

LA EVOLUCIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL EN BOLIVIA ENTRE 1975 A 2005

The political-institutional developments in Bolivia between 1975 to 2005

José Antonio Rivera S.¹
Profesor de Derecho Constitucional,
Universidad Mayor de San Simón
de Cochabamba - Bolivia.
riverasa@gmail.com

RESUMEN: El presente trabajo aborda el estudio de la evolución político-institucional en Bolivia entre 1975 a 2005; con un análisis descriptivo del proceso que abarca el régimen democrático de gobierno, incluyendo el sistema político, el sistema electoral, los partidos políticos y mecanismos de participación ciudadana; el sistema judicial; los derechos fundamentales; y los mecanismos de defensa de la Constitución; para luego identificar los aspectos singulares de ese proceso de evolución; y concluyendo el mismo con una reflexión sobre los avances y amenazas para la democracia.

ABSTRACT: This paper addresses the study of a political institutional developments in Bolivia between 1975 to 2005, with a descriptive analysis of the process that em-

¹ El autor es Magíster en Derecho Constitucional; ex Magistrado del Tribunal Constitucional de Bolivia; catedrático titular de Derecho Constitucional en la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba; docente invitado de la Universidad Real y Pontificia San Francisco Xavier de Chuquisaca; docente de postgrado en: Universidad Gabriel René Moreno de Santa Cruz; Universidad Andina Simón Bolívar; Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba; Universidad Mayor San Andrés de La Paz; Universidad Domingo Sabio de Santa Cruz; y Universidad Los Andes de La Paz; Profesor visitante de la Pontificia Universidad Católica de Lima-Perú, de la Escuela Superior de Derecho de Mato Grosso-Brasil; Profesor Honorario de la Universidad de Huanuco-Perú; miembro de las siguientes instituciones académicas: Academia Boliviana de Estudios Constitucionales; Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; Academia Nacional de Ciencias Jurídicas; Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional; miembro honorario del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional; miembro correspondiente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional; autor de varios libros y ensayos sobre Derecho Constitucional, Derecho Procesal Constitucional y Derechos Humanos. *Artículo presentado el 22 de septiembre de 2008 y aprobado el 15 de octubre de 2008.*

braces the democratic system of government, including the political system, the electoral system, political parties and mechanisms for participation of the citizens; The judicial system; fundamental rights and the defense mechanisms of the Constitution, to identify the unique aspects of this process of evolution, and the study concludes with a reflection of the progress and threats to democracy.

PALABRAS CLAVE: Sistema constitucional. Régimen democrático. Sistema político presidencialista. Sistema electoral proporcional. Sistema judicial, jurisdicción constitucional y jurisdicción ordinaria y contenciosa administrativa. Derechos fundamentales. Defensa de la Constitución. Control de constitucionalidad.

KEY WORDS. Constitutional system. Democratic regime. Presidential political system. Proportional electoral system: judicial system. Constitutional jurisdiction and ordinary jurisdiction and contentious administrative jurisdiction. Fundamental rights. Defense of the Constitution. Constitutional control.

1. INTRODUCCIÓN

En el último cuarto del siglo XX, los Estados Latinoamericanos han logrado una importante evolución en el plano político-institucional; pues de estar sumidos en regímenes autocráticos de dictaduras militares, restablecieron regímenes democráticos, poniendo en vigencia plena su respectiva Constitución, además de encarar reformas constitucionales para introducir cambios significativos a su sistema constitucional.

La historia republicana de Bolivia, como parte de la realidad Latinoamericana, está caracterizada por la inestabilidad político-institucional; ello debido a los constantes asaltos al poder político por la fuerza de las armas para deponer el gobierno democrático legalmente constituido e instaurar un régimen de facto a la cabeza de dictadores militares o civiles. Una prueba de ello es que al año 1980 en Bolivia se produjeron 200 golpes de Estado en apenas 155 años de vida Republicana; lo que dio lugar a que en este período de tiempo 74 Presidentes de la República hubiesen conducido al Estado, con un promedio de 2,09 años de duración en el mandato.

En ese contexto, la Constitución no siempre tuvo una vigencia permanente, menos cumplió su función primordial en el ordenamiento jurídico estatal de limitar el ejercicio del poder político y de lograr la estabilidad social, política y económica; no mereció el respeto, la consideración y acatamiento como la Ley suprema del ordenamiento jurídico del Estado, por quienes, a su turno, ejercieron el poder político y asumieron el gobierno.

Al contrario, la Constitución fue invocada en tanto y cuanto respondía a los intereses de los detentadores circunstanciales del poder, o de aquellos que tomaban el poder por la fuerza de las armas; en cuanto la Constitución se oponía a sus intereses

fue simplemente ignorada, vulnerada o, en su caso, reformada. Se llegó al extremo de subordinar la Constitución a un Decreto Supremo dictado por un régimen de facto.²

Entre el último cuarto del siglo XX y los primeros ochos años del presente siglo (1976-2005), Bolivia ha tenido una importante evolución político-institucional; pues saliendo de un régimen autocrático pasó hacia un régimen democrático representativo, para luego evolucionar hacia un régimen democrático participativo, hasta el intento de construir un régimen democrático representativo, participativo comunitario.³

En efecto, en 1975, al celebrar el sesquicentenario de su independencia y constitución en Estado libre, soberano e independiente, Bolivia era conducida por un gobierno militar de facto, presidido por el Gral. Hugo Banzer Suárez, quien accedió a la Presidencia de la República a través de un golpe de Estado en agosto de 1971. Restablecido el régimen democrático representativo, en octubre de 1982, se inició un proceso de reformas estructurales del Estado y en agosto de 1994 se reformó la Constitución, introduciendo importantes modificaciones al sistema constitucional para consolidar el régimen democrático representativo. Luego de una profunda crisis social y política, que interpeló al viejo Estado centralista y su sistema constitucional, en febrero de 2004 se volvió a reformar la Constitución modificando el régimen democrático representativo por el democrático participativo y se sentaron las bases para un proceso constituyente reformador que fue ejercido a través de la Asamblea Constituyente, misma que aprobó un proyecto de Constitución que próximamente será sometido a consulta popular mediante Referéndum ratificatorio; en dicho proyecto se proponen cambios estructurales al sistema constitucional boliviano.

2. LA DEMOCRACIA COMO RÉGIMEN DE GOBIERNO

Desde la fundación de la República (6 de agosto de 1825), Bolivia adoptó para su gobierno la democracia representativa. Así, la Ley constitucional de 13 de agosto de 1825, con disposiciones previstas en tres artículos definió la forma de Estado, el régimen de gobierno y los órganos del poder constituido; con relación al gobierno determinó que sería la Democracia Popular. La Constitución Bolivariana, promulgada el 19 de noviembre de 1826, consolidó la democracia representativa como régimen de gobierno para el nuevo Estado.

² El Presidente de facto, Gral. Hugo Banzer Suárez, emitió el Decreto Supremo N° 11947, de 9 de noviembre de 1974, en cuyo art. 3° se dispuso la vigencia restringida de la Constitución; la norma referida disponía textualmente lo siguiente: "Declárase vigente la Constitución Política del Estado de 1967 en todo aquello que no se oponga al presente Estatuto de gobierno, a las de carácter institucional y a los Decretos Leyes que en función de los superiores intereses de la Patria adopte el Gobierno Nacional".

³ El proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea Constituyente y que será sometido a Referéndum ratificatorio, en su Art. 11.I, define que "El Estado adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres".

Como reflejo de la inestabilidad política e institucional que caracterizó el desarrollo de gran parte de la vida republicana de Bolivia, la Constitución fue sometida a reformas parciales en 21 ocasiones, entre 1831 a 2005; de los cuales, en 19 reformas constitucionales no se modificó el régimen de gobierno, al contrario se mantuvo la democracia representativa hasta la reforma constitucional de 2004, en la que se reformó el régimen de gobierno introduciendo la democracia participativa.

Es importante señalar que hasta el año 1956, el gobierno democrático representativo tuvo su base en un sistema electoral con sufragio censitario y calificado, lo que dio lugar a que más del 80% de la población fuese excluida del ejercicio democrático. Fue con la revolución de 1952 que se adoptó el sufragio universal como base del sistema electoral, superando la histórica exclusión y marginación de aquellos bolivianos y bolivianas que no tenían una determinada propiedad o un ingreso anual determinado por el organismo electoral, o no sabían leer y escribir. Esa modificación que instituye el sufragio universal fue incorporada en la Constitución, en la reforma constitucional de 1961.

Para el año 1975, se encontraba en vigencia restringida la Constitución reformada el año 1967, en la que se definía como forma de gobierno del Estado boliviano la democracia representativa; sin embargo el gobierno en ejercicio era un régimen de facto que asumió el poder después de un golpe de Estado que se produjo el 21 de agosto de 1971, derrocando a otro régimen de hecho,⁴ el que a su vez había derrocado a otro régimen de facto.⁵

En consecuencia, entre 1975 y octubre de 1982 no hubo un ejercicio democrático del poder; pues si bien, el Gral. Banzer Suárez convocó a elecciones generales, las mismas se realizaron con fraude a favor del candidato oficialista, lo que motivó que se anularan las elecciones provocando que el candidato a Presidente y ex Ministro de Estado, Gral. Juan Pereda Asbun, diera un Golpe de Estado y derrocará al Gral. Hugo Banzer Suárez, asumiendo la Presidencia de la República el 21 de julio de 1978. En noviembre de 1978, el Gral. David Padilla Arancibia encabezó otro levantamiento armado contra el gobierno constituido, de manera que derrocó al Gral. Juan Pereda Asbun y asumió la Presidencia de la República con la promesa de convocar a elecciones generales para restaurar el régimen democrático; como que en efecto convocó a elecciones generales que se realizaron en mayo de 1979, sin embargo ninguno de los candidatos obtuvo mayoría absoluta como exigía la Constitución vigente, razón por la cual debió elegir el Congreso Nacional, pero no fue posible elegir a un Presidente y Vicepresidente de la República, por lo que resolvió designar Presidente interino al Presidente de la Cámara de Senadores, Dr. Walter Guevara Arze, quien asumió la función el 6 de agosto de 1979, y fue depuesto el 1 de noviembre de 1979 por un

⁴ Mediante el golpe de Estado, el Coronel de Ejército Hugo Banzer Suárez depuso al Presidente de facto Gral. Juan José Torrez.

⁵ El Gral. Juan José Torrez derrocó mediante golpe de Estado al Gral. Alfredo Ovando Candia, quien a su vez asumió la Presidencia de la República por la vía de hecho, derrocando al Presidente Constitucional Luis Adolfo Siles Salinas.

golpe de Estado encabezado por el Cnl. Alberto Natush Busch, generando una dura resistencia popular, lo que dio lugar a que declinara del cargo de Presidente de la República a escasos 11 días de haber asumido el mando; de manera que el Congreso Nacional resolvió designar interinamente en el cargo a la Presidente de la Cámara de Diputados, Sra. Lidia Gueyler Tejada, con el encargo de convocar a elecciones generales, mismas que se realizaron en mayo de 1980, habiendo arrojado como resultado la victoria de la alianza Unión Democrática Popular (UDP), que postuló como candidato a Presidente de la República al Dr. Hernán Siles Suazo y a Vicepresidente de la República al Lic. Jaime Paz Zamora; a pesar de su victoria no lograron la mayoría absoluta de votos, por lo que debió elegir el Congreso Nacional al Presidente y Vicepresidente de la República de entre los tres candidatos que obtuvieron la mayor votación; empero, el 17 de julio de 1980 se produjo un levantamiento armado en las Fuerzas Armadas, encabezado por el Gral. Luis García Mesa Tejada, que derrocó a la Presidenta interina Lidia Gueyler Tejada instaurando una de las dictaduras militares más nefastas para la vida institucional del Estado boliviano.

