómo se eligen o designan y cuáles son sus funciones, atribuciones y competencias.

Es una *Ley Suprema*, porque se sitúa por encima de toda otra disposición legal que integra el ordenamiento jurídico del Estado. Es una *Ley Fundamental*, porque tanto las disposiciones legales ordinarias emanadas del Órgano Legislativo, como del Órgano Ejecutivo, así como los actos y resoluciones de las máximas autoridades ejecutivas y legislativas de las entidades territoriales autónomas, y las autoridades públicas -judiciales y/o administrativas-, tienen su fundamento y fuente de legitimación en las normas de la Constitución (Cfr. Rivera, 2006, p. 44).

En palabras del profesor Pablo Dermizaky, la Constitución es la Norma Suprema o Ley Fundamental de un país, que determina la estructura jurídico-política del Estado, la forma o sistema de su gobierno y los derechos y deberes de la población (Dermizaky, 2004, p. 47). Por ello, es necesario enfatizar en que la Constitución Política del Estado (CPE) es, y debe ser en todo momento, considerada como una fuente importante del Derecho Administrativo, porque en sus normas se hallan inscritas una serie de valores supremos y principios ético-morales aplicables tanto a gobernantes y gobernados (art. 8), que en combinación con los diversos principios fundamentales que ella proclama (legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados) rigen obligatoriamente la actividad de la Administración Pública y las funciones de los servidores públicos en general (art. 232 y ss.), estableciendo además la estructura, organización y funcionamiento del Órgano Ejecutivo (arts. 165 y 172) sus dependencias ministeriales (art. 175 y ss.) y otras instituciones tales como la Contraloría y la Procuraduría General del Estado (arts. 213 y 229, respectivamente), así como las principales atribuciones de las autoridades públicas, y las competencias de los distintos niveles de gobierno nacional, departamental y municipal (art. 297 y ss.); debiendo tenerse en cuenta también que sus preceptos dan lugar a la generación de nuevas normas, así como

normas secundarias y a la reelaboración de las mismas, al establecer un procedimiento legislativo para su tratamiento y aprobación (art. 163), acorde a la jerarquía normativa establecida por la misma Ley Fundamental (artículo 410.II, todos de la CPE).

Entonces, la Constitución, en la medida que contiene normas jurídicas de aplicación directa (artículo 109.I) y de cumplimiento obligatorio (artículo 410.I), junto a las normas que integran el Bloque de constitucionalidad, es una de las fuentes indispensables del Derecho en general, y del Derecho Administrativo en particular, constituyéndose en la base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico que rige la actividad de la Administración Pública, dado que engloba todas aquellas normas fundamentales que estructuran el sistema jurídico y que actúan como parámetro ineludible de validez formal (de procedimiento), y material (de contenido), de todas las disposiciones legales que conforman el orden normativo de la Administración Pública del Estado, en cada uno de sus niveles (nacional, departamental y municipal).

Los Tratados Internacionales de Protección de los Derechos Humanos

También se debe considerar que actualmente -y a diferencia de otras disciplinas- en materia administrativa, los tratados y convenciones internacionales, especialmente aquellos que consagran derechos humanos y que prevén los mecanismos necesarios para lograr su plena efectividad y cumplimiento frente a cualquier autoridad (judicial o administrativa), adquieren un carácter especial, dado que por mandato constitucional ahora forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad, lo que implica que gozan de aplicación preferente, y son de obligatoria observancia por todas las autoridades públicas, razón por la cual constituyen fuente imprescindible de estudio para el Derecho Administrativo.

Sobre la importancia de estos instrumentos internacionales, el profesor boliviano Jorge Asbún, considera por ejemplo, que los tratados y/o convenciones, que son suscritos entre dos o más Estados, o entre éstos y los organismos internacionales como la Organización de las Nacio-

nes Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), etc., u organismos regionales de integración como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR, indudablemente desempeñan un papel de especial relevancia, máxime cuando existen crecientes y variados procesos de integración entre los países, así como la constante búsqueda de mecanismos más efectivos para asegurar la plena vigencia y protección de los derechos humanos, aunque en algunos casos, se requieren de leyes expresas para otorgar plena validez a los tratados dentro de un determinado Estado.

El valor jurídico de los tratados internacionales en Bolivia

De la revisión de los antecedentes constitucionales de nuestro país, se puede decir que la Constitución Política del Estado vigente desde 1967 -con las posteriores reformas efectuadas en los años 1994 y 2004-, no contenía entre sus normas, disposiciones expresas sobre éste aspecto, aunque sin embargo se debe hacer notar que los trámites en relación a la ratificación y puesta en vigencia de los tratados internacionales, se hallaban sujetos definitivamente a los idénticos trámites de aprobación de las leyes, vale decir que se requería su sanción por el “*H. Congreso Nacional*”, para su promulgación respectiva por parte del “*Poder Ejecutivo*”, lo que significa que era precisamente mediante una “Ley de la República” que el Congreso Nacional generalmente aprobaba los tratados o convenciones internacionales, para su posterior promulgación por el Presidente de la República, por lo cual, obviamente de manera implícita tenían la misma jerarquía que una Ley ordinaria.

En la actualidad, la Constitución aprobada el año 2009 (en su artículo 410.II), además de proclamarse como la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano –gozando de primacía frente a cualquier otra disposición normativa–, establece el *Principio de Jerarquía Normativa*, por el cual, la Constitución ocupa el primer lugar dentro de la estructura jurídica del Estado Plurinacional de Bolivia; es decir, se sitúa en la cúspide de nuestra pirámide jurídica, como principio y fundamento de todas las demás normas. En segundo lugar, se encuentran los *Tratados Internacionales*, que pueden ser suscritos en cualquier materia (por ejemplo:

Extradición, Asilo Diplomático, Integración Regional y/o Sudamericana -MERCOSUR-, Cooperación Judicial Internacional, etc.) por las autoridades legitimadas al efecto, respondiendo a los fines del Estado “*en función de la soberanía y de los intereses del pueblo*” (artículo 255.I), dado que una vez ratificados, también llegan a formar parte del ordenamiento jurídico con rango de Leyes (artículo 257.I, todos de la CPE).

En cambio, muy diferente es la situación de los *Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos*, porque una vez ratificados, éstos prevalecen en el orden interno, dado que los derechos y deberes constitucionales, deben interpretarse conforme a ellos (artículo 13.IV), y cuando dichos tratados “*declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta*”, vale decir, que los derechos reconocidos en la Constitución “*serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables*” (artículo 256 de la CPE: *Principio pro homine, y Principio de Interpretación conforme*).

En este sentido, la Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) 1617/2013, de 4 de octubre, ha establecido que *los derechos fundamentales y garantías constitucionales tienen un lugar preeminente en el orden constitucional*, que en el caso boliviano, se ve reflejado no sólo en el amplio catálogo de derechos fundamentales y garantías jurisdiccionales que consagra, sino también en los fines y funciones esenciales del Estado, siendo uno de ellos el de “Garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución” (art. 9.4 de la CPE), así como en los *criterios de interpretación* de los Derechos Humanos que se encuentran constitucionalizados, los cuales deben ser utilizados no sólo por el *juez constitucional*, sino también por los jueces y tribunales de las diferentes jurisdicciones previstas en nuestra Ley Fundamental, quienes -conforme lo entendió la SCP 0112/2012 de 27 de abril-, se constituyen en los garantes primarios de la Constitución y de los derechos y garantías fundamentales; lo que indudablemente, incluye también a las diferentes autoridades públicas (elegidas por voto popular), y otras autoridades administrativas de las

diferentes instituciones públicas del Estado, quienes en todo momento y durante el ejercicio de sus funciones, deben tener presente las siguientes pautas de interpretación:

“Así -dice la SCP 1617/2013-, deben mencionarse a los arts. 13 y 256 de la CPE, que 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 a la primera, los jueces, tribunales y autoridades administrativas, tienen 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 al derecho en cuestión; 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 ratificado o a los que se hubiere adherido el Estado, siempre y cuando, claro está, declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución; 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”.

A dichos criterios de interpretación, se debe añadir el principio de progresividad que se desprende del art. 13 de la CPE y la directa justiciabilidad de los derechos prevista en el art. 109 de la Ley Fundamental; norma que establece que todos los derechos reconocidos en la Constitución son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección, y que se constituye en una concreción del carácter normativo de la Constitución Política del Estado, como otra de las características fundamentales del Estado Constitucional. El principio de aplicación directa de los derechos -como sostuvo la SCP 0121/2012 de 2 de mayo-:

“(...) *constituye un postulado que consolida el valor normativo*

de la Constitución, por el cual, los derechos fundamentales tienen una efectividad plena más allá de un reconocimiento legislativo o de formalismos extremos que puedan obstaculizar su plena vigencia, aspecto que caracteriza la ‘última generación del Constitucionalismo’, en el cual, el fenómeno de constitucionalización del ordenamiento jurídico, se consagra y alcanza su esplendor a través del principio de aplicación directa de los derechos fundamentales, el cual se materializa a través del nuevo rol de las autoridades jurisdiccionales en su labor de interpretación constitucional acompañada de una coherente teoría de argumentación jurídica”.

En complemento de lo anterior, la misma Constitución también dispone expresamente que: *“El Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos”* (artículo 14.III), de lo cual se puede inferir que el Estado Plurinacional de Bolivia, a través de la Norma Suprema, ha decidido seguir la tendencia de otorgar una jerarquía constitucional con aplicación preferencial a los tratados y/o convenciones internacionales que consagran derechos humanos a favor de los ciudadanos, conformando así un perfecto *bloque de constitucionalidad* en Bolivia, de acuerdo a lo establecido en la misma CPE, que dispone expresamente que: *“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. (...)”* (artículo 410.II, todos de la CPE).