La sucesión de dictaduras militares, que condujeron al país de manera irresponsable, generó una crisis social, económica y política que derivó en la exigencia del pueblo boliviano de que se restaure el régimen democrático, para lo que se propuso se convoque al Congreso Nacional conformado por los Diputados y Senadores elegidos en las elecciones generales de 1980. De hecho así sucedió, y el Congreso Nacional instalado eligió como Presidente de la República al Dr. Hernán Siles Suazo y como Vicepresidente de la República al Lic. Jaime Paz Zamora, quienes asumieron el cargo el 10 de octubre de 1982 restaurando el régimen democrático y poniendo en plena vigencia la Constitución, reformada el año 1967.

Entre octubre de 1982 a febrero de 2004, el Estado boliviano tuvo como forma de gobierno una democracia representativa, configurada sobre la base de un sistema electoral predominantemente proporcional con sufragio universal y voto secreto; un régimen de gobierno interpelado por los ciudadanos y ciudadanas que se plasmó en la crisis social y política de febrero y octubre de 2003, motivando que el proceso de reforma constitucional iniciado con la Ley N° 2410 de Necesidad de Reforma de la Constitución, de 1 de agosto de 2002, concluyera con la emisión de la Ley N° 2631 de Reforma a la Constitución,⁶ de 20 de febrero de 2004, que modificó la forma de gobierno de la Democracia Representativa hacia una Democracia representativa y participativa.

Como se podrá advertir, en el casi cuarto de siglo de vigencia del Estado de democrático constitucional Derecho (entre 1982 a 2005) la democracia en Bolivia tuvo un cambio importante y cualitativo, pasando de una formal democracia representativa,

⁶ De conformidad a la norma prevista por el art. 230 de la Constitución, la reforma constitucional parcial se realiza mediante el Poder Constitucional reformador que lo ejerce el Congreso Nacional, se efectúan en dos periodos constitucionales; en el primero, se aprueba una Ley Declaratoria de Necesidad de Reforma de la Constitución con el voto afirmativo de dos tercios de los miembros presentes en cada una de las cámaras; en el segundo, se aprueba la Ley de Reforma de la Constitución con el voto afirmativo de dos tercios de los miembros presentes en cada Cámara.

hacia una democracia representativa y participativa, caracterizada por una conjunción de las instituciones de la democracia representativa, como son las elecciones y la delegación del ejercicio de la soberanía, con las de la democracia directa, como son la intervención del pueblo en la toma de decisiones políticas, administrativas o legislativas de trascendental importancia para el Estado, a través de mecanismos especialmente creados para el efecto. Un cambio que se operó gradualmente a través de dos reformas constitucionales, complementadas por medidas legislativas, que las explicaremos a continuación a partir del análisis de los elementos sobre los que se configura el régimen de gobierno democrático; esos elementos son: el régimen político, el sistema electoral, los sistemas de mediación entre la sociedad civil y el Estado; y los mecanismos de participación ciudadana.

Sin embargo, cabe señalar que a pesar de ese importante cambio aún no se ha superado la crisis del modelo de Estado y el régimen de gobierno, toda vez que aún no se ha logrado superar las limitaciones que tiene el régimen democrático con relación a la democracia étnica, es decir, a las prácticas democráticas de los pueblos indígenas y comunidades campesinas sobre la base de sus usos y costumbres, así como sus principios y valores; ello tomando en cuenta que el Estado boliviano tiene un estructura social multiétnica y pluricultural; lo que significa que existen colectividades humanas, denominadas pueblos indígenas originarios con identidad cultural, idioma, tradición histórica e instituciones, cuya existencia es anterior a la colonización española y la creación del Estado boliviano; mismas que tienen prácticas políticas basadas en su sistema de valores y principios que no son necesariamente compatibles con los valores y principios del Derecho occidental. Por lo tanto, estos pueblos indígenas originarios se sienten excluidos del régimen democrático representativo y participativo, y reclaman la inclusión de su democracia étnica el régimen estatal.

Entonces, ante esa realidad el reto es cambiar el régimen de gobierno y el sistema político, que permita establecer una verdadera democracia participativa, basada en la inclusión de todos los sectores sociales y los núcleos territoriales de base, superando el viejo modelo que genera la exclusión; es decir, construir una democracia de inclusión.

Una democracia de inclusión implica la adopción de un sistema político basado en el reconocimiento de la diversidad étnica, cultural, de género y generacional, por lo mismo el reconocimiento de los sistemas y mecanismos de intervención, procedimientos propios y particulares de gestión de los pueblos indígenas o comunidades campesinas, reconociendo sus valores y principios propios y exclusivos que no pueden ser desconocidos ni suplantados, significa el reconocimiento estatal de la democracia étnica, estructurada y practicada sobre la base de los usos y costumbres, así como los principios y valores, de los pueblos indígenas y comunidades campesinas; asimismo la creación de mecanismos, sistemas y adopción de políticas para lograr la real integración de las mujeres y los jóvenes al sistema constitucional y el régimen político, de manera tal que estos sectores sociales tengan un acceso a las estructuras del poder político en base a la igualdad de oportunidades, eliminando toda forma directa o indirecta de discriminación.

La articulación de estas prácticas democráticas con el sistema político estatal es un desafío importante a enfrentar en el actual proceso constituyente, ya que en la actualidad los pueblos indígenas, los grupos étnicos y culturales no se sienten expresados en la democracia formal vigente; sienten que este régimen no expresa sus valores y principios, que no resuelve sus problemas concretos de existencia, no supera la diferencia secular entre la ciudad y el campo, no resuelve los agudos problemas de la indigencia y extrema pobreza, no supera los problemas de la transculturación y aculturación que se han venido ejercitando desde las esferas estatales contra ellos.

2.1. El sistema político

Un primer elemento sobre el que se configura el actual régimen democrático es el sistema político expresado en un régimen presidencialista, configurado sobre la base del principio de la separación de funciones entre los órganos del poder público, básicamente entre el órgano Legislativo, órgano Ejecutivo y órgano Judicial, así preveía el art. 2 de la Constitución reformada el año 1967, cuyo texto se ha mantenido inalterable en las posteriores reformas constitucionales. Las principales características que tiene el diseño del sistema político, vigente en el período de tiempo objeto de análisis, son las que a continuación se describen.

Un primer elemento caracterizador es que el ejercicio del poder político, en lo que concierne la dirección política funcional y la máxima dirección administrativa del Estado, se concentra en la persona del Presidente de la República, quien desempeña las funciones de Jefe de Estado, Jefe de Gabinete y Jefe del Partido Político o Agrupación Ciudadana gobernante. En el cumplimiento de sus potestades, funciones y atribuciones es colaborado por Ministros de Estado, que son designados y removidos exclusivamente por ésta alta autoridad sin intervención ni injerencia alguna del Parlamento.

El Presidente de la República deriva su investidura de la voluntad popular expresada mediante voto directo y sufragio universal, con una mayoría absoluta de votos. Para el caso de que ninguno de los candidatos obtuviese la votación exigida, la Constitución, en su art. 90, prevé que será el Congreso Nacional el que, con mayoría absoluta de los miembros presente, elija al Presidente de la República de entre los dos candidatos que hubiesen obtenido la mayor votación en las elecciones generales. Tiene un período de mandato de cinco años sin derecho a la reelección.

Como consecuencia de lo anterior, el Presidente de la República no tiene responsabilidad política ante el Parlamento; por lo que éste no puede destituirle aplicando el voto constructivo de censura; pues el Presidente de la República sólo podría perder su investidura por renuncia expresa al cargo, por razón de muerte o como consecuencia de una sentencia condenatoria ejecutoriada expedida dentro de un juicio de responsabilidades; para cuyo efecto, en la Constitución reformada el año 1967, el Congreso Nacional desempeñaba la labor de Juez Sumariante adelantando la investigación para concluir acusando ante la Corte Suprema de Justicia; pero a partir de la reforma constitucional de 1994, solamente interviene concediendo autorización para que la Corte

Suprema de Justicia pueda sustanciar el juicio de responsabilidad ante la acusación formulada por el Fiscal General de la República.⁷

En el marco del principio de separación de funciones, el Presidente de la República, si bien cuenta con mecanismos constitucionales para establecer los pesos y contrapesos con el órgano Legislativo, no puede disolver el Parlamento, pues la Constitución no le reconoce ni confiere facultad alguna para ello. Los diputados y senadores, que forman parte del Congreso Nacional, sólo pierden su investidura por cumplimiento del período de su mandato; por renuncia al cargo, muerte o como consecuencia de una sentencia condenatoria ejecutoriada expedida dentro de un proceso penal.

Sin embargo, no es un sistema político cerradamente presidencialista, pues presenta algunos elementos propios de un sistema parlamentario que da lugar a que algunos estudiosos de la materia, califiquen el sistema político boliviano como “presidencialista parlamentarizado”;⁸ esos elementos son los que se describen a continuación.

De un lado, en el marco de la norma prevista por el art. 90 de la Constitución, en el período objeto de análisis fue el Congreso Nacional o Parlamento el que eligió al Presidente de la República, salvo las últimas elecciones generales en las que el candidato Juan Evo Morales Ayma obtuvo más de la mayoría absoluta de votos. La elección congresal del Presidente de la República, fruto del fraccionamiento de la votación popular entre los candidatos, obligó a los partidos políticos a celebrar acuerdos al interior del Congreso Nacional para lograr una gobernabilidad pactada⁹ que posibilitó la conformación de gobiernos relativamente estables, aunque a la larga debilitó al sistema político, debido a que los acuerdos políticos no fueron celebrados sobre bases ideológicas y programáticas, sino la distribución de espacios y cuotas de poder.¹⁰ Estas prácticas poli-

⁷ Es importante aclarar que, a partir de la reforma constitucional de 1994 el diseño de la determinación de responsabilidad de los actos del Presidente de la República, se reduce al ámbito de la responsabilidad jurídica, previo un juicio de responsabilidades desarrollado con un fuero constitucional; se elimina la posibilidad de determinación de la responsabilidad política que pueda concluir con la destitución de su cargo.

⁸ Por ejemplo, MAYORGA, René A. (1994): “Gobernabilidad y Reforma Política. La Experiencia de Bolivia”, en *América Latina Hoy* (Madrid), junio 1994, N° 8, pp. 35-61, así como (1995): “Reforma Política y Problemas de la Consolidación Democrática”, en *Opiniones y Análisis*, noviembre 1995, La Paz, pp. 52 y ss.

⁹ Los politólogos y sociólogos han denominado a esa práctica política, como la “democracia pactada”, que posibilitó estabilidad política y gobernabilidad.

¹⁰ Los acuerdos políticos para conformar la mayoría parlamentaria que, de un lado, posibilite la elección del Presidente de la República, y de otro, la gobernabilidad, se constituyeron sobre la base de distribución ministerios, viceministerios, secretarías y direcciones a nivel nacional y departamental; espacios en las directivas y las comisiones de las cámaras legislativas; espacios en las entidades autárquicas, semiautárquicas y descentralizadas; olvidando completamente el tema ideológico y programática; tal es así, que en el período 1989-1993 celebraron un pacto político para conformar el gobierno entre el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) liderado por el Lic. Jaime Paz Zamora, que fue fundado en septiembre de 1971 para recuperar la democracia enfrentando a la dictadura del Gral. Hugo Banzer Suárez, con Acción Democrática nacionalista (ADN) liderada por el Gral. Hugo Banzer Suárez, fue una alianza entre un partido político de centroizquierda con otro partido de derecha.

ticas posibilitaron que, más allá de la formalidad legal, se abrieran canales de una fluida relación entre el órgano Ejecutivo y el órgano Legislativo, entre el Presidente de la República y el Parlamento, aunque con marcada influencia del primero hacia los diputados o senadores dado el liderazgo político del Presidente de la República como Jefe del Partido Político, así como de la coalición, Jefe de Estado y Jefe de gobierno, lo que en la práctica neutralizó la acción de fiscalización y debilitó la iniciativa legislativa del Parlamento, contribuyendo a la pérdida de credibilidad, confianza y representatividad del Legislativo; además, cabe señalar que estabilidad política y gobernabilidad lograda, en la práctica se transformó en inmovilismo, que puso en peligro el sistema que terminó siendo interpelado en la crisis social y política de octubre de 2003.

De otro lado, por previsión expresa del art. 70 de la Constitución, las Cámaras Legislativas, a iniciativa de cualquiera de sus miembros, pueden pedir a los Ministros de Estado informes verbales o escritos con fines legislativos, de inspección o fiscalización y proponer investigaciones sobre todo asunto de interés nacional; si esos informes no son satisfactorios pueden interpelarlos y acordar la censura de sus actos por mayoría absoluta de votos de los representantes presentes; la censura tiene por finalidad la modificación de las políticas y del procedimiento impugnados, e implica la renuncia del o de los Ministros censurados, la misma que podrá ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República. Empero, si bien se trata de un mecanismo de control y fiscalización que tiene el Legislativo para lograr el contrapeso frente al Ejecutivo, no tiene un efecto concreto como sí lo tiene en el sistema parlamentario, pues no ocasiona la caída del gobierno en su conjunto, ni siquiera del gabinete ministerial sino del Ministro censurado, y en la práctica el Presidente rechaza la renuncia del Ministro censurado.¹¹

Finalmente, cabe señalar que la Constitución, en su art. 49, prevé la compatibilidad de las funciones de Diputado o Senador con las de Presidente y Vicepresidente de la República, con las de Ministro de Estado, lo que supone que los miembros del Parlamento pueden asumir las funciones de Ministro de Estado en el Ejecutivo, colaborando con el Presidente de la República, sin perder su mandato, aunque durante el tiempo que ejerzan la función de Ministro no concurren a su Cámara respectiva; ello abre la vía para la relación entre el Parlamento y órgano Ejecutivo.

2.2. El sistema electoral como base del régimen democrático

Según las previsiones de la Constitución, el ejercicio de la soberanía para configurar el gobierno democrático se articula sobre la base de un sistema electoral proporcional, con la concurrencia de elementos del sistema de las mayorías que rige para la conformación de los órganos del poder constituido y la participación ciudadana en la toma de

¹¹ El Presidente Juan Evo Morales Ayma, en dos ocasiones ha rechazado la renuncia presentada por el Ministro censurado que le presentó su renuncia; en la primera del Ministro de Hidrocarburos y en la segunda del Ministro de Gobierno.

decisiones políticas trascendentales. El sistema electoral tiene su base en el voto universal, directo, igual, secreto, libre y obligatorio, así lo prevé el art. 219 de la Constitución, cuyo texto se mantiene inalterable desde la reforma constitucional de 1967.

Cabe aclarar que el sistema proporcional se aplica para la elección de los diputados, así como para la elección de los concejales municipales.¹² En cambio, se aplica el sistema de la mayoría absoluta para la elección del Presidente y Vicepresidente de la República, y el Alcalde Municipal; mayoría relativa para la elección del Prefecto de Departamento; y mayoría relativa con lista incompleta para la elección de senadores. En las consultas populares por vía de referéndum popular se aplica el sistema de la mayoría simple.

La aplicación del sistema electoral proporcional ha tenido una notable evolución en el periodo objeto de análisis.

En efecto, para desarrollar las normas previstas por la Constitución, el legislador expidió el Código Electoral, cuyas normas previeron el método del cociente proporcional o la cifra repartidora para la adjudicación de los escaños en la Cámara de Diputados entre los partidos políticos, frentes o alianzas políticas que intervengan en las elecciones. Fue sobre la base de dichas normas que se realizaron las elecciones generales el año 1978, convocadas por el gobierno de facto presidido por el Gral. Hugo Banzer Suárez, pero que al final fueron anuladas por denuncias de fraude electoral; con las mismas reglas se convocaron las elecciones generales en 1979, 1980, 1985, y 1989. En las elecciones generales de 1989, surgieron graves problemas en la adjudicación de escaños por una inadecuada interpretación de la norma prevista por el art. 153.c) de Ley Electoral por la Corte Nacional Electoral, respecto a los saldos de votos y de escaños a adjudicar, pues el órgano Electoral terminó adjudicando escaños a partidos políticos que, habiendo recibido la adjudicación, resultaron con saldos de votos mismos que no superaban los 3.000 votos, privándoles de adjudicación a otros partidos políticos que, si bien no ingresaron a la adjudicación por no haber obtenido una votación que alcance a la cifra repartidora, pero tenían una votación muy próxima a la misma y que comparativamente era superior en el triple al saldo de votos de los partidos políticos que obtuvieron la adjudicación.

Lo acontecido en las elecciones generales de 1989 generaron protestas en los partidos políticos afectados y en la propia ciudadanía; se cuestionó la legitimidad del gobierno constituido y se acusó de fraude electoral; ello dio lugar a que el Presidente de la República, Lic. Jaime Paz Zamora convocara a una reunión cumbre de los partidos políticos con representación parlamentaria. En la cumbre tomaron, entre otras

¹² En el sistema constitucional boliviano, las unidades territoriales básicas, como son los municipios, existe un Gobierno Municipal Autónomo, cuya estructura está conformada por el Alcalde Municipal, que es la autoridad con potestad ejecutiva, técnica y administrativa; y el Concejo Municipal, que es el órgano deliberante con potestad normativa, de control y fiscalización; está conformado por concejales municipales que son elegidos por los ciudadanos y ciudadanas con voto directo y sufragio universal.

decisiones, conformar la Corte Nacional Electoral con ciudadanos notables para recuperar la credibilidad y confianza ciudadana; y modificar el método de adjudicación de escaños, adoptando el método D'hondt; modificaciones que fueron aplicadas en las elecciones generales de 1993.

Posteriormente, en la reforma constitucional de 1994, se modificó el art. 60 de la Constitución, introduciendo el sistema del doble voto para la elección de los diputados; lo que significa que el 50% de diputados son elegidos en circunscripciones uninominales con mayoría absoluta de votos; y los restantes 50% serán elegidos en circunscripciones plurinominales departamentales mediante lista conjunta con el Presidente de la República y los senadores, aplicando el sistema de representación proporcional; la distribución de escaños entre los partidos, frentes o alianzas políticas se realiza previa determinación de la proporción que corresponde a cada partido político aplicando el método D'hondt sobre los votos acumulativos emitidos para la lista, luego se restan los escaños obtenidos en las circunscripciones uninominales y los restantes son adjudicados de la lista de la Circunscripción Plurinominal departamental.

Adicionalmente a los cambios referidos, cabe señalar que en el período objeto de análisis también se modificó la modalidad de emitir el voto; pues del sistema de papeletas separadas, que aún fue aplicado en las elecciones de 1978, se pasó al sistema de la papeleta única, multicolor y multisigno. A partir de las elecciones generales de 1997, adicionalmente se emplea el sistema de la papeleta con doble voto, pues presenta en una mitad las franjas con la sigla, color del partido político o agrupación ciudadana, fotografía del candidato a la Presidencia de la República y cuadro de voto, franjas en las que se emite el voto para la elección del Presidente y Vicepresidente de la República, los senadores, y los diputados por circunscripciones plurinominales departamentales; y la otra mitad presenta franjas con la sigla y color del partido político o agrupación ciudadana, la fotografía del candidato a diputado por circunscripción uninominal y cuadro de voto; en las referidas franjas se emite el voto para elegir al Diputado por circunscripción uninominal.

Las modificaciones referidas han fortalecido el sistema electoral, evitando que se produzcan fraudes electorales que, en el pasado, pusieron en riesgo la legitimidad de las autoridades y representantes elegidos.

2.3. Los sistemas de mediación entre la sociedad civil y el Estado

Con relación al sistema de mediación entre la sociedad civil y el Estado, la Constitución reformada en los años 1967 y 1994 previó, en su art. 223, que «la representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos o de los frentes o coaliciones formados por éstos». Ello significa que, como uno de los elementos esenciales de la democracia representativa, la Constitución estableció el monopolio de los partidos políticos en la mediación de la sociedad civil con el Estado, es decir, en el ejercicio de la representación ciudadana.

Si bien es cierto que los partidos políticos jugaron un papel importante en la resistencia a las dictaduras militares y recuperación del régimen democrático, no es menos cierto que una vez restablecido el gobierno democrático representativo no respondieron adecuadamente a la responsabilidad encomendada por la Constitución. Pareciera que la estructura orgánica y funcional que adoptaron para la resistencia a las dictaduras no pudo ser reemplazada rápidamente para adecuarla a un régimen democrático; pues no se modernizaron ni adecuaron a la realidad vigente y a los desafíos de consolidar el régimen democrático, renovando y modernizando su estructura interna, sus niveles de dirección y representación y sus prácticas; de manera que puedan contribuir, no sólo a la consolidación de la democracia, sino a la evolución de la forma representativa hacia una democracia participativa de inclusión.

Los partidos políticos adoptaron prácticas basadas en la manipulación, el clientelismo y la prebenda; no ejercieron una verdadera democracia interna en la toma de decisiones ni en la elección de sus dirigentes y candidatos; al contrario, impusieron el caudillismo y verticalismo. Esas conductas provocaron una crisis de los partidos políticos, caracterizada por una falta de identidad, legitimidad y credibilidad, ya que solamente 3 de cada cien ciudadanos creía y confiaba en ellos.

Ante esa crisis, el órgano Legislativo expidió la Ley N° 1983 de Partidos Políticos, de 25 de junio de 1999, que consigna disposiciones legales que regulan la institucionalidad de los partidos políticos, desde su nacimiento hasta su extinción, en tres órdenes. El jurídico, con la finalidad de que los partidos políticos se estructuren jurídicamente en base a normas específicas comunes; prevé disposiciones que regulan la forma en que se constituyen, organizan, estructuran y obtienen su personalidad jurídica, cómo desarrollan sus actividades y, finalmente, cómo se extinguen. El democrático, con la finalidad de lograr una institucionalidad democrática en los partidos políticos, prevé normas que garanticen el ejercicio cotidiano e irrestricto de la democracia interna, tanto para la toma de decisiones, elección de sus dirigentes y selección de candidatos, cuanto para la relación entre la militancia y de ésta con los dirigentes. El económico-financiero, la Ley busca también la institucionalidad financiera, para lo que prevé normas que regulan el régimen económico-financiero de los partidos políticos, respecto a la obtención y el uso de los recursos económicos, para evitar que puedan obtener recursos económico-financieros de dudoso origen, o que puedan hacer un uso discrecional de los recursos para su funcionamiento y en las campañas electorales.

Empero, a pesar de haberse emitido la referida Ley, la conducta de los dirigentes de los partidos políticos no cambió en nada, lo que motivó que se profundizara la crisis de institucionalidad, de manera que perdieron toda credibilidad y confianza en la ciudadanía, lo que se reflejó en las elecciones generales de 2002 y de diciembre de 2005.¹³

¹³ En las elecciones generales de 2002 se inició la caída de los partidos políticos, los resultados demuestran ello: CONDEPA obtuvo 10.336 votos, que representan el 0,37% del total de votos válidos; UCS obtuvo 153.210 votos, el equivalente al 5,51%; NFR obtuvo 581.163 votos, que representan el 20,91%; ADN obtuvo 94.386 votos, que representan el 3,4%; el MIR obtuvo 453.375 votos, que representan el

Ante la situación descrita, en la reforma constitucional de 2004 se modificó el sistema de mediación entre la sociedad civil y el Estado o el ejercicio de la representación ciudadana; pues en la Constitución reformada el art. 222 prevé lo siguiente: “La Representación Popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, con arreglo a la presente Constitución y a las Leyes”; ello significa que se eliminó el monopolio de los partidos políticos, ampliando el sistema hacia las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas; un nuevo sistema con el que se realizaron las elecciones municipales¹⁴ de 2004 y las elecciones generales¹⁵ de 2005.