El desarrollo jurisprudencial del bloque de constitucionalidad

Se debe considerar que el Tribunal Constitucional de Bolivia, en los Fundamentos Jurídicos contenidos en la Sentencia Constitucional 0045/2006 de 2 de junio, ha señalado que *la teoría del bloque de constitucionalidad surgió en Francia, extendiéndose luego a los países europeos, siendo asimilada en Latinoamérica*; y dicha teoría expone que aquellas normas que no forman parte del texto de la Constitución, pueden formar parte de un conjunto de preceptos que por sus cualidades intrín-

secas se deben utilizar para develar la constitucionalidad de una norma legal; así, las jurisdicciones constitucionales agregan, para efectuar el análisis valorativo o comparativo, a su Constitución normas a las que concede ese valor supralegal que las convierte en parámetro de constitucionalidad.

Así en Bolivia, la jurisdicción constitucional ha desarrollado el bloque de constitucionalidad, en la Sentencia Constitucional 1420/2004-R, de 6 de septiembre, estableciendo lo siguiente: “(...) *conforme ha establecido este Tribunal Constitucional, a través de su jurisprudencia, los tratados, convenciones o declaraciones internacionales sobre derechos humanos a los que se hubiese adherido o suscrito y ratificado el Estado boliviano forman parte del bloque de constitucionalidad y los derechos consagrados forman parte del catálogo de los derechos fundamentales previstos por la Constitución*”.

Dicho entendimiento, ratifica lo desarrollado previamente en la Sentencia Constitucional 1662/2003-R, de 17 de noviembre, en la cual se expresó lo siguiente: “(...) *este Tribunal Constitucional, realizando la interpretación constitucional integradora, en el marco de la cláusula abierta prevista por el art. 35 de la Constitución, ha establecido que los tratados, las declaraciones y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, forman parte del orden jurídico del sistema constitucional boliviano como parte del bloque de constitucionalidad, de manera que dichos instrumentos internacionales tienen carácter normativo y son de aplicación directa, por lo mismo los derechos en ellos consagrados son invocables por las personas y tutelables a través de los recursos de hábeas corpus y amparo constitucional conforme corresponda*”.

Entonces, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional existente, se deduce que ***el bloque de constitucionalidad en Bolivia lo conforman, además del texto de la Constitución, los tratados, las declaraciones y convenciones internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el país*** (SSCC 0045/2006 de 2 de junio, y 0069/2006 de 8 de agosto, entre otras); entonces, queda claro que no todo tratado, declaración, convención o instrumento internacional es parte del bloque

de constitucionalidad, sino sólo aquellos que habiendo sido previamente ratificados por el Estado boliviano, estén destinados a la promoción, protección y vigencia de los derechos humanos, constituyéndose en un parámetro efectivo de constitucionalidad.

Ampliando estos avances jurisprudenciales, y respecto a la incidencia de las normas provenientes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en nuestro ordenamiento jurídico, el Tribunal Constitucional ha realizado un redimensionamiento del bloque de constitucionalidad, a cuyo efecto sostuvo que los elementos normativos y las decisiones jurisdiccionales que emanen de ese sistema, no son aislados o independientes del sistema legal interno:

“En efecto, el Pacto de San José de Costa Rica, como norma componente del bloque de constitucionalidad, está constituido por tres partes esenciales, estrictamente vinculadas entre sí: la primera, conformada por el preámbulo, la segunda denominada dogmática y la tercera referente a la parte orgánica. Precisamente, el Capítulo VIII de este instrumento regula a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en consecuencia, siguiendo un criterio de interpretación constitucional “sistémico”, debe establecerse que este órgano y por ende las decisiones que de él emanan, forman parte también de este bloque de constitucionalidad (...)” (Sentencia Constitucional 0110/2010-R, de 10 de mayo).

Por otro lado, en el marco de una interpretación progresiva, acorde al principio de unidad constitucional y enmarcada en las directrices principistas del Estado Plurinacional de Bolivia, el Tribunal Constitucional Plurinacional ha establecido además que **los valores plurales supremos del Estado Plurinacional de Bolivia**, como ser *el vivir bien, la solidaridad, la justicia, la igualdad material*, entre otros señalados en la Constitución, **también forman parte del bloque de constitucionalidad en un componente adicional**, el cual se encuentra amparado también por el Principio de Supremacía Constitucional (Sentencia Constitucional Plurinacional 1227/2012, de 7 de septiembre).

En el mismo sentido, y explicando los alcances del bloque de

constitucionalidad, el mismo Tribunal a través de su labor hermenéutica armónica con los roles del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, ha precisado que **deben también ser incorporados al bloque de constitucionalidad, todas las sentencias, opiniones consultivas y demás decisiones emergentes del referido sistema protectorio supranacional de derechos humanos**, conclusión interpretativa que ya había sido asumida por el mismo Tribunal Constitucional Plurinacional (Sentencia Constitucional Plurinacional 0137/2013 de 5 de febrero).

En definitiva, y en una interpretación sistemática, extensiva y acorde con el valor axiomático de la Constitución, según lo desarrollado por la jurisprudencia constitucional, es posible concluir que, en la actualidad, el bloque de constitucionalidad imperante en el Estado Plurinacional de Bolivia, está compuesto –de manera enunciativa y no limitativa– por los siguientes elementos (Vargas, 2018):

La Legislación

Desde un punto de vista jurídico, *la ley es aquella regla o norma que rige la conducta social de las personas en forma general y de modo obligatorio*, siendo impuesta por autoridad cuya competencia es determinada por la misma sociedad, y que para su cumplimiento está acompañada de la *coacción* y la *coerción*.

Ciertamente en las primeras etapas del desarrollo del Estado, las normas consuetudinarias, de generación espontánea en la sociedad (sin un legislador conocido) fueron consideradas dentro del ámbito de la potestad estatal, vale decir declaradas como producto de la voluntad estatal, siendo convertidas en expresión de esa voluntad mediante su dictación o *formulación escrita*; de ahí que, entre las normas que regulaban la conducta de la sociedad, surgieron aquellas referidas a la afirmación del Estado, su organización, sus potestades, sus miembros y las relaciones entre éstos, el reconocimiento de sus libertades, etc., por lo que, la ley en general, y las leyes constitucionales en particular, constituyen también una fuente muy importante del Derecho (Valencia, 1985, p. 15).

En todo caso, debe considerarse como fuente del Derecho Ad-

ministrativo la ley sustancial, y no solamente la ley formal; lo que quiere decir que además de las normas sancionadas por el Órgano Legislativo, deben considerarse las que son emitidas a su vez por el Órgano Ejecutivo, y que tienen contenido normativo en virtud de la potestad reglamentaria que le confiere la Constitución; así por ejemplo, los decretos supremos, los reglamentos de ejecución y los autónomos y otros actos administrativos (Dermizaky, 1999).

Actualmente, las disposiciones legales, para alcanzar plena validez formal y material, no solamente deben cumplir con la formalidad de ser emitidas por la autoridad competente (Órgano Legislativo), de acuerdo a un procedimiento legislativo expresamente previsto, sino que además deben adecuarse a las normas de la Constitución, y ser íntegramente compatibles con el sistema de valores supremos y principios fundamentales sobre los cuales se estructura el Estado Constitucional de Derecho, teniendo en cuenta además los derechos y garantías constitucionales, cuyo alcance debe interpretarse conforme a los tratados y convenios internacionales, y cuya vigencia no puede ni debe ser afectada por las normas de una disposición legal inferior.

Las Leyes constitucionales y políticas

Entre las distintas clases de leyes que son puestas en vigencia por parte del Estado, nos interesa un cierto tipo de leyes de desarrollo constitucional, comúnmente denominadas: *Leyes constitucionales y políticas*, que son las que reglamentan en detalle algunos aspectos sustantivos de la organización del Estado y sus principales instituciones, que generalmente por su extensión y especificidad, no pueden integrar al texto constitucional.

Es el caso, por ejemplo, de las cinco leyes que la misma Constitución Política del Estado aprobada el año 2009, encargó al legislador para su pronta aprobación; de ahí que, a través de su Disposición Transitoria Segunda, ordenó que: “*La Asamblea Legislativa Plurinacional sancionará, en el plazo máximo de ciento ochenta días a partir de su instalación, la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, la Ley del Régimen*

Electoral, la Ley del Órgano Judicial, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización”.

En virtud de lo anterior, las cinco leyes vigentes que actualmente regulan la estructura, organización y funcionamiento institucional del Estado Plurinacional con Autonomías, son las siguientes:

La **Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional (LOEP)**, de 16 de junio de 2010, que tiene por objeto normar el ejercicio de la función electoral, jurisdicción, competencias, obligaciones, atribuciones, organización, funcionamiento, servicios y régimen de responsabilidades del Órgano Electoral Plurinacional, para garantizar la democracia intercultural en Bolivia.

La **Ley N° 025 del Órgano Judicial (LOJ)**, de 24 de junio de 2010, que tiene por objeto regular la estructura, organización y funcionamiento del Órgano Judicial, considerado como un órgano del poder público, que se funda en la pluralidad y el pluralismo jurídico, que tiene igual jerarquía constitucional que los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Electoral y se relaciona sobre la base de independencia, separación, coordinación y cooperación.

La **Ley N° 026 del Régimen Electoral (LRE)**, de 30 de junio de 2010, que tiene por objeto regular el Régimen Electoral para el ejercicio de la Democracia Intercultural, basada en la complementariedad de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria en el Estado Plurinacional de Bolivia.