Fruto de la crisis de representatividad, de credibilidad y confianza un 90% de los partidos políticos tradicionales han dejado de tener existencia legal, al grado que en la actualidad son los únicos partidos políticos tradicionales organizados que tienen vida jurídica son el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR); Partido Demócrata Cristiana (PDC); Movimiento Al Socialismo (MAS); pues en aplicación de la norma prevista por el art. 44.II de la Ley N° 1983, la Corte Nacional Electoral ha dispuesto la cancelación de la personalidad jurídica y el registro de partidos políticos fundados hacen décadas atrás, porque no obtuvieron más del 3% del total de votos válidos en las elecciones generales de 2002 y 2005, o las elecciones municipales de 1999 y 2004; entre los casos más notables se pueden mencionar a los siguientes: Falange Socialista Boliviano (FSB) fundado en la década del 50 del siglo XX; Movimiento de Izquierda Revolucionada (MIR) fundado en septiembre de 1971; Acción Democrática Nacionalista (ADN), fundado el año 1979; Movimiento Bolivia Libre (MBL) fundado el año 1985; Conciencia de Patria (CONDEPA); Unión Cívica Solidaridad (UCS).

2.4. La participación ciudadana como base del régimen democrático

En el período de tiempo objeto de análisis, la participación ciudadana en el ejercicio democrático del gobierno ha tenido una importante evolución; pues los ciudada-

16,32%; el MAS obtuvo 581.884 votos, que representan un 20,94%; MIP obtuvo 169.2239 votos, que representan el 6,09%; el MNR obtuvo 624.126 votos que representan el 22,46%. En las elecciones generales de 2005 los resultados fueron los siguientes: FREPAB obtuvo un total de 8.737 votos, que representan el 0,304% del total de votos válidos; MIP obtuvo 61.948 votos, que representan el 2,16%; NFR obtuvo 19.667 votos, que representan el 0,68%; MAS obtuvo 1.544.374 votos, que representan el 53,74%; MNR obtuvo 185.859 votos, que representan el 6,47%; USTB obtuvo 7.381 votos, que representan el 0,25%; PODEMOS obtuvo 821.745 votos, que representan el 28,59%

¹⁴ En las elecciones municipales realizadas el 5 de diciembre de 2004, en vigencia del nuevo texto constitucional, el 85% de los candidatos a Alcaldes Municipales y Concejales Municipales fueron propuestos por Agrupaciones Ciudadanas, los restantes 15% de candidatos fueron propuestos por los partidos políticos.

¹⁵ En las elecciones generales de 18 de diciembre de 2005, de ocho candidaturas inscritas en la Corte Nacional Electoral, para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, senadores y diputados, tres fueron presentadas por Agrupaciones Ciudadanas; cinco por partidos políticos; pero con los resultados de las elecciones y aplicando la norma prevista por el art. 44.II de la Ley N° 1983 de Partidos Políticos, la Corte Nacional Electoral ha dispuesto la cancelación de la personalidad jurídica y el registro de los partidos políticos que no obtuvieron más del 3% del total de votos válidos.

nos y ciudadanas han pasado de una posición pasiva de meros votantes, a una posición activa de participación en la planificación y el control social, así como en la toma de decisiones políticas trascendentales.

Al restaurarse el régimen democrático, en octubre de 1982, regía la Constitución reformada el año 1967; en ella se definía que Bolivia adopta para su gobierno la democracia representativa; de otro lado, se determinaba que el Estado era unitario. En ese contexto, los ciudadanos y ciudadanas tenían en las elecciones el único canal de participación en el ejercicio democrático de gobierno; pues en ellas emitían su voto para elegir a sus mandatarios y representantes; lo que significa que se constituyeron en sujetos pasivos del régimen democrático, ya que su rol se reducía a la delegación del ejercicio de su soberanía, estando privados de participar activamente en la toma de decisiones políticas trascendentales para el Estado, en el control social y la planificación del desarrollado nacional, departamental y municipal.

De otro lado, la democracia representativa formal no contribuyó a superar un viejo problema de la exclusión y marginación de los pueblos indígenas originarios; que desde el nacimiento de Bolivia no fueron tomados en cuenta en el diseño del Estado, ni fueron integrados al sistema constitucional, con la agravante de que la democracia representativa, configurada sobre los cánones de la cultura occidental, no reconoció ni respetó las prácticas democráticas particulares de los pueblos indígenas originarios, sustentados en su sistema de valores, principios e identidades culturales; en suma no reconoció, respetó, ni resguardo la democracia étnica; reduciendo la participación de los indígenas originarios a la emisión del voto.

La configuración constitucional y legal del ejercicio de la democracia representativa, provocó un debilitamiento institucional que se reflejó en la crisis de legitimidad, representatividad y credibilidad de las instituciones democráticas, en general, y del órgano legislativo y los representantes nacionales y locales, en particular; ello motivó que los ciudadanos y ciudadanas busquen constantemente mecanismos y vías de participación social en el ejercicio del gobierno democrático.

Esa situación fue gradualmente mejorada, mas no superada, tanto por la vía de reformas constitucionales, cuanto por vías legales.

En la reforma constitucional de 1994 se introdujeron algunas modificaciones en la Constitución con la finalidad de encarar la crisis de legitimidad, representatividad y credibilidad de las instituciones democráticas; además de sentar las bases para la integración de los pueblos indígenas originarios. En ese orden de cosas se introdujeron las siguientes modificaciones:

Se reformó el procedimiento de elección congressional del Presidente y Vicepresidente de la República, a objeto de evitar que se desconozca la voluntad ciudadana expresada en las urnas y se elija al tercero y no al primero, como sucedió en las elecciones

de 1989.¹⁶ En primer lugar, se redujo como elegibles a los dos candidatos que hubiesen obtenido el mayor número de votos, es decir, el primero y segundo de las elecciones generales; en la norma modificada se preveía que la elección debía realizarse de entre los tres candidatos que obtuviesen la mayor votación; y en segundo lugar, se redujo las votaciones a realizar a tres votaciones, previendo que, si ninguno de los candidatos obtiene mayoría absoluta de votos de los miembros en el Congreso Nacional, se proclamará como Presidente de la República al candidato que obtuvo la mayoría relativa de votos en las elecciones generales; en la norma modificada se preveía que la votación se repetiría hasta que alguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta de votos.

También se modificó el sistema electoral de los diputados, introduciendo el sistema del doble voto, para que un 50% de diputados sean elegidos en circunscripciones uninominales por mayoría relativa; y un 50% restante en circunscripciones plurinominales departamentales en lista conjunta con el Presidente y Vicepresidente de la República y senadores. Esto permitió una recuperación de la representatividad y legitimidad de los diputados elegidos en las circunscripciones uninominales; pues a diferencia de los diputados elegidos por lista en las circunscripciones plurinominales departamentales, quienes deben su elección a la imagen del candidato a la Presidencia de la República, los diputados elegidos por circunscripción uninominal deben su investidura a su representatividad y liderazgo personal en la circunscripción; además ello permite a los ciudadanos ejercer un control sobre sus representantes.

De otro lado, se definió que la estructura social del Estado es multiétnica y pluricultural, lo que constituye un reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la estructura social del Estado boliviano; sentando las bases para una integración material de los pueblos indígenas originarios al sistema constitucional. En coherencia con ello, se introdujo una norma que establece la obligación positiva para el Estado a objeto de que reconozca, respete y proteja los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, su identidad, valores, lengua, costumbres e instituciones; ello significa que el Estado asume la obligación de respetar la prácticas democráticas de los pueblos indígenas basadas en sus usos, costumbres y tradiciones.

Sobre la base de la reforma constitucional, en el plano legal, el 20 de abril de 1994, el Congreso Nacional expidió la Ley N° 1551 de Participación Popular, que asigna a los

¹⁶ En aquellas elecciones, el primer lugar ocupó el Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada, como candidato del MNR; el segundo lugar ocupó el Gral. Hugo Banzer Suárez, como candidato de ADN; y el tercer lugar ocupó el Lic. Jaime Paz Zamora, como candidato del MIR. Como quiera que por previsión del art. 90 de la Constitución, si ninguno de los candidatos obtenía la mayoría absoluta de votos, el Congreso Nacional debía elegir al Presidente y Vicepresidente de la República de entre los tres candidatos más votados. Sobre la base de un acuerdo político entre Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), el Congreso Nacional eligió al Lic. Jaime Paz Zamora, es decir al tercero, desconociendo la voluntad ciudadana.

gobiernos municipales la misión de cohesionar sectores sociales heterogéneos, con intereses también heterogéneos, para articularlos al sector público.

Se trata de una Ley que incorpora a los ciudadanos organizados territorialmente en las juntas vecinales o en los pueblos indígenas,¹⁷ los que se constituyen en Organizaciones Territoriales de Base, al ejercicio del gobierno democrático en el nivel municipal, involucrándolos en la planificación participativa y el control social.

En consecuencia, la Ley de Participación Popular integra dialécticamente los conceptos y prácticas de la democracia formal o representativa y la democracia social o participativa, que a nivel teórico fueron siempre manejados como mutuamente excluyentes.

Cabe señalar que, a partir de la vigencia de esta Ley, los pueblos indígenas y comunidades campesinas, que han obtenido el reconocimiento de su personalidad jurídica, vienen integrándose a la nueva estructura política y, en algunos casos, decidieron participar directamente en las elecciones municipales de 1995 y las sucesivas elecciones de 1999 y 2004. Así, los pueblos indígenas como los Guaraníes, Guarayos, Mojeños, Chiquitanos, Quechuas, Aymaras, y otros, y las comunidades campesinas, participaron con candidatos propios en las elecciones municipales, obteniendo resultados importantes como haber logrado la elección de 30 alcaldes y aproximadamente 300 concejales campesinos e indígenas en todo el país en las elecciones de 1995; en los últimos procesos electorales estos índices se fueron incrementando considerablemente; además, esa presencia en los gobiernos locales autónomos ha tenido un cambio cualitativo, pues en las elecciones nacionales de 2002 la presencia ya fue a nivel del poder central, con una presencia considerable de indígenas en el Congreso Nacional, dando lugar a que la estructura de ese órgano de poder sea el reflejo de lo multiétnico y pluricultural de Bolivia. Algo más importante aún, ese proceso de integración de los pueblos originarios o indígenas tuvo su mayor expresión en la victoria que obtuvo el Movimiento Al Socialismo, como su instrumento político, en las elecciones generales de diciembre de 2005, con un 53,74% de votos, de manera que hoy se encuentran ejerciendo el poder político y protagonizando el proceso constituyente para introducir los cambios estructurales que profundicen el régimen democrático, con participación ciudadana y con inclusión material de todos los sectores sociales.

Finalmente, mediante la reforma constitucional de 2004 se complementó la democracia representativa con la democracia participativa, modificando cualitativamente el papel de los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio del gobierno democrático; lo que significa que el papel de los ciudadanos y ciudadanas evolucionó del pasivo de delegar el ejercicio de la soberanía hacia un papel más activo de participación en la toma de decisiones políticas trascendentales para el Estado, a través de los mecanismos previstos por la propia Constitución, como son el Referéndum Popular y la Iniciativa Legislativa ciudadana.

¹⁷ Conforme a las normas previstas por el art. 1-II del Decreto Supremo N° 23858 de 9 de septiembre de 1994, "se consideran OTB's de carácter indígenas las Tentas, Capitanías, Cabildos Indígenas del Oriente; Ayllus y Comunidades Indígenas".

3. LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL SISTEMA JUDICIAL

El papel que cumple el sistema judicial para la consolidación y adecuado desarrollo de un régimen democrático es de vital importancia, toda vez que tiene la misión de garantizar la plena vigencia de la Constitución y de las instituciones democráticas, ejerciendo un control de constitucionalidad, control de legalidad y de protección de los derechos fundamentales; asimismo, sancionando las conductas que pongan en riesgo la seguridad interna y externa del Estado, o pretendan destituir a las autoridades legalmente constituidas. Se trata de un papel de contrapoder de las mayorías, orientada a brindar seguridad jurídica, resguardando la plena vigencia del ordenamiento jurídico a través de los respectivos controles; de resguardar y proteger los derechos fundamentales y garantías constitucionales de las personas, como límite al ejercicio del poder político.

Dentro del período objeto de análisis, en el sistema constitucional boliviano, el órgano Judicial tuvo la misión de resguardar y garantizar la plena vigencia del Estado constitucional de Derecho, así como el régimen democrático, constituyéndose en el máximo guardián y defensor de la Constitución, el defensor del ordenamiento legal ordinario, y el garante y protector de los derechos fundamentales de la persona.

En la consolidación del régimen democrático, restaurado en octubre de 1982, el órgano Judicial, conformado por la Corte Suprema de Justicia, Cortes Superiores de Distrito, jueces y tribunales de instancia, desempeñó un papel importante custodiando la Constitución y las disposiciones legales ordinarias, y protegiendo los derechos fundamentales. La Corte Suprema de Justicia sustanció, hasta la emisión de la sentencia condenatoria, el juicio de responsabilidades instaurado al ex Presidente y Ministros de Estado del Gobierno de Facto, Gral. Luis García Meza Tejada, Gral. Luis Arce Gómez y otros, a los dos primeros condenó a la pena de prisión de 30 años sin derecho de indulto por haber cometido delitos de asesinato, sedición, delitos contra la economía del Estado, entre otros.

Si bien es cierto que resulto gravitante la acción del órgano Judicial en el proceso de consolidación del gobierno democrático, no es menos cierto que en la preservación de la seguridad jurídica, el control de constitucionalidad, control de legalidad y protección de los derechos fundamentales, los jueces y tribunales que lo integran no cumplieron con eficacia y eficiencia la labor en el período comprendido entre 1982 a 1999; pues debido a diversos factores el sistema judicial se vio sumida en una grave crisis caracterizada por la retardación de justicia, niveles bajos de acceso al sistema judicial; subordinación del órgano judicial hacia los otros órganos del poder constituido, debido al sistema de selección y designación de jueces y magistrados; acusaciones de corrupción y mala calidad del servicio judicial.

En lo que se refiere el control de constitucionalidad, desde la reforma constitucional de 1861 rigió el modelo americano, conocido también como el modelo de la revisión judicial o control jurisdiccional difuso de constitucionalidad. Inicialmente, entre

1861 a 1938, el control sólo abarcó a las disposiciones legales y al ejercicio del poder político; fue a partir de 1938 que recién se incorporó el control tutelar de los derechos fundamentales. La labor de control la desempeñaban todos los jueces y tribunales judiciales, pues al resolver un caso concreto, podían inaplicar la disposición legal si consideraban que era incompatible con la Constitución; pero, en última instancia ejercía un control concentrado la Corte Suprema de Justicia, por la vía de la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. Los resultados no fueron satisfactorios; se advertía un excesivo formalismo en la fase de la admisión de las acciones o procesos constitucionales; excesiva retardación de justicia, pues un Recurso de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad demoraba en ser resuelta un promedio de dos años y medio; el trámite de un Amparo Constitucional demoraba un promedio de dos años; además la falta de resolución en el fondo de los conflictos o controversias; y falta de una adecuada y razonable motivación jurídica-constitucional en los fallos, fue una constante.

Ante esa realidad de crisis del sistema judicial, como parte de una crisis general del Estado, en la reforma constitucional de 1994 se introdujeron importantes modificaciones a la estructura del órgano Judicial y se desconcentraron las funciones, para fortalecerlo orgánica e institucionalmente, y así poder garantizar la seguridad jurídica, como parte esencial del Estado de Derecho.

Con referencia a la modificación de la estructura del órgano Judicial, mediante la reforma constitucional se creó un Tribunal Constitucional, como el máximo guardián y último intérprete de la Constitución, asignándole la función de control de constitucionalidad sobre las disposiciones legales, sobre el ejercicio del poder político y el control tutelar de los derechos fundamentales, aunque en este último ámbito comparte la función con los jueces y tribunales de garantías constitucionales. Se creó el Consejo de la Judicatura, como el organismo administrativo y disciplinario del órgano Judicial.

En consecuencia, la estructura orgánica del órgano Judicial a partir de la reforma constitucional de 1994 es la siguiente:

a) La jurisdicción constitucional, ejercida por el Tribunal Constitucional, como órgano principal con jurisdicción nacional; complementada con los jueces y tribunales de Garantías Constitucionales,¹⁸ encargados de sustanciar las acciones tutelares de Hábeas Corpus, Amparo Constitucional y Hábeas Data.

b) La jurisdicción ordinaria y contenciosa administrativa, ejercida por la Corte Suprema de Justicia, con jurisdicción nacional, conformada por 12 Ministros designados por el Congreso Nacional por dos tercios de votos del total de sus miembros; las Cortes Superiores de Distrito, con jurisdicción en el Departamento y como Tribunal de Apelación, conformadas por un número de vocales definido por Ley en función al

¹⁸ Conforme a las normas previstas por los arts. 18, 19 y 23 de la Constitución, desempeñan la función de Tribunales de Garantías Constitucionales, conociendo y resolviendo las acciones tutelares de Hábeas Corpus, Amparo Constitucional y Hábeas Data, los jueces de Partido y las Cortes Superiores de Distrito.

número de habitantes del Departamento, designados por la Corte Suprema de Justicia con dos tercios de votos de sus miembros; los jueces de Partido, designados por la Corte Superior de Distrito, con jurisdicción en el territorio de la Provincia, son jueces de instancia; y los jueces de Instrucción, designados por la Corte Superior de Distrito, son jueces de instancia en la jurisdicción del Municipio.

c) La jurisdicción agraria,¹⁹ ejercida por el Tribunal Agrario Nacional, con jurisdicción nacional, conformada por 10 vocales designados por la Corte Suprema de Justicia con dos tercios de votos de sus miembros; y los Jueces Agrarios, designados por el Tribunal Agrario Nacional, que se constituyen en jueces de instancia.

d) La función administrativa y disciplinaria, ejercida por el Consejo de la Judicatura, mismo que está conformado por cuatro consejeros designados por el Congreso Nacional con dos tercios de votos, y presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Administra el sistema de la carrera judicial, los recursos económico-financieros, elaborando y ejecutando el presupuesto del órgano Judicial, administra los recursos humanos.

Como consecuencia de la modificación de la estructura del órgano Judicial se desconcentraron sus funciones.

La función de control de constitucionalidad fue encomendada a la jurisdicción constitucional.

En cambio, la función de control de legalidad y resolución de las controversias y conflictos de orden legal ordinario, quedó bajo la responsabilidad de la jurisdicción ordinaria y contenciosa administrativa.

La función de resolver las controversias emergentes del ejercicio del derecho a la propiedad y la explotación de la tierra en la actividad agrícola y pecuaria, así como de la explotación de recursos forestales y la preservación del medio ambiente, fue asignada a la jurisdicción agraria.

Complementariamente a la modificación de la estructura del órgano Judicial y la reasignación de funciones; en la reforma constitucional se estableció el sistema de carrera judicial para la selección y designación de los jueces, sobre la base de comprobación de la capacidad e idoneidad, a objeto de evitar la intromisión partidaria en la designación de los jueces y magistrados. De otro lado se previó la inamovilidad como garantía de la independencia de los jueces y magistrados. Finalmente se instituyó el fuero constitucional de la no destitución sin previa sentencia ejecutoriada.

¹⁹ La jurisdicción agraria fue creada, en el marco de la norma prevista por el art. 116.I de la Constitución, mediante la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, de 18 de octubre de 1996.

Las reformas introducidas contribuyeron a mejorar el sistema judicial, fortalecer el Estado constitucional de Derecho y la institucionalidad democrática, así como el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales; empero, no lograron resolver plenamente la crisis en la que se ve envuelta la jurisdicción ordinaria y contenciosa administrativa, especialmente en lo que concierne a la credibilidad y confiabilidad ciudadana.

Esa crisis fue constatada por la Asamblea Constituyente, en los encuentros territoriales realizados con las organizaciones sociales, en los que se realizaron diagnósticos sobre el actual sistema judicial en Bolivia con la participación de diversos sectores y actores sociales, incluido el propio órgano Judicial; en dichos encuentros se ha establecido que los bolivianos y bolivianas tienen la siguiente percepción sobre la situación actual del Sistema Judicial en Bolivia:

a) El órgano Judicial no responde a los requerimientos de justicia de la población; ya que no es accesible para todos los sectores sociales; pues de 320 municipios sólo 140 cuentan con juzgados y tribunales judiciales; los costos para acceder al servicio, impuestos a través de las tasas y formularios judiciales, sumados a los costos de asistencia de los profesionales abogados patrocinantes o defensores obstaculizan el acceso al servicio judicial estatal; lo que hace que un elevado porcentaje de bolivianos y bolivianas no tengan acceso al servicio judicial estatal.

b) La retardación de justicia es una constante dentro la administración de justicia; el servicio judicial estatal es lento y demasiado pesado, pues los procesos judiciales tienen una duración entre 5 a 10 años, desde la iniciación hasta la obtención de una sentencia con calidad de cosa juzgada.

c) Los niveles de corrupción en la administración de justicia son preocupantes; el funcionamiento del sistema judicial es poco transparente; existen frecuentes denuncias de corrupción contra los servidores judiciales, aunque en muchos casos se tratan de denuncias no probadas ni sustentadas con prueba.

d) Ausencia de sanción a jueces y funcionarios judiciales por faltas (delitos) cometidas en el ejercicio de sus funciones; el régimen disciplinario no funciona a plenitud, de manera que no se imponen las sanciones que corresponden; lo que genera en la opinión pública una sensación de impunidad de la que gozan los jueces y funcionarios judiciales, provocando altos niveles de desconfianza en los operadores del sistema.

e) Excesiva politización en la designación de funcionarios del Poder Judicial; pues las designaciones a los miembros de los máximos tribunales o cortes (Tribunal Constitucional, Corte Suprema de Justicia); así como los del órgano Administrativo y Disciplinario (Consejo de la Judicatura) las efectúa el Congreso Nacional; luego, la Corte Suprema designa a los Vocales de las Cortes Superiores de Distrito (Cortes de Apelación), y estas últimas designan a los jueces de instancia. Ello genera altos niveles de desconfianza en la ciudadanía sobre la conducta de los jueces; pues se tiene la sensación de que existe una subordinación de los jueces hacia los políticos por una suerte de "lealtad" por las designaciones.

f) Falta de efectividad del Consejo de la Judicatura, en el desempeño de su labor administrativa, al no crear condiciones para un mayor acceso al servicio judicial con la creación de un mayor número de juzgados y tribunales; y una falta de eficacia en el desempeño de su función disciplinaria.

g) Mala calidad del servicio judicial reflejada en la emisión de fallos inmotivados; pues con mucha frecuencia los jueces y tribunales emiten decisiones sin una suficiente y razonable fundamentación jurídica.

h) Procedimientos excesivamente formalistas y ritualistas, anclados en el positivismo clásico, que contribuyen a demora excesiva en la substanciación de los procesos judiciales, provocando la retardación de justicia.

4. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, ELEMENTOS BÁSICOS DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

En un Estado democrático constitucional de Derecho, los derechos fundamentales se constituyen en importantes parámetros para valorar el nivel de un régimen democrático; pues un proceso intenso de positivación y judicialización que garantice la plena vigencia, respeto y resguardo significa un buen nivel del régimen democrático; al contrario, una disminuida positivación y casi nula judicialización, seguida de una constante y sistemática vulneración por el Estado y sus gobernantes supone un grado de desmoronamiento del régimen democrático y el tránsito hacia un régimen autocrático.

El proceso de positivación y judicialización, así como de la vigencia, resguardo y protección de los derechos fundamentales en Bolivia, durante el período de tiempo objeto de análisis puede ser explicada en tres etapas o períodos diferentes.

4.1. El período entre 1976 a 1982

Los derechos fundamentales se constituyeron en una mera proclama formal de la Constitución sin ninguna vigencia material, especialmente en lo que concierne a los derechos políticos, los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos colectivos o de los pueblos. Ello debido a los factores que a continuación se describen.

Un proceso de positivación muy débil, pues en la Constitución reformada el año 1967 se incluyó un catálogo muy resumido de derechos fundamentales, ya que solamente se consagraron una parte de los derechos civiles y políticos, una muy reducida parte de los derechos económicos, sociales y culturales y ninguno de los derechos colectivos o de los pueblos.