La **Ley N° 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional (LTCP)**, de 6 de julio de 2010, que tiene por objeto regular la estructura, organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional Plurinacional, así como establecer los procedimientos a los que se sujetarán los asuntos sometidos a su competencia, y los procedimientos de las acciones que serán de conocimiento de los jueces y tribunales de garantías constitucionales, llamados a precautelar el respeto y vigencia de los derechos constitucionales. Sin embargo, esta última parte procesal de la Ley, ha quedado sin efecto a partir de la puesta en vigencia de la Ley N°254

que aprueba el Código Procesal Constitucional.

La **Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización** (LMAD), de 19 de julio de 2010, que tiene por objeto regular el régimen de autonomías por mandato del Artículo 271 de la Constitución Política del Estado y las bases de la organización territorial del Estado establecidos en su Parte Tercera, Artículos 269 al 305.

Leyes Formales y Materiales en vigencia

No obstante, en el ámbito administrativo, existen una diversidad de leyes que también son de indispensable consulta, para conocer cuál es el **régimen legal vigente en la Administración Pública en cualquiera de sus niveles (nacional, departamental y municipal)**, así como las normas que rigen la actividad de los servidores públicos que son parte de dichas entidades públicas, a fin de determinar los alcances de su responsabilidad por el ejercicio de la función pública.

- Así, por ejemplo, entre las **Leyes Formales**, que provienen de la Asamblea Legislativa Plurinacional –es decir, que fueron sancionadas y promulgadas de conformidad a lo establecido en el procedimiento legislativo señalado por la Constitución–, y que rigen la organización y funcionamiento de las entidades públicas que realizan funciones jurídicamente administrativas, podemos citar: La Ley N° 870, de 13 de diciembre de 2016, del Defensor del Pueblo. La Ley N° 535, de 28 de mayo de 2014, de Minería y Metalurgia. La Ley N° 482, de 9 de enero de 2014, de Gobiernos Autónomos Municipales, para aquellas entidades territoriales autónomas municipales que no cuenten con su Carta Orgánica Municipal vigente, y/o en lo que no hubieran legislado en el ámbito de sus competencias. La Ley N° 165, de 16 de agosto de 2011, General de Transporte. La Ley N° 070, de 20 de diciembre de 2010, de Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez”. La Ley N° 031, de 19 de julio de 2010, Marco de Autonomías y Descentralización, que regula el régimen de autonomías, estableciendo los tipos de autonomía, el procedimiento de acceso a la autonomía y procedimiento de elaboración de Estatutos

y Cartas Orgánicas, régimen competencial y económico financiero, coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, y el marco general de la participación y el control social en dichas entidades. Ley N° 3545, de 28 de noviembre de 2006, de Reconducción Comunitaria, modificatoria de la Ley N° 1715, de 18 de octubre de 1996, del Servicio Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Reforma Agraria. La Ley N° 3058, de 17 de mayo de 2005, de Hidrocarburos. la Ley N° 2492, de 2 de agosto de 2003, Código Tributario Boliviano. la Ley N° 2341, de 28 de abril de 2002, de Procedimiento Administrativo, que norma el procedimiento aplicable a las actuaciones de la Administración Pública, con las salvedades que establece la misma Ley. La Ley N° 2027, de 27 de octubre de 1999, del Estatuto del Funcionario Público, que regula las relaciones de los servidores públicos para con el Estado, estableciendo sus derechos, obligaciones, incompatibilidades, prohibiciones, incentivos, sanciones. La Ley N° 1874, de 22 de junio de 1998, de Concesiones de Obras Públicas de Transporte, para la construcción de carreteras y caminos. La Ley N° 1715, de 18 de octubre de 1996, del Servicio Nacional de Reforma Agraria, que norma la organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria encargado de la dotación, distribución y reagrupamiento de la propiedad agraria. La Ley N° 1700, de 12 de julio de 1996, Forestal, que norma el aprovechamiento de los recursos forestales. La Ley N° 1604, de 21 de diciembre de 1994, de Electricidad. La Ley N° 1600, de 28 de octubre de 1994, del Sistema de Regulación Sectorial, que regula el control de los sectores de electricidad, transporte, aguas, telecomunicaciones, minería e hidrocarburos. La Ley N° 1333, de 27 de abril de 1992, del Medio Ambiente. La Ley N° 1178, de 20 de julio de 1990, de los Sistemas de Administración, Fiscalización y Control Gubernamentales, que regula los Sistemas de Administración y Control, a objeto de programación, organización, ejecución y control de la inversión de los recursos públicos y que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad de sus actos. La Ley de Expropiación, de 30 de diciembre de 1884.

- Así también, entre las **Leyes Materiales**, que son aquellas normas de alcance general, obligatorias y coercibles, que pueden emanar de cualquiera de los órganos del poder público, como son los Decretos reglamentarios que rigen la actividad administrativa de las entidades públicas, se pueden citar los siguientes: El Decreto Supremo N° 0181, de 28 de junio de 2009, que establece las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios para el sector público. El Decreto Supremo N° 0071, de 9 de abril de 2009, que elimina las Superintendencias: General y Sectoriales; y crea las Autoridades de Fiscalización y Control Social en los sectores de: Transportes y Telecomunicaciones; Agua Potable y Saneamiento Básico; Electricidad; Bosques y Tierra; Pensiones; y Empresas; determina su estructura organizativa; y define sus competencias. El Decreto Supremo N° 29894, de 7 de febrero de 2009, de Estructura organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional. El Decreto Supremo N° 29215, de 2 de agosto de 2007, Reglamentario de la Ley N° 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria. La Resolución Suprema N° 225558, de 1 de diciembre de 2005, que norma el Sistema de Presupuesto. La Resolución Suprema N° 225557, de 1 de diciembre de 2005, que norma el Sistema de Programación de Operaciones para las entidades estatales. La Resolución Suprema N° 222957, de 4 de marzo de 2005, que norma el Sistema de Contabilidad Integrada. El Decreto Supremo N° 27310, de 9 de enero de 2004, Reglamentario de la Ley N° 2492 Código Tributario Boliviano. El Decreto Supremo N° 27113, de 23 de julio de 2003, Reglamentario de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo. El Decreto Supremo N° 26115, de 16 de marzo de 2001, que norma el Sistema de Administración de Personal. El Decreto Supremo N° 25749, de 20 de abril de 2000, Reglamentario de la Ley N° 2027 del Estatuto del Funcionario Público. El Decreto Supremo N° 25134, de 21 de agosto de 1998, del Sistema Nacional de Carreteras; y otras Resoluciones Supremas emitidas por los respectivos Ministerios de Estado (Martínez, 2018, pp. 76-80).

La Jurisprudencia

La palabra “*Jurisprudencia*”, de manera general se refiere a aquella doctrina sentada por los máximos tribunales de justicia en sus decisiones, por cuya razón debe ser entendida como una fuente principal del Derecho. En otras palabras, los fallos y sentencias emitidas por los jueces y Tribunales Supremos en última instancia, forman la *jurisprudencia*, cuyas orientaciones efectivamente sirven de base para legislar y para administrar justicia en casos análogos; de ahí se deduce, que los fallos que determinan la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, decretos y otras resoluciones aplicables en el ámbito administrativo, o que se refieren a la legalidad de las actuaciones de las entidades públicas, forman la jurisprudencia aplicable en materia administrativa, dado que constituyen fuente directa de Derecho.

En concordancia con lo anterior, Jorge Asbún señala que los Tribunales Superiores de Justicia, comúnmente denominados *Cortes Supremas* o *Tribunales Supremos de Justicia*, aplican las leyes a los casos concretos que son sometidos a su conocimiento, en el marco de sus competencias, resolviéndolos a través de fallos o sentencias, que cuando contienen un entendimiento continuo y uniforme, reciben la denominación de *Jurisprudencia*. Vale decir que los tribunales, al resolver los procesos que les corresponde conocer, fijan el sentido de las normas y, en consecuencia, estos entendimientos pasan a constituirse en directrices para el resto de los administradores de justicia.

Eso es lo que sucede por ejemplo, con la jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo de Justicia, que a través de su Sala Contenciosa Administrativa, emite Autos Supremos interpretando las disposiciones que rigen la tramitación de los procesos contenciosos y contencioso-administrativos, resolviendo cada caso conforme a sus particularidades, y realizando la interpretación de la legalidad ordinaria de acuerdo a las normas vigentes, todo lo cual se halla compilado en los *Resúmenes de Jurisprudencia* que publica anualmente dicho Tribunal, cuyos entendimientos tienen enorme relevancia para coadyuvar a la comprensión de las normas que son objeto de estudio del Derecho Administrativo.

El valor de la Jurisprudencia Constitucional.

Ahora bien, la jurisprudencia puede ser emitida en los distintos ámbitos del Derecho; sin embargo existe un tipo muy peculiar de jurisprudencia que por las características de su contenido, tiene ciertos efectos vinculantes y obligatorios en su aplicación, dado que emanan del órgano encargado de administrar justicia constitucional en Bolivia, considerado el máximo guardián de la Constitución y del Boque de Constitucionalidad: el Tribunal Constitucional Plurinacional, que está encargado de: **a)** velar por la supremacía de la Constitución, **b)** ejercer el control (plural) de constitucionalidad; y, **c)** precautelar el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales; a cuyo efecto, realiza una constante labor de interpretación de la Constitución, plasmando su sentido y alcances en cada una de las Sentencias Constitucionales que emite, conformando así lo que se denomina “*jurisprudencia constitucional*”.