La judicialización de los derechos fundamentales fue casi nula, ello debido a varios factores. De un lado, porque si bien la Constitución incorporó como parte de las garan-

tías constitucionales las acciones tutelares del Hábeas Corpus y el Amparo Constitucional, sucede que recién el 6 de agosto de 1975, mediante Decreto Ley N° 12760, se puso en vigencia el Código de Procedimiento Civil, en el que se consignaron normas procesales que regulaban la sustanciación de dichas acciones tutelares; ello influyó de manera gravitante, pues en un sistema jurídico anclado en el *ius positivismo* clásico, no fue posible sustanciar acciones tutelares previstas por la Constitución entre tanto no tengan un desarrollo legislativo de orden procesal. De otro, el régimen imperante, que fue de Hecho o De Facto y no de Derecho, contribuyó a que las personas titulares de los derechos fundamentales vulnerados no hicieran uso de las acciones tutelares para lograr su restablecimiento, tampoco pudieron exigir al Estado el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas en los Pactos o Convenciones Internacionales sobre derechos humanos.

Como quiera que en este período de tiempo imperaron regímenes de facto, se produjo una sistemática y permanente violación de los derechos fundamentales, especialmente los derechos políticos, así como derechos civiles del ámbito de la autodeterminación personal, como la libertad física, derecho a la intimidad, en sus elementos esenciales de la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia y de papeles privados. Las dictaduras militares cancelaron la vigencia de la Constitución, adoptaron la política de eliminación de los adversarios, a través de las desapariciones forzosas, secuestros, torturas y posterior eliminación física; procedieron a apresamientos y posterior exilio o deportación de ciudadanos que se oponían al régimen; decretaron estado de excepción permanente, para aplicar censura a la prensa y los medios masivos de comunicación social, impusieron la censura previa a través de cadenas radiales, cerraron universidades, clausuraron años escolares; prohibieron la vigencia de los partidos políticos, y los sindicatos obreros; allanaron domicilio para apresar a dirigentes políticos y sindicales, incautaron correspondencia y secuestraron papeles privados para justificar la persecución política, la deportación y el exilio.

4.2. El período entre 1982 a 1999

En este período se lograron importantes avances en el respeto, resguardo y protección, así como en la judicialización de los derechos fundamentales, aunque no se logró mejorar el proceso de positivación.

Habiéndose restablecido el régimen democrático, se puso en plena vigencia la Constitución reformada el año 1967; además el Estado procedió a adherirse a las Convenciones y Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, entre ellos la Convención Americana de Derechos Humanos; con ello se pusieron en vigencia material los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, así como los derechos humanos consagrados por los instrumentos internacionales. Entonces, el Estado, a través de sus gobernantes y autoridades públicas inició el proceso de resguardo y protección de los derechos fundamentales, especialmente los derechos civiles y políticos, aunque con relación a los derechos económicos, sociales y culturales todavía se presentaron grandes limitaciones por la ausencia de políticas legislativas y administrativas que permitan el goce

pleno y ejercicio efectivo; y con relación a los derechos colectivos o de los pueblos, no tuvieron vigencia por no estar consagrados en la Constitución.

Cabe resaltar que, mediante la reforma constitucional de 1994 se creó la institución del Defensor del Pueblo con la misión de velar por la vigencia y cumplimiento de los derechos humanos con relación a la actividad administrativa de todo el sector público, asimismo velar por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos. Para el cumplimiento de sus funciones se otorgó al Defensor del Pueblo legitimación activa para plantear las acciones tutelares del Hábeas Corpus y Amparo Constitucional, así como el Recurso de Inconstitucionalidad para impugnar las disposiciones legales que lesionen los derechos humanos, por lo tanto sean contrarias a la Constitución. Esta institución inició sus labores a partir del año 1998; cuando fue designada la Defensor del Pueblo por el Congreso Nacional.²⁰

El proceso de judicialización tuvo un importante avance, pues en plena vigencia del régimen democrático y la Constitución, como la norma básica de convivencia pacífica, los jueces y tribunales de Garantías Constitucionales ya tuvieron la fortaleza necesaria para tutelar los derechos fundamentales frente a las vulneraciones protagonizadas por las autoridades públicas y los propios particulares; de otro lado, los ciudadanos tomaron conocimiento de sus derechos fundamentales y asumieron conciencia de la existencia de vías tutelares para solicitar la tutela respectiva frente a las restricciones o supresiones ilegales o indebidas. Finalmente, cabe resaltar que, mediante la reforma constitucional de 1994, se creó el Tribunal Constitucional con la potestad de ejercer el control de constitucionalidad de carácter tutelar, conociendo y resolviendo en grado de revisión de oficio las acciones tutelares del Hábeas corpus, y Amparo Constitucional; aunque el mismo recién inició sus labores jurisdiccionales en junio de 1999.

El proceso de positivación de los derechos fundamentales no tuvo avance alguno; pues no se reformó la Constitución para ampliar el catálogo de los derechos fundamentales. Sin embargo, cabe señalar que, no en el catálogo de derechos fundamentales, sino en la parte de los regímenes especiales se consignó la norma prevista por el art. 171.I de la Constitución, en la que el Estado reconoce, respeta y asume la obligación de proteger los derechos colectivos de los pueblos indígenas originarios, como el derecho sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, su identidad, valores, lengua, costumbres e instituciones. Finalmente el Estado boliviano se adhirió tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos ratificándolos, como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, mediante Ley N° 1100, de 15 septiembre de 1989; la Convención sobre los Derechos del Niño, mediante Ley N° 1152, de 14 de mayo; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, me-

²⁰ La Ley N° 1818 del Defensor del Pueblo, que desarrolla las normas de la Constitución y regula la organización funcionamiento de la Institución, recién sancionada y promulgada el 22 de diciembre de 1997; en marzo de 1998 fue designada como primera Defensora del Pueblo la prestigiosa periodista Ana María Campero de Romero.

diante Ley N° 1430, de 11 de febrero de 1993; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mediante Ley N° 1599, de 18 de octubre de 1994; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, mediante Ley 1695, de 12 de julio de 1996.

4.3. El período entre 1999 a 2005

Como tenemos señalado en el trabajo “Tribunal Constitucional y Protección de los Derechos Humanos”,²¹ en este período se logró un significativo avance en la vigencia, resguardo, defensa y protección de los derechos fundamentales, así como en la judicialización de los mismos.

La vigencia de los derechos fundamentales se vio fortalecida en la medida en que fue consolidándose el régimen democrático y se fueron implementando las reformas constitucionales de 1994. Así, se emitieron las leyes del Defensor del Pueblo, y del Tribunal Constitucional, con lo que se inició el proceso de implementación de órganos constitucionales importantes; el primero encargado de promover y defender los derechos humanos, positivados como derechos fundamentales, frente a la administración pública; y el segundo, encargado de proteger los derechos fundamentales de la persona, frente a los actos, decisiones o resoluciones que las restrinjan o supriman de manera ilegal o indebida.

En el período objeto de análisis, el papel que desempeñó el Defensor del Pueblo fue de trascendental importancia. De un lado, desplegó una intensa labor de promoción de los derechos humanos, positivados como derechos fundamentales, a través de programas de información y difusión del catálogo de los derechos fundamentales previsto por la Constitución, así como de los catálogos previstos por los tratados, convenciones y pactos internacionales sobre derechos humanos; adicionalmente hizo una difusión de las vías de defensa y protección frente a actos o decisiones que los vulneran. De otro, desarrolló una labor importante de defensa de los derechos fundamentales, a través de la investigación de denuncias de violación de los mismos por la administración pública, emitiendo recomendarios y recordatorios; asimismo, por la vía del Recurso Directo o Abstracto de Inconstitucionalidad, impugnó disposiciones legales que vulneraban los derechos humanos; planteó acciones tutelares para lograr el inmediato restablecimiento

²¹ RIVERA SANTIVÁÑEZ, José Antonio (2004): *Tribunal Constitucional y Protección de los Derechos Humanos*, Ed. Tribunal Constitucional, serie Cuadernos VII Aniversario. Sucre.

²² A manera de ejemplo se puede citar el caso de los enfermos renales que requieren de un tratamiento especializado y el suministro de hemodiálisis, que dado su costo tiene un límite de 52 semanas, según las normas previstas por el Código de Seguridad Social, al cabo de los cuales se suspende el suministro debiendo transferir al paciente ante el Ministerio de Salud Pública que no cuenta con clínicas especializadas, lo que colocaba en grave riesgo de perder la vida misma a dichos enfermos. La defensora del Pueblo planteó una serie de acciones tutelares a favor de esas personas, habiendo logrado que el Tribunal Constitucional conceda tutela efectiva e inmediata al derecho a la vida y la salud de esas personas. Entre otras, ver la SC 0411/2000-R, de 28 de abril; caso *Defensora del Pueblo con Comisión Nacional de Prestaciones de la Caja Nacional de Salud*.

de los derechos humanos vulnerados, entre ellos, el derecho a la vida y la salud,²² derechos a la libertad física, o derechos a la libertad de expresión.

Empero, los derechos fundamentales, cuando menos los civiles y políticos, además de algunos derechos sociales, culturales y colectivos, sólo adquirieron una vigencia real y efectiva, además de tener una adecuada protección, cuando el Tribunal Constitucional inició sus labores jurisdiccionales el 1 de junio de 1999, cumpliendo, entre otros, su misión de proteger los derechos fundamentales.

Consciente de la importancia que tienen los derechos fundamentales como límites naturales al ejercicio del poder político y como factor de equilibrio en las relaciones entre particulares y de estos con el Estado, el Tribunal Constitucional ha prestado prioritaria atención al tema, no sólo en lo referido a la protección inmediata, eficaz e idónea, sino al desarrollo de la doctrina constitucional sobre la materia, delimitando sus alcances, determinando su núcleo esencial, así como el contenido esencial de cada derecho fundamental. Superando la corriente del formalismo legalista, según la cual los derechos fundamentales se protegían únicamente en la medida de la Ley y de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional se ha alineado a la corriente del activismo judicial, la cual sostiene la eficacia directa de los derechos fundamentales frente a la Ley y frente a los demás actos y decisiones de las autoridades públicas y los particulares.

Se podría afirmar que el Tribunal Constitucional, a través de una sólida, evolutiva e incremental jurisprudencia constitucional, ha dado lugar a una evolución cualitativa en materia de positividad, vigencia, promoción y protección de los derechos fundamentales. Ello se explica desde diversas perspectivas.

En primer lugar, al conocer y resolver las acciones tutelares de Habeas Corpus y Amparo Constitucional, en grado de revisión, el Tribunal Constitucional dio una funcionalidad práctica a dichas acciones, reivindicándolas como vías idóneas para la protección inmediata y oportuna de los derechos fundamentales. Esto se explica con el incremento del número de acciones tutelares planteadas a partir de 1999, un crecimiento en el orden del 20% anual.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional, mediante la interpretación integradora ha extraído las normas implícitas de la Constitución para ampliar los contenidos esenciales de los derechos fundamentales, así como los alcances de las normas constitucionales respecto a ellos; y a partir de ello otorgar tutela efectiva a los derechos fundamentales restringidos o suprimidos de manera ilegal o indebida.²³

²³ A manera de ejemplo se puede mencionar el caso del derecho de acceso a la justicia o tutela judicial efectiva, que no está expresamente consagrado en el catálogo de derechos fundamentales previsto por la Constitución; sin embargo, al conocer y resolver un caso concreto en el que se vulneró el referido derecho, el Tribunal Constitucional, realizando una interpretación constitucional de la norma prevista por el art. 16 de la Constitución, en concordancia práctica con los arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, concluyó que el derecho en cuestión está implícitamente contenido en la norma prevista por el art. 16 de la

En tercer lugar, ha integrado al catálogo de los derechos fundamentales previsto por la Constitución, los derechos humanos consagrados en las declaraciones, tratados o convenciones internacionales a los que se ha adherido o suscrito y ratificado el Estado boliviano; definiendo que estos instrumentos internacionales tienen rango constitucional y forman parte del bloque de constitucionalidad.²⁴

5. LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN COMO GARANTÍA DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL

Tomando en cuenta que la Constitución es la Ley suprema del Estado que regula el sistema constitucional, fijando las normas básicas de convivencia pacífica y de construcción democrática de la Sociedad, resulta de vital importancia que esté dotada de una garantía de estabilidad, lo que significa que no debe estar sometida a modificaciones o reformas frecuentes emergentes de los cambios políticos en la conducción del Estado.

De otro lado, dada la función que cumple de limitar el ejercicio del poder político y constituirse en un instrumento de estabilidad social, política y económica, la Constitución debe estar dotada de mecanismos y sistemas de defensa contra decisiones, resoluciones o disposiciones que la infrinjan o contradigan.

En definitiva, en un Estado democrático constitucional de Derecho, la Constitución, como norma fundamental, debe estar dotada de mecanismos de defensa contra las eventuales reformas o modificaciones coyunturales que pongan en riesgo su estabilidad y permanencia, así como contra los ataques y transgresiones permanentes por quienes ejercen el poder político, que pongan en riesgo su propia existencia. Esos mecanismos de defensa son, de un lado, un procedimiento rígido y especial de reforma, de manera tal que imposibilite que los órganos del poder constituido puedan modificarla; y, de otro, un sistema de control de constitucionalidad, que garantice que todas las autoridades del poder público subordinen sus actos, decisiones y resoluciones a las normas previstas por la Constitución.

En el sistema constitucional boliviano, la Constitución está dotada de ambos mecanismos de defensa, el procedimiento rígido de reforma constitucional, y el sistema de control de constitucionalidad. En el período objeto de análisis, ambos mecanismos han sido parte de la evolución político-constitucional que ha encarado Bolivia entre los años 1976 a 2005.

Constitución, por lo que determinó que es invocable por las personas y tutelable por las autoridades judiciales competentes. Así definió en la SC 0600/2003-R, de 6 de mayo, *William Herrera Añez con Juez Tercero de Sentencia de Santa Cruz*.

²⁴ Tribunal Constitucional. SC 1662/2003-R, de 17 de octubre. *Defensor del Pueblo con Ministerio de Defensa con Estado* (2003).

5.1. El procedimiento de reforma constitucional

Como se tiene ya referido, dada la importante función que cumple la Constitución en un Estado democrático constitucional de Derecho, debe estar dotada de una garantía de estabilidad, sustrayéndose de las constantes reformas o modificaciones realizadas a la luz de los cambios políticos coyunturales. Ello no significa que sus normas sean pétreas e inmodificables, pues la estabilidad no conlleva la prohibición de la reforma constitucional, se entiende que no reformar oportunamente la Constitución podría generar un divorcio creciente entre el proceso político y social con el texto constitucional.

Es importante, tener presente que la Constitución, como toda obra humana, no es perfecta, por lo mismo siempre existirá la necesidad de efectuar los cambios necesarios en sus normas como una forma de adaptar el texto constitucional a la cambiante y dinámica realidad política y social, por una parte y, por otra, como una forma de ir subsanando las lagunas e imprevisiones del texto constitucional, las que, como sostiene Loewenstein,²⁵ pueden ser de dos tipos: a) descubiertos o lagunas del Constituyente, aquellas en las que *“el Poder Constituyente fue consciente de la necesidad de una regulación jurídico-constitucional, pero por determinadas razones omitió hacerlo”*; y b) ocultas o lagunas de la Constitución, aquellas que se producen cuando *“en el momento de crear la Constitución, no existió o no se pudo prever la necesidad de regular normativamente una situación determinada”*. De otro lado, no puede negarse que en la dinámica social se presentan crisis sociales profundas que exigen de la adopción de un nuevo pacto social y político expresado en una nueva Constitución.

En consecuencia, la reforma constitucional debe concebirse como un mecanismo de balance permanente entre las necesidades de estabilidad constitucional y los requerimientos que conllevan los procesos de cambio social, político y económico. En definitiva, es necesario tener presente que, como dice Miguel Carbonell,²⁶ *“tan nefasto es una hiperreformabilidad continua, como una inmovilidad irrazonable. Entre ambos extremos, la reforma constitucional puede desempeñar con éxito sus funciones”*.

En el contexto referido, en el sistema constitucional boliviano, el Constituyente dotó de un mecanismo de defensa a la Constitución adoptando un procedimiento rígido y especial para su reforma, diferente al que se emplea para modificar la legislación ordinaria. Ese procedimiento rígido se mantuvo como una constante desde la adopción de la Constitución en noviembre de 1826 a pesar de 21 reformas constitucionales realizadas a lo largo de la vida republicana de Bolivia.

En el período de tiempo objeto de análisis, el procedimiento de reforma constitucional, como mecanismo de defensa de la Constitución, enfrentó una profunda reforma,

²⁵ LOEWENSTEIN, Karl (1976), *Teoría de la Constitución*, trad. De Alfredo Gallego A., 2ª ed., Barcelona, Ed. Ariel, pp. 170-171.

²⁶ CARBONELL, Miguel (2000): “Sobre la reforma constitucional y sus funciones”, en el libro colectivo *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*; México, Ed. Porrúa y la UNAM, p. 377.

pasando de una fase carente de legitimidad social, por su naturaleza excluyente, hacia una fase con alto grado de legitimidad, por su naturaleza de inclusión. Por lo tanto, se produjo una evolución cualitativa, que requiere ser analizada en las dos etapas.

La primera, entre 1976 a 2004, período en el que la Constitución sólo podía ser reformada parcialmente, a través de un procedimiento rígido y especial. El Constituyente asignó la potestad para realizar la reforma parcial al Poder Constitucional Reformador, ejercido por el Congreso Nacional. La reforma, por previsión expresa de los arts. 230, 231 y 232 de la Constitución, se realizaba mediante la aprobación de una Ley Declaratoria de Necesidad de Reforma de la Constitución con el voto afirmativo de dos tercios de los miembros presentes en cada una de las cámaras legislativas, y promulgada por el Presidente de la República sin derecho a veto; en la Ley debía declararse la necesidad de reformar la Constitución, nombrando los artículos a reformarse y consignando el texto con el que se pretendía reformar; la Ley debía ser aprobada dentro de un período constitucional. En las primeras sesiones del siguiente período constitucional, debía aprobarse la Ley de Reforma de la Constitución con dos tercios de votos de los miembros presentes en cada una de las cámaras, sobre la base de las normas consignadas en la Ley Declaratoria de Necesidad de Reforma de la Constitución. Como se podrá advertir, la reforma era encarada en dos períodos constitucionales, con una votación cualificada que exigía de la concertación entre las mayorías y minorías con presencia parlamentaria.

Empero, a pesar de la exigencia de la votación cualificada que obligaba a la concertación entre las fuerzas políticas, el procedimiento presentó una deficiencia consistente en que la concertación debía realizarse entre las fuerzas políticas con representación en el Congreso Nacional, lo que excluía a sectores sociales importantes que, dada la crisis de los partidos políticos, no tenían presencia real en el Congreso Nacional, como fueron los pueblos indígenas y comunidades campesinas. Ello dio lugar a un proceso de deslegitimación de la Constitución, pues varios sectores sociales no se consideraron expresados en el pacto social y político, al no haber sido parte de él.

La segunda, entre 2004 al presente; en la que la Constitución puede ser reformada total o parcialmente por dos vías. Debido a los constantes cuestionamientos al procedimiento de reforma parcial por parte de los sectores sociales, especialmente de los pueblos indígenas originarios, con el argumento de que es excluyente que impide la adopción de un pacto social y político de inclusión, en la reforma constitucional de 2004 se ha modificado el procedimiento de reforma constitucional; pues manteniendo la rigidez se ha adoptado dos vías; la primera, para la reforma total de la Constitución, la Asamblea Constituyente ad referendum; y la segunda, para la reforma parcial, el procedimiento anteriormente descrito.

En el marco del nuevo texto constitucional, mediante Ley N° 3364, aprobada con dos tercios de votos de los miembros presentes del Congreso Nacional, se convocó a la Asamblea Constituyente que fue instalada el 6 de agosto de 2006, con la misión de reformar totalmente la Constitución. En fecha 9 de diciembre de 2007, la Asamblea

aprobó el proyecto de Constitución, mismo que se encuentra a la espera de su ratificación por el pueblo boliviano mediante referéndum popular.

5.2. El sistema de control de constitucionalidad

El control de constitucionalidad, como mecanismo de defensa de la Constitución, al igual que la reforma constitucional, también evolucionó en el período objeto de análisis; pues del modelo americano o de la revisión judicial, que regía al restaurarse el régimen democrático en 1982, pasó al modelo europeo kelseniano o control jurisdiccional concentrado.

En Bolivia, a partir de la reforma constitucional del año 1861, se adoptó el modelo americano de control de constitucionalidad, conocido también como control jurisdiccional difuso o de la revisión judicial; toda vez que, la Constitución reformada consagró, por una parte, el principio de la supremacía constitucional cuando en su art. 86 estableció textualmente lo siguiente: «*Las autoridades y tribunales aplicarán esta Constitución con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones*» y, por otra, encomendó la labor de control de constitucionalidad, por la vía de acción concreta, al Tribunal Supremo de Justicia, cuando en su art. 79 dispuso que: «*son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia, además de las que le señalen las leyes: 2º Conocer de los negocios de puro derecho, cuya decisión depende de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes*».

Sobre la base de la norma constitucional referida, se organizó el control jurisdiccional de constitucionalidad ejercido por todos los jueces y tribunales, que al resolver un caso concreto tenían la atribución y obligación de inaplicar una disposición claramente incompatible con las normas de la Constitución; de otro lado, un control ejercido por la Corte Suprema de Justicia, la que tenía la facultad y atribución de conocer y tramitar el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de una disposición legal, cuya decisión tenía un efecto *inter partes*, es decir, para el caso concreto.

A pesar de las reiteradas reformas constitucionales el modelo de control de constitucionalidad se mantuvo inalterable hasta la reforma constitucional de 1994; de manera que entre 1976 al 1 de junio de 1999, el control de constitucionalidad fue ejercido por todos los jueces y tribunales de la jurisdicción ordinaria.

El modelo americano de control de constitucionalidad no rindió sus frutos esperados, debido a diversas razones, entre las que se pueden señalar las siguientes: a) la no vigencia permanente del régimen democrático de gobierno y del Estado de Derecho, que a lo largo de la historia republicana tuvo una presencia fugaz, debido a las permanentes interrupciones mediante los golpes de Estado que instauraron regímenes de hecho o de facto; b) la falta de una doctrina constitucional boliviana sólida y carencia de una cultura constitucional; pues habrá de recordar que por la falta de una vigencia material de la Constitución el Derecho Constitucional fue objeto de un estudio enciclopédico más que práctico y concreto, además que el sistema constitucional boliviano

se configuró sobre la base del constitucionalismo clásico, por lo tanto, sobre la base del principio de legalidad y no tanto del principio de supremacía constitucional, lo que dio lugar a que se catalogara la Constitución como una mera carta política y no una norma jurídica, cuando menos eso sucedió en el siglo XIX y las primeras ocho décadas del siglo XX; c) la incompleta positivación de los derechos humanos y la falta de judicialización de los mismos, pues en esa materia la Constitución no fue generosa, ya que recién en 1931 se introdujo el hábeas corpus como garantía para el derecho a la libertad física, y el amparo constitucional en 1967; ello incidió significativamente en la ineficacia del sistema en el control tutelar de constitucionalidad; y d) extremada concentración de funciones en la Corte Suprema de Justicia, como la función jurisdiccional ordinaria y contenciosa, la jurisdicción constitucional y la labor administrativa y disciplinaria, que incidió en la generación de la retardación de justicia y que el control de constitucionalidad no tuviese la eficacia esperada.