En este sentido, la **Sentencia Constitucional 1781/2004-R**, de 16 de noviembre, ha explicado **la posición de la jurisprudencia constitucional en el sistema de fuentes del Derecho**, y al respecto ha destacado que la doctrina constitucional contemporánea otorga un lugar esencial a la jurisprudencia como fuente directa del Derecho, por lo que se constituye en *vinculante* y *obligatoria* para el resto de los órganos del poder público, particularmente para jueces y tribunales que forman parte del Órgano Judicial, cuya base y fundamento es la fuerza de la cosa juzgada constitucional que le otorga el Constituyente a las sentencias proferidas por la jurisdicción constitucional (Conc. Art. 203 CPE), tanto en su parte resolutive o *decisum*, como en sus fundamentos jurídicos que guarden una unidad de sentido con la parte resolutive, de forma que no se pueda entender ésta sin la alusión a aquéllos, es decir la *ratio decidendi* o razón de la decisión.

Posteriormente, la **SCP 0846/2012 de 20 de agosto**, realizando un recorrido de la jurisprudencia constitucional emitida por el Tribunal Constitucional anterior, el Tribunal Constitucional transitorio y el Tribunal Constitucional Plurinacional, concluyó en las siguientes subreglas, normas adscritas o concretas normas de la sentencia, que desarrollaron el

Derecho jurisprudencial, en sus diversas comprensiones:

“Sobre el valor de la jurisprudencia constitucional

a) La jurisprudencia constitucional tiene valor de fuente directa del Derecho, de ahí que se reconoce su carácter vinculante para los órganos del poder público y particulares (SC 1781/2004-R y SC 1369/2010-R).

b) El respeto y aplicación del precedente constitucional está vinculado al respeto del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (arts. 8.II y 14.III de la CPE) y la garantía de seguridad jurídica (art. 178.I de la CPE) (SC 0493/2004-R y SC 1781/2004-R).

c) La importancia del precedente vinculante es que da coherencia y unidad al sistema jurídico (SC 0457/2004-R y SC 1369/2010-R).

d) El respeto a los precedentes constitucionales, no implica que el Tribunal Constitucional Plurinacional petrifique su jurisprudencia, impidiendo el replanteamiento de problemas jurídicos aparentemente ya resueltos; por el contrario, puede cambiarla, mutarla, siempre que sea con motivación suficiente (SC 1781/2004-R). Sobre este punto, se tiene que uno de los criterios para cambiar la jurisprudencia constitucional: En la medida que los precedentes sean más acordes con los principios, valores, derechos fundamentales, garantías constitucionales de la Constitución Política del Estado y del bloque de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional Plurinacional preferirá su fijeza. A contrario sensu, éste Tribunal aperturará su capacidad de cambio cuando no esté acorde a ellos.”

Las Sentencias Constitucionales

Las decisiones adoptadas en la Jurisdicción Constitucional tienen una trascendental importancia, en razón de que (a diferencia de las decisiones emitidas en la jurisdicción ordinaria que ponen fin a un litigio entre particulares o de éstos con el Estado respecto a la disputa de un derecho en conflicto), dichas decisiones modifican el ordenamiento jurídico del Estado, delimitan el ámbito de competencias de los órganos del poder público, y en muchos casos restablecen los derechos fundamentales y

garantías constitucionales de las personas cuando han sido restringidos o vulnerados. Ahí radica la importancia de la jurisprudencia constitucional en el estudio de las normas del ordenamiento jurídico administrativo.

Entonces, de manera general se puede indicar que las sentencias constitucionales emitidas por la jurisdicción constitucional, son actos procesales que ponen término o fin a un determinado proceso constitucional, por parte de un órgano colegiado (llámese Corte, Tribunal, o Sala Constitucional) que se constituye en la instancia suprema encargada de ejercer el control de constitucionalidad.

En este sentido -y siguiendo el criterio de José Antonio Rivera-, se puede señalar que *la jurisprudencia constitucional es la doctrina que establece el Tribunal Constitucional, como máximo guardián y supremo intérprete de la Constitución, al interpretar y aplicar la Ley Fundamental, así como las leyes, desde y conforme a la Constitución, al resolver un caso concreto*, creando sub-reglas a partir de la extracción de las normas implícitas contenidas en la Constitución, o de la integración de las normas del bloque de constitucionalidad.

Entonces, consideramos pertinente señalar -a manera de ejemplo-, algunas temáticas importantes en esta materia, que han sido ampliamente desarrolladas por la jurisprudencia constitucional:

La potestad sancionadora

Desde su primera época, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre distintos temas relevantes para el estudio del Derecho Administrativo en Bolivia; así, por ejemplo, en la **Sentencia Constitucional 0757/2003-R**, de 4 de junio -que constituye Sentencia fundadora de línea jurisprudencial cuyo Magistrado Relator fue el Dr. Willman Ruperto Durán Ribera-, se desarrollaron los fundamentos jurídicos sobre la potestad sancionadora de la Administración Pública, y también sobre las garantías del proceso administrativo, dejando establecido por ejemplo: *“que las reglas del debido proceso no sólo son aplicables en materia penal, sino a toda la esfera sancionadora, y dentro de ella se encuentra la materia administrativa disciplinaria (SSCC*

787/2000-R, 953/2000-R, 820/2001-R, y otras)”.

El derecho a la defensa y el debido proceso

Por su parte, la **Sentencia Constitucional 0042/2004**, de 22 de abril, a tiempo de interpretar los alcances del derecho a defensa y la garantía del debido proceso previstos en la Constitución, ha dejado establecido que:

“Por consiguiente, de la normativa citada que conforma el bloque de constitucionalidad y las sub reglas establecidas por el Tribunal Constitucional sobre el debido proceso, se infiere que toda actividad sancionadora del Estado, sea en el ámbito jurisdiccional o administrativo, debe ser impuesta previo proceso, en el que se respeten todos los derechos inherentes a la garantía del debido proceso, entre los cuales se encuentra el derecho a la defensa, que implica a su vez, entre otros elementos, la notificación legal con el hecho que se le imputa al afectado, y con todas las actuaciones y resoluciones posteriores, la contradicción y presentación de pruebas tendentes a desvirtuar la acusación, la asistencia de un defensor, el derecho pro actione ó a la impugnación; asimismo, el derecho a la defensa, se relaciona directamente con los derechos a la igualdad de las partes ante la ley y ante su juzgador, al juez natural y a la seguridad”.

El debido proceso administrativo en la jurisprudencia constitucional

Sobre este aspecto, es necesario remitirnos a lo preceptuado por la primera parte del art. 115.II de la CPE aprobada el año 2009, que establece que el Estado está obligado a garantizar el ejercicio del debido proceso. Como garantía en el ámbito penal y sancionatorio administrativo-disciplinario, halla su consagración en el art. 117.I de la CPE, cuando señala que: “Ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso...”. Así la SC 0788/2010-R de 2 de agosto, indicó que:

“...el debido proceso, es entendido como el derecho de toda persona a un proceso justo, oportuno, gratuito, sin dilaciones y equitativo, en el que entre otros aspectos, se garantiza al justiciable el conocimiento o notificación oportuna de la sindicación para que pueda estructurar eficazmente su defensa, el derecho a ser escuchado, presentar pruebas, impugnar, el derecho a la doble instancia, en suma, se le dé la posibilidad de defenderse adecuadamente de cualquier tipo de acto emanado del Estado, donde se encuentren en riesgo sus derechos, por cuanto esta garantía no sólo es aplicable en el ámbito judicial, sino también administrativo.

En ese sentido, el **debido proceso administrativo** debe ser entendido como el derecho de toda persona a un proceso justo y equitativo, en el que mínimamente se garantiza al administrado infractor, el conocimiento oportuno de la sindicación que se le atribuye, con relación a una falta o contravención que presuntamente hubiese cometido y que esté previamente tipificada como tal en norma expresa, para que pueda estructurar adecuadamente su defensa, ser debidamente escuchado, presentar pruebas y alegatos, desvirtuar e impugnar en su caso las de contrario, la posibilidad de ser juzgado en doble instancia, y en cumplimiento, recién imponerle la sanción que se encuentre prevista para la falta, quedando así a salvo del arbitrio del funcionario o autoridad” (SC 0448/2010-R de 28 de junio).

El debido proceso administrativo en la jurisprudencia interamericana

En su sentencia de 2 de febrero de 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en relación con los alcances del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), destacó lo siguiente:

“Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén

en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal (...) La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes...” (Cfr. Caso Baena Ricardo y otros, párrafos 124 y 125).

Asimismo, respecto al debido proceso administrativo, la Corte destacó lo siguiente:

“Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas...” (Cfr. Caso Baena Ricardo y otros, cit., párrafo 127. La misma cita, puede también encontrarse en el texto de la Opinión Consultiva OC-18/03, párrafo 129).

Es oportuno citar aquí las palabras de la Corte IDH, en relación con la aplicabilidad de la garantía del debido proceso legal en sede administrativa:

“Pese a que el artículo 8.1 de la Convención alude al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, dicho artículo es igualmente aplicable a las situaciones en que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos...” (Cfr. Caso Ivcher Bronstein, párrafos 104 y 105).

En el mismo sentido, a tiempo de analizar los componentes del debido proceso legal en sede administrativa, la Corte IDH puntualizó:

“El artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales. Las garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos...” (Cfr. Caso Claude Reyes y otros, párrafo 118).

Por lo tanto, y en observancia de las normas del bloque de constitucionalidad en Bolivia, se debe dejar establecido que todas las autoridades administrativas del país, al momento de adoptar sus decisiones, también deben actuar en sujeción a las normas de la CADH, y conforme a la interpretación que de ellas ha realizado la Corte IDH.

Los Principios de la actividad administrativa

Por otro lado, también es importante destacar que a través de la **Sentencia Constitucional 1464/2004-R** de 13 de septiembre –que constituye Sentencia fundadora de línea jurisprudencial cuyo Magistrado Relator fue el Dr. Willman Ruperto Durán Ribera, siendo reiterada posteriormente por la SCP 0249/2012 de 29 de mayo–, se ha interpretado el sentido y alcances de los **principios generales de la actividad administrativa** previstos en el art. 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) -Ley 2341 de 23 de abril de 2002- (Principio de legalidad y presunción de legitimidad, Principio de buena fe, Principio de proporcionalidad, Principio de informalismo, etc.), que a su vez fueron reiterados y complementados con **principios sancionadores**, expuestos en los fundamentos jurídicos desarrollados en la **Sentencia Constitucional Plurinacional 0024/2018-S2**, de 28 de febrero, entre muchas otras.

Finalmente, no se debe olvidar que, en el sistema constitucional boliviano, la jurisprudencia constitucional está dotada de fuerza vinculante, y es de cumplimiento obligatorio, según la norma prevista por el artículo 203 de la Constitución Política del Estado, que establece expresamente:

“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”.

Conclusiones

Luego de la revisión de algunos aspectos conceptuales, así como el origen doctrinal, y el desarrollo legislativo y jurisprudencial del Derecho Administrativo en Bolivia, se puede concluir que esta disciplina jurídica que tiene por objeto de estudio a la Administración Pública en toda su complejidad, para alcanzar legitimidad, debe tener su base en las normas previstas por la Constitución, vale decir, en los principios fundamentales, los principios ético-morales, así como los derechos fundamentales y garantías constitucionales que en ella se consagran, más aún si se considera que las normas constitucionales-principios, tienen un efecto de transversalidad en el resto de las normas constitucionales y de todas las que conforman el ordenamiento jurídico administrativo, cuando son sometidas a control normativo para verificar su compatibilidad con las disposiciones de la Ley Fundamental.

Esa circunstancia, implica que existe la necesidad de una revisión de todo el contenido general y las fuentes del Derecho Administrativo, a fin de destacar la importancia de la Constitución –que ahora establece ciertas pautas que guían la interpretación de los derechos fundamentales–, y del Bloque de Constitucionalidad –integrado por diversos elementos desarrollados por la jurisprudencia constitucional–, cuya utilidad ha sido esencial para determinar la constitucionalidad de diversas disposiciones legales en materia administrativa, y en consecuencia, necesariamente deben ser considerados en el ejercicio del control de convencionalidad que habrán de realizar todas las autoridades públicas (elegidas por voto popular), y también las demás autoridades administrativas a momento de adoptar sus decisiones, en cada una de las instituciones públicas del Estado.

Bajo ese contexto, la enseñanza de esta disciplina jurídica en constante transformación, como es el Derecho Administrativo, debe ser

realizada sobre la base de los principios y valores que proclama la Constitución; ello significa que en el ámbito administrativo, el *principio de legalidad* implica el sometimiento de la Administración Pública al ordenamiento jurídico, en cuya cúspide se encuentra la Constitución como Norma Suprema, para garantizar la situación jurídica de los particulares frente a la actividad administrativa; por lo tanto, las autoridades administrativas deben actuar en sujeción a los mandatos de la Constitución y la ley, dentro de las facultades que les están atribuidas, y de acuerdo a los fines que les fueron conferidos (entendimiento reiterado por la SCP 0411/2017-S1, de 12 de mayo, entre otras).

En consecuencia, el principio de legalidad indudablemente es de obligatoria observancia en la actividad administrativa del Estado y sus instituciones, pero también es esencial en el ejercicio de la función pública; por ello, los funcionarios públicos deben sujetar todas sus actuaciones a dos directrices esenciales: **a) principio de constitucionalidad**, en virtud del cual, todos los actos de la administración pública, incluidos aquellos que emanen de la potestad administrativa sancionatoria, deben someterse no solamente al bloque de legalidad imperante, sino a la Constitución, que tiene un valor normativo como fuente directa de derecho (SCP 0137/2013); y, **b) principio de convencionalidad**, en cuya observancia todas las autoridades públicas deben observar los mandatos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos -ratificada por el Estado boliviano-, y la interpretación que de ella se ha realizado en la jurisprudencia establecida por la Corte IDH, cuyos pronunciamientos (Sentencias y Opiniones Consultivas) forman parte de nuestro bloque de constitucionalidad (SC 0110/2010-R), y en consecuencia, son de obligatoria observancia para su cumplimiento por parte de todas las autoridades públicas y los particulares. Entonces, este es el punto de partida ineludible para constitucionalizar la actividad administrativa del Estado, removiendo cualquier tipo de formalidades burocráticas que impidan la materialización de los derechos de los administrados, y lograr estructurar una Administración Pública que brinde servicio al ciudadano, con enfoque de derechos humanos en todas las instituciones públicas del Estado.

He ahí las bases de la pedagogía constitucional que se requiere en el proceso de enseñanza aprendizaje del Derecho Administrativo en Bolivia, que debe llevarse adelante en todas las Universidades, para diseñar una formación educativa basada en los derechos humanos, cuya capacitación deben recibir los estudiantes, y así también se pueda ampliar los conocimientos de aquellos profesionales ávidos de aprender, que acceden a cursos de especialización en nuestro país.

Referencias bibliográficas

Asbún, J. (2007). Derecho constitucional general: Conceptos jurídicos básicos (5.ª ed.). Grupo Editorial Kipus.

Bielsa, R. (1964). Derecho administrativo (T. I, 6.ª ed.). La Ley.

Brewer-Carías, A. R. (1979). El derecho de propiedad y la libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela. En Estudios sobre la Constitución. Libro-homenaje a Rafael Caldera (T. II). Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. <https://bit.ly/3EpVtDT>

Brewer-Carías, A. R. (2020). Derecho administrativo: Estudios. Editorial Jurídica Venezolana.

Chapus, R. (1998). Droit administratif général (T. 1, 12.ª ed.). Montchrestien.

Comanducci, P. (2002). Formas de (neo)constitucionalismo: Un análisis metateórico (M. Carbonell, Trad.). Isonomía, (16), 89–112.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos (OEA/Ser.L/V/II). <https://www.cidh.org/countryrep/AccessoDESC07sp/Accessodescindice.sp.htm>

Cuadra, H. (Coord.). (1979). Estudios de derecho económico (T. III). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/3WOvXPf>

D'Avís, J. A. (1960). Curso de derecho administrativo: Doctrina general y legislación boliviana. Editorial Letras.

Dermizaky Peredo, P. (1985). Derecho administrativo. Amigos del Libro

Dermizaky Peredo, P. (1988). Derecho administrativo (2.^a ed. ampliada y actualizada). Amigos del Libro.

Dermizaky Peredo, P. (1999). Derecho administrativo (4.^a ed.). Editorial Judicial.

Dermizaky Peredo, P. (2001). Derecho administrativo (5.^a ed. ampliada y actualizada). Editora J. V.

Dermizaky Peredo, P. (2004). Derecho constitucional (7.^a ed. rev. y act.). Editora J. & V.

Diez, M. M. (1963). Derecho administrativo (T. I). Bibliográfica Omeba.

Fernández Ch. Lindo, L. (1989). Derecho administrativo: Administración pública para el desarrollo (2.^a ed.). Imprenta Editorial G.H.

Fernández Ruiz, J. (2016). Derecho administrativo. Secretaría de Gobernación; Secretaría de Cultura; INEHRM; UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Gordillo, A. (2013). Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Teoría general del derecho administrativo. Fundación de Derecho Administrativo. <https://bit.ly/3GRCRhF>

Guastini, R. (2001). La constitucionalización del ordenamiento jurídico. En Estudios de teoría constitucional. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

López Barrera, Y., & Valda López, F. (2022). Lecciones de derecho administrativo y su procedimiento. Imprenta I-Grafic.

Martínez Bravo, J. A. (2018). Derecho administrativo boliviano (3.^a ed.). Imago Mundi. <https://bit.ly/42A5d8v>

Pantoja Bauzá, R. (2016). El concepto de derecho administrativo en el

derecho chileno. *Revista de Derecho Público*, (64), 189–212. <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/43103>

Prieto Sanchís, L. (2002). *Derechos fundamentales, neoconstitucionalismo y ponderación judicial*. Palestra.

Revilla Quezada, A. (1958). *Curso de derecho administrativo boliviano* (2.^a ed.). Empresa Industrial Gráfica E. Burillo.

Rivera Santiváñez, J. A. (1999). *Reformas constitucionales: Avances, debilidades y temas pendientes* (2.^a ed.). Editorial Kipus.

Rivera Santiváñez, J. A. (2004). *Jurisdicción constitucional: Procesos constitucionales en Bolivia* (2.^a ed.). Grupo Editorial Kipus.

Rivera Santiváñez, J. A. (2006). ¿Hasta dónde reformar la Constitución? *Opiniones y Análisis*, (78), 45–62.

Rivera Santiváñez, J. A. (2007). *Temas de derecho procesal constitucional*. Grupo Editorial Kipus.

Rivera Santiváñez, J. A. (2008). *Hacia una nueva Constitución: Luces y sombras del proyecto modificado por el Parlamento*. Fundación Konrad Adenauer; Fundappac; Oficina Jurídica para la Mujer.

Rodríguez-Arana, J. (2022). *Derecho administrativo, dignidad humana y derechos sociales fundamentales*. *Revista Jurídica Austral*, 3(1), 183–213. <https://doi.org/10.26422/RJA.2022.0301.rod>

Romero Sandoval, R. (1983). *Derecho civil* (apuntes del Prof. Dr. Raúl Romero Linares). Amigos del Libro.

Valencia Vega, A. (1985). *Manual de derecho constitucional*. Editorial Juventud.

Vargas, A. E. (2018). *Bloque de constitucionalidad y control de convencionalidad en Bolivia*. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2018*. Fundación Konrad Adenauer. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r39262.pdf>

Vargas Lima, A. (2022). Revisión histórica de las fuentes doctrinales para la enseñanza del derecho administrativo en Bolivia. *Cultura Latinoamericana*, 35(1), 198–227. <https://bit.ly/44OcHnX>

Vargas Lima, A. (2023). El origen histórico de las lecciones sobre derecho administrativo en Bolivia. En 400 años formando revolucionarios: La historia de la Academia Carolina y su influjo en el contexto americano (T. 2, pp. 121–160). Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca.

Zanobini, G. (1954). *Curso de derecho administrativo* (Vol. I, H. Massnatta, Trad.). Ediciones Arayú.

LA MANZANA PONZOÑOSA DEL CUENTO DE HADAS: LAS MUTACIONES CONSTITUCIONALES EN TORNO A LA ELECCIÓN JUDICIAL POR SUFRAGIO UNIVERSAL

The poisonous apple of the fairy tale: Constitutional mutations surrounding judicial elections by universal suffrage

PhD. María Elena Attard Bellido

Constitucionalista boliviana

Doctora en Derecho

Docente universitaria e investigadora en

Derecho Constitucional y Derechos Humanos

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch14>

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se desarrollará la teoría de la manzana ponzoñosa del cuento de hadas, para graficar el razonamiento judicial que, a partir de una argumentación retórica de los derechos humanos visualizada desde narrativas eurocéntricas, presenta una manzana ponzoña que envenena el sistema democrático por las mutaciones constitucionales indebidas que desconocen la voluntad constituyente y los procedimientos de reforma constitucional. Estas mutaciones constitucionales propician graves y sistémicas violaciones a derechos humanos con un impacto diferencial y mayor en mujeres, pueblos indígenas y otros grupos históricamente excluidos, fortalecen y fomentan la corrupción, anulan los mecanismos de transparencia institucional, hipotecan a los otros órganos de poder la independencia judicial, consolidan un mensaje de impunidad frente a abusos de poder e instrumentalizan el sistema penal con fines políticos.

Esta es la narratividad y los efectos perversos de las mutaciones constitucionales realizadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) en las tres decisiones que serán analizadas y que han significado mutaciones indebidas a la Constitución por interpretaciones arbitrarias que han determinado una prórroga de mandato y una modificación indebida del periodo de seis años establecido para las altas autoridades

judiciales en la Constitución; y que ha paralizado en parte la tercera elección judicial, mutando por tanto -vía interpretación arbitraria- el mandato constitucional de elección judicial a través del sufragio universal.

En la argumentación jurídica que será expuesta, *mutación constitucional* debe ser comprendida como los cambios de disposiciones constitucionales realizadas por el TCP sin un mecanismo válido de reforma, en desconocimiento de la voluntad constituyente y a través de arbitrarias argumentaciones jurídicas e interpretaciones constitucionales.

Lineamientos importantes de argumentación jurídica e interpretación constitucional

En Bolivia, un país culturalmente diverso, luego de una Asamblea Constituyente que contó con una participación importante de pueblos indígenas, en coherencia con los principios de plurinacionalidad, pluralismo, interculturalidad y descolonización, el 2009 se aprobó la Constitución (Ver Attard, 2023, pp. 238 y ss). Este diseño constitucional superó la mirada excluyente de un Estado-Nación monocultural y asumió una teoría de derechos humanos que se aparta de una postura exclusivamente antropocéntrica con miras al reconocimiento de los derechos de la Madre Tierra y los seres sintientes como sujetos de protección, derechos que deben coexistir armónicamente tanto con los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afro bolivianos y también con otros derechos de raigambre liberal en un marco de igualdad jerárquica (*Idem*).

Este modelo constitucional, considerando las históricas relaciones de asimetría y desigualdad basadas en sexo, género, raza, condición económica, entre otras, consagró la cláusula de igualdad sustantiva y prohibición de discriminación (Artículo 14.II de la Constitución), desde la cual, los derechos deben ser aplicados de manera directa -sin necesidad de ley de desarrollo tal como manda el Artículo 109.I de la Constitución- y a través de enfoques diferenciales como el de interseccionalidad, interculturalidad, género, entre otros (Ver Attard, 2024, pp. 121 y ss).

La interpretación constitucional y argumentación jurídica tienen una relevancia en la Constitución vigente; por tanto, a la luz de las doc-

trinas del bloque de constitucionalidad, del control de convencionalidad y del estándar jurisprudencial más alto de protección, es posible la aplicación directa y preferente de derechos de acuerdo a los principios de favorabilidad y progresividad; sin embargo, las reglas constitucionales en cuanto a la estructura orgánica plurinacional, por su vinculación al ejercicio del poder público, tienen reglas específicas de interpretación que deben ser cumplidas para evitar mutaciones constitucionales indebidas por el TCP, último y máximo garante e intérprete de la Constitución.

Esta labor argumentativa con enfoque en derechos humanos, que no es arbitraria, sino más bien se encuentra sujeta a pautas constitucionalizadas de interpretación, en el avance que ha significado el diseño constitucional de un Estado plurinacional, podría explicar la necesidad de legitimidad democrática que deben tener las altas autoridades del órgano judicial, en particular las magistradas y magistrados del TCP, lo que justifica la voluntad constituyente de establecer su elección por sufragio universal.

Sin embargo, a pesar de la legitimidad democrática que puede brindar una elección mediante el sufragio universal, en contextos socio-culturales complejos en los cuales predominan patrones estructurales de corrupción, pervivan lógicas racistas y sexistas, existan débiles mecanismos de acceso a la información pública y transparencia en el ejercicio del poder, se naturalicen diversas formas de violencias institucionales, entre otros factores, existe el riesgo inminente de generarse interpretaciones arbitrarias que desconozcan la voluntad constituyente para desviar el poder y así consolidar indebidas mutaciones constitucionales por órganos constituidos, como las que se abordarán en el siguiente acápite.

Análisis de jurisprudencia constitucional relevante

La Constitución boliviana consagra la elección de autoridades judiciales del TCP, Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), Tribunal Agroambiental (TA) y Consejo de la Magistratura (CM) mediante sufragio universal y por un periodo improrrogable de seis años sin posibilidad de elección. Desde la vigencia de la Constitución de 2009 se han desa-

rrollado tres elecciones por sufragio universal, en la última, de manera parcial y en un contexto de una “auto-prórroga” de mandato emergente de mutaciones constitucionales indebidas que grafican la teoría de la manzana ponzoñosa del cuento de hadas, tal como se argumentará.

Prórroga de mandato de altas autoridades judiciales: DCP 0049/2023

El periodo de seis años de mandato para las altas autoridades judiciales elegidas por sufragio universal en el segundo proceso de elecciones judiciales concluyó el 31 de diciembre de 2023; sin embargo, la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), incumplió su deber de emitir el marco legislativo pertinente para el desarrollo del tercer proceso de elección judicial, en este contexto, antes del vencimiento de este periodo de seis años, el presidente del TSJ activó el procedimiento constitucional de consulta previa destinado a verificar la compatibilidad constitucional del Proyecto de Ley Transitoria para las Elecciones Judiciales 2023-2024, alegando, entre otros aspectos, un eventual “vacío de poder” por las dilaciones en el proceso de elección. Esta consulta concluyó con la Declaración Constitucional Plurinacional (DCP) 0049/2023 de 11 de diciembre de 2023, que, a partir de una argumentación arbitraria dispuso la prórroga de mandato de altas autoridades del Órgano Judicial y TCP hasta la elección y posesión de nuevas autoridades.

Esta decisión emerge de un *juzgamiento en causa propia*, ya que las autoridades del TCP que la suscribieron, en vez de apartarse del conocimiento de esta demanda a través del mecanismo de *excusa* porque existía un interés directo vinculado a la continuidad de sus funciones, asumieron el conocimiento del caso y en el marco de una argumentación arbitraria decidieron la prórroga de su mandato, vulnerando además la garantía del juez natural (competente, imparcial e independiente).

Leída esta decisión a la luz de la teoría de la manzana ponzoñosa del cuento de hadas, se puede observar que el TCP, en el marco de una argumentación arbitraria, invoca derechos fundamentales así como principios y valores supremos, para luego envenenar el sistema democrático con una mutación constitucional indebida que desconoce el mandato de

temporalidad para autoridades judiciales determinado por voluntad constituyente (seis años sin derecho a reelección).

En este contexto, puede advertirse que, el TCP, en esta decisión, en vez de proteger derechos -como sustenta su retórica argumentativa-, más bien ha socavado garantías básicas de toda persona o colectividad como el derecho al juez natural (competente, imparcial e independiente), entre otros; y, ha desconocido principios esenciales como la supremacía constitucional, la independencia judicial o la separación de poderes, agudizando de esta manera la crisis judicial en un escenario de corrupción, de grandes debilidades al acceso a la información pública, de ausencia de transparencia, de impunidad y de abuso de poder.

En efecto, el mandato de seis años improrrogables y sin posibilidad de reelección para altas autoridades del sistema judicial boliviano (contenido en los artículos 183, 188.III, 194.III y 200 de la Constitución), al estar vinculado al ejercicio del poder público, no puede ser un principio constitucional objeto de ponderación, sino más bien, de acuerdo a una razonable teoría constitucional, se configura como una regla constitucional de textura cerrada; en consecuencia, para evitar desvíos de poder, su interpretación no puede ser extensiva, sino más bien, tal como reza el artículo 196.II de la Constitución, debe estar limitada a la literalidad del texto constitucional o la voluntad constituyente, de acuerdo con sus documentos, actas y resoluciones.

Siguiendo las pautas de interpretación contenidas en el citado artículo 196.II de la Constitución que están destinadas a la interpretación de reglas constitucionales consignadas en la parte orgánica de la Constitución, es evidente que por la literalidad del texto constitucional y la voluntad constituyente no es aceptable una prórroga de mandato ni una reelección de altas autoridades judiciales, máxime cuando el plazo de seis años de mandato es una garantía para evitar abusos de poder y tiene sustento en el derecho al juez natural consagrado en la Constitución y el bloque de constitucionalidad.

Ahora bien, en la decisión ahora analizada, *en causa propia*, el

TCP se aparta arbitrariamente de la pauta interpretativa contenida en el artículo 196.II de la Constitución e interpreta una regla constitucional consignada en la parte orgánica invocando de manera indebida pautas de interpretación de derechos que deben ser utilizadas por el intérprete para dar sentido o alcance a derechos, principios o valores contenidos en la parte dogmática de la Constitución. A partir de este desvío argumentativo, el TCP utiliza la narrativa del cuento de hadas, es decir invoca una interpretación favorable a derechos humanos -vistos en abstracto-, para envenenar el sistema democrático con una mutación constitucional indebida vía interpretación y así auto-prorrogar en el ejercicio del poder jurisdiccional a altas autoridades cuyas funciones no pueden ser ampliadas en escenarios democráticos y plurales.

La referida DCP, se vincula y justifica su decisión en la DCP 0001/2020 de 15 de enero, decisión en la cual, por los conflictos sociales del año 2019 y la pandemia por COVID-19, se declaró la constitucionalidad de un proyecto de ley que amplió el mandato a autoridades electas del nivel central y de las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs). Ahora bien, en una correcta técnica de aplicación e invocación del precedente en vigor, este razonamiento no podría ser vinculante para que el TCP justifique una prórroga de mandato de altas autoridades judiciales y mute la Constitución, ya que el incumplimiento de un deber legislativo por parte de la ALP en un contexto en el cual no existieron situaciones equiparables a la pandemia por COVID-10, no se equipara a las circunstancias excepcionales que fueron el fundamento de la ampliación de mandato de autoridades electas cuya constitucionalidad fue declarada por la referida DCP 0001/2020.

Desde esta perspectiva, cabe anotar que, la referida DCP 001/2020, desarrolló criterios para la prórroga de mandatos, entre ellos, la excepcionalidad, la temporalidad, una justificación objetiva y un fin constitucionalmente válido, criterios que no se cumplen en la DCP 0049/2023, ya que no hubo caso fortuito, fuerza mayor, calamidad pública u otro factor que genere una situación excepcional por lo que una prórroga de mandato no es razonable ni coherente con la necesidad imperiosa de garantizar una separación de poderes y la independencia ju-

dicial en un Estado democrático, por lo que, claramente se evidencia que la prórroga de mandato dispuesta por el TCP para altas autoridades judiciales, es arbitraria, indebida y por tanto implica una mutación constitucional ya que la argumentación del TCP -aunque invoque el respeto a derechos humanos- es arbitraria a la luz del *test de proporcionalidad*, puesto que, por los argumentos expuestos, no se ha cumplido con la *idoneidad* y tampoco con la *estricta necesidad* para justificar la imperiosa y excepcional ampliación de un mandato.

Es importante señalar que, más bien, en un contexto de una profunda crisis judicial y un panorama político profundamente polarizado, existió ausencia de voluntad política para viabilizar las elecciones judiciales lo que generó un escenario propicio para consensos inter-orgánicos de captación de poder contrarios al artículo 12 de la Constitución que consagra el principio de separación de órganos de poder.

En efecto, estos consensos intra-orgánicos de captación de poder se evidencian en la ausencia de un juicio de responsabilidades ante la ALP contra las altas autoridades que mutaron la Constitución a través de un evidente prevaricato, omisión de juzgamiento que refleja una independencia judicial hipotecada a los órganos Ejecutivo y Legislativo y cimienta un entorno propicio para la corrupción, la falta de transparencia, el abuso de poder y la instrumentalización del sistema penal con fines políticos.

Además -y tal como sucedió con el razonamiento del TCP en la SCP 0084/2017 de 28 de noviembre, que también mutó la Constitución en cuanto a la prohibición de reelección presidencial-, la DCP 0049/2023, que muta la Constitución en cuanto al mandato de seis años para altas autoridades judiciales electas por sufragio universal, evidencia una cultura política tendiente a la prórroga indebida de mandatos y por ende a las rupturas institucionales que socaban las bases democráticas del Estado Plurinacional de Bolivia.

Estas mutaciones constitucionales indebidas y favorables a prórrogas indebidas de mandatos, advierten también el rol equivocado que

ha asumido el máximo contralor de constitucionalidad, ya que en vez de poner un límite al poder y asegurar el respeto pleno a los derechos contenidos en la Constitución y el bloque de constitucionalidad, a través de argumentaciones arbitrarias que se traducen en desvío de poder, más bien propicia captaciones inter-orgánicas antidemocráticas que pueden propiciar graves y sistémicas violaciones a derechos humanos con un impacto mayor en grupos históricamente excluidos; aunque paradójicamente, el cuento de hadas (el discurso en derechos humanos) es utilizado por el TCP para envenenar con la manzana ponzoñosa de una mutación constitucional indebida el sistema democrático.

Suspensión parcial de elecciones judiciales por sufragio universal: SCP 0770/2024-S4

En este escenario de mutaciones constitucionales indebidas y de cultura de prórroga de mandatos, las autoridades del TCP, no sólo decidieron la prórroga de su mandato y el de otras altas autoridades judiciales, sino que, en el ejercicio de esta prórroga, de manera impune, nuevamente mutaron indebidamente la Constitución al suspender parcialmente las elecciones judiciales por sufragio universal.

En efecto, la SCP 0770/2024-S4 de 4 de noviembre, resuelta por la Sala Cuarta -conformada por dos magistrados que también suscribieron la DCP 0049/2023-, emerge de varias acciones de amparo constitucional acumuladas, a través de las cuales se denuncia la vulneración de los derechos al acceso a la función pública en condiciones de igualdad y no discriminación porque no se hubiera garantizado una participación paritaria de mujeres y personas autoidentificadas con pueblos indígenas, entre otros derechos denunciados como vulnerados.

Esta Sala Constitucional, bajo una narrativa de precautelar el respeto a derechos humanos, con la ponzoña de la argumentación constitucional viciada, suspendió parcialmente las elecciones judiciales para el TCP en cinco departamentos: Beni, Pando, Tarija, Cochabamba y Santa Cruz, manteniendo de manera indefinida en el cargo a cinco autoridades, entre ellas las de la Sala Cuarta, bajo una lógica de consensos intra-orgá-

nicos de mayorías “auto-prorrogadas” destinadas a limitar la capacidad de decisión de las cuatro autoridades del TCP elegidas por sufragio universal en el marco del tercer proceso electoral desarrollado en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Esta decisión, en el marco de una argumentación jurídica arbitraria y desde la retórica del cuento de hadas (la narrativa en abstracto de los derechos humanos), inaplicó a través de una acción de amparo constitucional (y de otras acumuladas) el artículo 37.II de la Ley Transitoria para las Elecciones Judiciales 2024. En este contexto, de acuerdo con el sistema plural de control de constitucionalidad vigente (*Ver Attard...*), a través del control tutelar que incluye a la acción de amparo constitucional, no puede inaplicarse una norma, sino que, con base en pautas constitucionalizadas de interpretación de derechos, debe brindarse a la norma un sentido conforme a la Constitución y al bloque de constitucionalidad para que el acto o decisión impugnada respete derechos fundamentales de las personas.

Desde esta perspectiva, no solo anteriores y actuales precedentes de la Sala Cuarta del TCP sino la historia de la jurisprudencia constitucional evidencian la aplicación de auto-restricciones jurisprudenciales destinadas a evitar la inaplicación de normas a través del control tutelar (ej. la línea jurisprudencial de la auto-restricción de la interpretación de la legalidad ordinaria); sin embargo, en este caso, incluso *de oficio* -, para mantener subsistente una auto-prórroga indebida, el TCP se aparta de los precedentes en vigor y desconoce la naturaleza del control tutelar, mutando indebidamente los artículos 183, 188.III, 194.III y 200 de la Constitución al desconocer el límite temporal que un poder constituyente brindó al ejercicio de altos cargos judiciales.

Además, desde el punto de vista de argumentación jurídica, los problemas jurídicos que se plantean en esta acción de amparo constitucional (acumulada), conllevan una colisión de derechos que debió ser analizada a la luz de la ponderación y la técnica del *test de proporcionalidad* para que así la decisión del máximo contralor de constitucionalidad tenga una plena conformidad con la Constitución y el bloque de constitu-

cionalidad. En este sentido, si bien es cierto que la ALP no garantizó una paridad que asegure una participación inclusiva de mujeres y de varones y mujeres indígenas tal como lo establece la Constitución en el marco de los principios de plurinacionalidad, pluralismo e interculturalidad, no es menos cierto que, una nueva prórroga de mandato decidida *en causa propia* para cinco autoridades del TCP, vulnera principios y valores esenciales de la Constitución, como el de separación de poderes e independencia judicial y también el derecho que toda persona o colectividad tiene a un juez imparcial, independiente y competente, por lo que a la luz del *test de proporcionalidad*, esta decisión no es idóneo, ni estrictamente necesaria y menos aún proporcional en *stricto sensu*; en consecuencia, es arbitraria e incurre en una grave mutación constitucional.

También, de acuerdo a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, es evidente que la ALP vulneró derechos de mujeres y derechos de postulantes autoidentificados con pueblos indígenas, lo que refleja la pervivencia de lógicas todavía racistas y sexistas en las estructuras orgánicas plurinacionales de poder, en este contexto, un activismo judicial en control tutelar, en vez de suspender parcialmente las elecciones judiciales, debió conceder la tutela y ordenar que el Estado repare integralmente el daño a las partes accionantes, sin perjuicio de que ejerza su derecho de repetición contra miembros de este órgano representativo por vulneración de derechos.

En este sentido, es importante resaltar que, de acuerdo a la doctrina del estándar jurisprudencial más alto contenida en la SCP 2233/2013 de 16 de diciembre, el TCP, en la SCP 0019/2018-S2, a través del control de convencionalidad, asumió los estándares jurisprudenciales más altos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en reparación integral de daños, consagrando el derecho a la restitución del derecho vulnerado, la indemnización por daño material (daño emergente, lucro cesante y costas procesales), daño inmaterial (daño moral, daño familiar y daño al proyecto de vida), así como medidas de satisfacción y rehabilitación y también garantías de no repetición.

En este contexto, en patrones estructurales de racismo y toda

forma de discriminación, en particular, las garantías de no repetición están destinadas a modificar prácticas, prejuicios o creencias culturales excluyentes y que pueden llegar a limitar o suprimir el ejercicio pleno de derechos; por tanto, hubiera tenido una real vocación democrática el asumir esta medida para superar la discriminación no solo en la ALP sino en toda la estructura orgánica plurinacional; sin embargo la Sala Cuarta del TCP, haciendo gala de la doctrina de la manzana ponzoñosa del cuento de hadas, bajo la falsa narrativa de proteger el derecho al acceso a la función pública sin discriminación, optó por una mutación constitucional indebida para beneficiar a quienes suscribieron esta sentencia y a otras tres magistradas y así, a partir del evidente pacto de cinco votos de autoridades auto-prorrogadas en relación a cuatro de autoridades legítimamente elegidas, consolidar una dictadura judicial sin precedentes, bajo la mirada tolerante y cómplice de los Órganos Legislativo y Ejecutivo y la posición cautiva del Tribunal Supremo Electoral (TSE) obligado a cumplir una decisión absolutamente ilegítima.

Veto judicial a la Asamblea Legislativa Plurinacional: SCP 113/2024

En el Recurso Directo de Nulidad interpuesto por un Diputado de la ALP, contra el Presidente de la Cámara de Senadores, se demandó la nulidad de la Convocatoria a Sesión Ordinaria de 5 de junio de 2024, en la cual, se debatió un proyecto de ley para cesar a los magistrados y magistradas prorrogados indebidamente en sus funciones; asimismo, se abordó la aprobación de un préstamo internacional para el Estado y la concesión de amnistía e indulto por razones humanitarias.

El accionante argumentó que el demandado usurpó funciones al convocar a Sesión Ordinaria, ya que el Vicepresidente, si bien asumió las atribuciones del Presidente por motivos de viaje, de acuerdo al Reglamento de la Cámara de Senadores, no dejó su atribución de ser Presidente Nato del Órgano Legislativo, por lo que solo él podía convocar a Sesión Ordinaria de la ALP.

Los cinco magistrados y magistradas auto-prorrogados, declararon fundado el Recurso Directo de Nulidad a través de la SCP 0113/2024

de 27 de diciembre y en consecuencia declararon nula la Convocatoria a Sesión Ordinaria de la ALP de 5 de junio de 2024; sin embargo, únicamente anularon los actos de debate legislativo que abordó la cesación de sus funciones y a partir de una “relevancia constitucional y social” (sic) -a pesar de la declaratoria de nulidad de la convocatoria-, mantuvieron vigentes y subsistentes los debates y actos legislativos referentes al préstamo internacional al Estado boliviano y la amnistía e indulto por razones humanitarias, en el marco de lo que puede calificarse como un veto judicial contrario a la Constitución.

Más allá de los cuestionamientos a la argumentación jurídica de esta decisión, que sustenta una usurpación de funciones a partir de “inferencias” sin utilizar pautas constitucionalizadas de interpretación, es importante señalar que en la historia constitucional boliviana, la dualidad de funciones del Vicepresidente, como miembro del Órgano Ejecutivo y también como Presidente del Órgano Legislativo (atribución contenida en el artículo 153.I de la actual Constitución), es un rasgo del hiperpresidencialismo persistente desde el periodo republicano; en esta línea, el razonamiento de las autoridades prorrogadas del TCP, fortalece este rasgo constitucional que resulta contrario al sentido del artículo 12 de la Constitución que consagra la separación y coordinación de funciones y más bien proscribire toda interferencia de un órgano en relación a otro.

Por mandato de la Constitución (Artículos 122 y 13.I), los actos que hubieran sido emitidos en el marco de una usurpación de funciones no son convalidables, por tanto, al haberse declarado la nulidad de una convocatoria que incluyó la realización de varios actos legislativos de debate, carece de razonabilidad dejar sin efecto *en causa propria* solo uno, es decir el referente a la cesión de funciones de las y los magistrados auto-prorrogados y mantener subsistentes los otros actos y debates legislativos emergentes de la misma convocatoria, declarada nula por el TCP; sin embargo, los tratos diferenciados arbitrarios son frecuentes en el reino de una dictadura judicial vigente en el Estado Plurinacional de Bolivia como consecuencia de inaceptables mutaciones constitucionales toleradas por los Órganos Legislativo y Ejecutivo.

Otras desviaciones de poder: ACP 0113/2024-O

En este escenario de abuso de poder por parte del TCP, a través de un procedimiento inexistente en el ordenamiento procesal constitucional, después de un año, el entonces presidente del TSJ (autoridad beneficiada con la prórroga indebida de mandato), solicitó al TCP el “dimensionamiento” de la DCP 0049/0023 para que se aclare si éstas autoridades debían permanecer en funciones en el momento de la posesión de las nuevas autoridades judiciales elegidas por sufragio universal en el marco del tercer proceso electoral registrado en la historia del país.

Las cinco autoridades auto-prorrogadas del TCP, nuevamente *en causa propia*, a través del Auto Constitucional Plurinacional (ACP) 0113/2024-O de 11 de diciembre, determinaron que las autoridades en ejercicio de sus mandatos permanecen en sus cargos en el momento de la posesión de las autoridades por sufragio universal; en consecuencia, tomando en cuenta que la SCP 0770/2024-S4 suspendió parcialmente las elecciones judiciales para el TCP en Pando, Beni, Tarija, Cochabamba y Santa Cruz y para el TSJ en Pando y Beni, se determina que estas autoridades no cesan en sus funciones y ejercen sus labores judiciales junto con las nuevas autoridades electas en diciembre de 2024 por sufragio universal.

Esta decisión merece observaciones procesales y sustantivas. En esta línea, debe señalarse que el Código Procesal Constitucional (CPCo) regula en el artículo 13 el procedimiento de aclaración, enmienda y complementación en el plazo de cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la resolución constitucional, por lo que, en caso de no activarse este mecanismo, procesalmente opera la preclusión para cualquier aclaración. Sin embargo, en el marco de un trato diferenciado arbitrario-característico de una dictadura judicial-, las autoridades auto-prorrogadas incorporan un procedimiento de “dimensionamiento de fallos” inexistente en el orden procesal vigente, por lo que lo decidido, además de implicar una mutación constitucional, vulnera la garantía de reserva de ley en un escenario de absoluta impunidad y tolerancia por los otros órganos de poder.

Asimismo, es importante resaltar que, en el procedimiento de consulta previa, de acuerdo al artículo 112 del CPCo, tiene legitimación activa en cualquier etapa del proceso el presidente o presidenta del TSP, pero con la autorización previa de la Sala Plena, toda vez que se trata de una instancia colegiada; sin embargo y a pesar de esta previsión normativa, las autoridades auto-prorrogadas, en el marco de tratos diferenciados arbitrarios, admiten esta consulta de “dimensionamiento” y nuevamente prorrogan indebidamente su mandato y por tanto incurren en otra mutación a la Constitución. En cuanto a lo sustantivo, los argumentos brindados en cuanto a la DCP 0049/2023, son también válidos para analizar esta decisión y deben ser leídos de acuerdo a la teoría de la manzana ponzoñosa del cuento de hadas.

CONCLUSIONES

El constituyente boliviano asumió la modalidad de elección de altas autoridades judiciales a través del sufragio universal para brindar así legitimidad al históricamente desprestigiado sistema de justicia; sin embargo, en democracia, más allá de la forma de elección, la ética e integridad judicial debe marcar la actividad jurisdiccional en particular el ejercicio del control de constitucionalidad que tiene la finalidad de limitar el ejercicio abusivo del poder y resguardar el respeto pleno a derechos fundamentales, en este marco, las capturas inter-orgánicas contrarias al principio constitucional de separación de órganos de poder que se realizan bajo narrativas del cuento de hadas (la invocación de derechos humanos en abstracto), anulan el sistema democrático con la manzana ponzoñosa de mutaciones de la Constitución que desconocen la voluntad del constituyente, además de propiciar la corrupción, el abuso de poder y la instrumentalización del sistema penal con fines políticos. En perspectiva, es un deber democrático rechazar la dictadura judicial, fortalecer la democracia y dar voz a quienes históricamente no han tenido un real acceso a la justicia.

Referencias bibliográficas

Attard Bellido, M. E. (2012). La acción popular boliviana y el modelo polifónico de justicia constitucional. [Manuscrito].

Attard Bellido, M. E. (2024). Bolivian constitutionalism from the perspective of gender and intersectionality. En *Women, gender, and constitutionalism in Latin America*. [Editorial por confirmar].

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes para Bolivia (GIEI-Bolivia). (2021). Informe sobre los hechos de violencia y vulneración de los derechos humanos ocurridos entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019. <https://gieibolivia.org/informes/>