La falta de efectividad en el control de constitucionalidad desarrollado por los jueces y tribunales de la jurisdicción ordinaria, así como el fenómeno del proceso de judicialización de los derechos humanos y la ola de adopción del modelo europeo de control de constitucionalidad en América Latina, posibilitó a que en la agenda para la reforma constitucional acordada en la cumbre política de 1991, se incluya la creación del Tribunal Constitucional como órgano encargado del control de constitucionalidad. Empero, la creación del Tribunal Constitucional no fue fácil, pues tuvo que enfrentar muchos obstáculos, como la cerrada oposición de la Corte Suprema de Justicia, así como de un sector del foro de Abogados; ello dio lugar a que su configuración institucional en la Constitución no sea óptima, lo que a la larga se constituyó en un factor que debilitó su accionar.

En efecto, mediante la Ley N° 1473 Declaratoria de Necesidad de Reforma de la Constitución, se declaró la necesidad de reformar la Constitución, incorporando al sistema constitucional, entre otras instituciones, el Tribunal Constitucional como máximo guardián y último intérprete de la Constitución, a cuyo efecto se propuso configurarlo como un órgano constitucional independiente, orgánica y funcionalmente, de los otros órganos del poder constituido. Pero ante la oposición cerrada de la Corte Suprema de Justicia, se modificó esa configuración determinando que el Tribunal Constitucional forme parte de la estructura orgánica del órgano Judicial aunque reconociendo su independencia en el desempeño de las labores jurisdiccionales. De manera que, mediante la Ley N° 1585 de Reforma de la Constitución, de 12 de agosto de 1994, se creó el Tribunal Constitucional con la misión de resguardar y custodiar la Constitución y proteger los derechos fundamentales; remitiendo a una Ley la regulación de su organización y funcionamiento.

Si bien el Tribunal Constitucional fue creado el año 1994, sus labores jurisdiccionales recién fueron iniciadas el 1 de junio de 1999, debido a que la Ley N° 1836 del Tribunal Constitucional fue sancionada el 19 de marzo de 1998, y promulgada oficialmente el 1 de abril de 1998. Dicha Ley previó una *vacatio legis* de un año computable a partir de la posesión de los magistrados designados por el Congreso Nacional, para que se realicen

las labores de organización administrativa; los magistrados fueron posesionados el 5 de agosto de 1998, lo que supone que las labores jurisdiccionales debieron iniciarse el 5 de agosto de 1999; empero, a solicitud expresa de los magistrados designados, el Legislativo emitió la Ley N° 1979, de 24 de mayo de 1999, mediante la cual se redujo la *vacatio legis*, de manera que el 1 de junio de 1999 se iniciaron las labores jurisdiccionales del Tribunal Constitucional.

En consecuencia, al presente en Bolivia el control de constitucionalidad se ejerce a través del Tribunal Constitucional; un órgano constitucional que orgánicamente es parte del órgano Judicial; pero en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales tiene independencia con relación a todos los órganos del poder constituido, entre ellos, del propio órgano judicial, así lo disponen las normas previstas por los arts. 116.I y 119.I de la Constitución.

6. LOS ASPECTOS SINGULARES DE LA EVOLUCIÓN POLÍTICO-CONSTITUCIONAL EN BOLIVIA

La evolución político-constitucional que se ha operado en Bolivia, en el período comprendido entre 1976 a 2005, globalmente presenta resultados positivos, aunque no fue suficiente para superar los problemas estructurales que se fueron arrastrando desde la misma creación del Estado, el 6 de agosto de 1825.

Un primer aspecto singular del proceso es el restablecimiento y consolidación del Estado democrático constitucional de Derecho, y con ello la restauración de la democracia como régimen de gobierno; pues superando la época de las dictaduras militares se ha instaurado un gobierno democrático. Además, cabe resaltar que es el período de mayor duración del régimen democrático en la historia republicana de Bolivia; son veintiséis años continuos de democracia. Ello ha posibilitado la plena vigencia del sistema constitucional configurado por la Constitución, lo que a su vez ha posibilitado identificar los aspectos positivos y negativos del sistema, así como las virtudes y deficiencias de la Constitución, para introducir los ajustes necesarios.

Otro aspecto singular de la evolución objeto de análisis, es el cambio cualitativo que se ha producido en la práctica política; pues se ha superado la etapa de la eliminación del adversario político, tanto física como políticamente, sustituyéndola por la tolerancia y la convivencia pacífica, bajo los principios democráticos del pluralismo, la diferencia y el derecho a disentir o discrepar, el respeto de las minorías, y la concertación.

Algo concurrente a esa nueva forma de desarrollar la acción política es la construcción de la democracia pactada; superando la concepción clásica de que la democracia es la imposición de la voluntad de las mayorías y la subordinación de las minorías a esa voluntad. En el período de vigencia del Estado democrático constitucional de Derecho se ha comprendido que la democracia no sólo es el voto, es la capacidad de lograr consensos, construyendo acuerdos con la concurrencia de la voluntad de las mayorías

y minorías. Esa democracia pactada se ha reflejado en la conformación de los organismos electorales, pues a sus integrantes se los designa en el Congreso Nacional con dos tercios de votos, lo que exige de un acuerdo entre mayorías y minorías, asimismo se refleja en la designación de las autoridades de los máximos tribunales del órgano Judicial, como son los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Tribunal Constitucional, de los órganos de Defensa de la Sociedad, Ministerio Público, y de las personas, Defensor del Pueblo, cuyos titulares son designados por el Congreso Nacional con dos tercios de votos.

Otro aspecto singular de la evolución político-institucional es la inclusión de los pueblos originarios y comunidades indígenas a la estructura social del Estado, a partir del reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad boliviana en la norma prevista por el art. 1.I de la Constitución que se introduce en la reforma constitucional de 1994. Esa definición de la estructura social se complementó con el reconocimiento expreso, por parte del Estado, de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los derechos relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones; asimismo el reconocimiento de sus autoridades naturales para el ejercicio de funciones administrativas y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, lo que implica el reconocimiento de la vigencia del derecho consuetudinario y la justicia comunitaria.

El proceso de inclusión social de los pueblos indígenas originarios y de las comunidades campesinas ha dado lugar a una gradual inclusión política de los mismos, provocando un cambio cualitativo en el escenario político y la composición de los órganos del poder constituido. En efecto, los pueblos indígenas originarios y las comunidades campesinas, han pasado de la resistencia a la lucha activa, a través de la acción política en el escenario democrático, a cuyo efecto han creado sus propios instrumentos políticos; de manera que a través de alianzas estratégicas con los partidos políticos tradicionales, al principio, y mediante su propio instrumento político, después, accedieron poder local, asumiendo la conducción de los gobiernos municipales autónomos a través de sus autoridades naturales. De una ausencia total en los niveles del poder local hasta las elecciones municipales de 1995, pasaron a tomar el control del 33% de los gobiernos locales autónomos en las elecciones municipales de 1999. En el plano nacional, a través de sus propios partidos políticos o en alianza con los partidos políticos tradicionales, los pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas participaron activamente en las elecciones nacionales de 2002, habiendo obtenido una significativa votación, al grado que el Movimiento Al Socialismo liderado por el indígena Juan Evo Morales, se convirtió en la segunda fuerza política nacional, de manera que sumadas las diferentes fracciones políticas de los pueblos indígenas éstos se convirtieron en la primera mayoría nacional; y en las elecciones de diciembre de 2005, obtuvieron una victoria electoral con el 53,74% de votos, ascendieron al poder político nacional, fungiendo como Presidente Constitucional de la República a su líder Juan Evo Morales Ayma.

Pero debe tenerse presente que la victoria electoral fue apenas una parte de algo más profundo aún, es que con esa lucha activa asumida por los pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas, en alianza con otros sectores sociales de la clase media, se ha interpelado al Estado Republicano monocultural y monolingüe construido en el pasado, a la democracia representativa participativa occidental excluyente de la democracia étnica, al ejercicio centralizado del poder político; de manera que lideran el proceso constituyente para encarar transformaciones estructurales en el Estado.²⁷

Otro aspecto singular de la evolución político-institucional en Bolivia, es el fortalecimiento del Estado constitucional de Derecho, a partir de introducción de reformas a la estructura y funciones del órgano judicial; lo que se refleja en: a) la adopción del modelo europeo o “kelseniano” de control constitucional ejercido por el Tribunal Constitucional; b) el fortalecimiento de la jurisdicción ordinaria y contenciosa administrativa, garantizando la independencia de los jueces sobre la base de implementación del sistema de carrera judicial y la modificación del sistema de designación; c) creación de la jurisdicción agraria, ambiental y forestal, como una jurisdicción especializada que resuelva las controversias o conflictos emergentes de la tenencia de la tierra destinada a la producción agrícola y pecuaria, así como de la explotación de recursos forestales; d) creación de una unidad administrativa y disciplina, que fortalezca la independencia del órgano judicial, a partir de un sistema de autogobierno ejercido por el consejo de la Judicatura; y e) reforma procesal penal, adoptando un sistema procesal penal garantista que responde a los estándares mínimos previstos para la protección de los derechos humanos; un sistema que revaloriza al procesado y a la víctima.

Un dato importante con relación a los aspectos singulares de la evolución político-institucional, es el referido al fortalecimiento de la dignidad humana a partir de la puesta en vigencia de los derechos fundamentales, y la adopción de sistemas de promoción, defensa y protección de los mismos, en el plano institucional, legislativo y

²⁷ El Movimiento Al socialismo, liderado por el actual Presidente de la República, Juan Evo Morales Ayma, que obtuvo una mayoría absoluta de representación en la Asamblea Constituyente, en alianza con otros movimientos y agrupaciones ciudadana con representación en la Asamblea Constituyente, han logrado la aprobación de un proyecto de Constitución, el que expresa una nueva tendencia, tanto en lo referido a la configuración del Estado y su sistema constitucional, cuanto en lo referido al constitucionalismo en el que se sustenta. Respecto a lo primero, con el fundamento de descolonizar el Estado para construir una sociedad de iguales; propone un modelo de organización política, social, económica y cultural muy particular que, a pesar de incluir elementos del constitucionalismo clásico y el constitucionalismo contemporáneo, no se encuadra en los cánones ni moldes de la teoría constitucional ni la teoría política, propone un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario; definiendo lo plurinacional como una matriz para la estructura económica, la estructura política, la estructura social y la estructura institucional del Estado. Con relación a lo segundo, con el fundamento de abrir un nuevo momento epistemológico se aparta de los cánones del constitucionalismo clásico y el constitucionalismo contemporáneo continental, constituido con la influencia de los movimientos constitucionales europeos, y plantea el reto de construir un nuevo constitucionalismo de la inclusión y la democracia participativa comunitaria, que se constituya en el sustento teórico doctrinal de una nueva Constitución instrumento de la descolonización y el cambio, de la pluralidad para la construcción de una sociedad de iguales, de la reivindicación y la inclusión social.

jurisdiccional. En el plano institucional la creación del Defensor del Pueblo con la misión de promocionar y defender los derechos fundamentales con relación a la actividad administrativa de todo el sector público, constituye un gran avance en el propósito de fortalecer la dignidad humana de los bolivianos y bolivianas a partir de la defensa de sus derechos fundamentales. En el plano legislativo, la adhesión, aprobación legislativa y ratificación de los tratados, convenciones, pactos y declaraciones internacionales sobre derechos humanos, constituye un factor importante de la evolución, en la medida en que contribuye al fortalecimiento de la dignidad humana de los bolivianos y bolivianas, fortaleciendo el proceso de positivación de los derechos humanos que amplía el catálogo de los derechos fundamentales. Finalmente, en el plano jurisdiccional, la creación del Tribunal Constitucional que, en el marco de su potestad de control de constitucionalidad, protege los derechos fundamentales a través de la resolución de las acciones tutelares generando una doctrina y jurisprudencia constitucional sólida e incremental, integrando al bloque de constitucionalidad los tratados, convenciones y pactos internacionales sobre derechos humanos; asumiendo una posición activista para la protección de los derechos fundamentales, contribuye al fortalecimiento de la dignidad humana de los bolivianos y bolivianas.

7. LOS AVANCES Y AMENAZAS A LA DEMOCRACIA

Del análisis que antecede se puede concluir que en el último cuarto del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, la democracia en Bolivia ha tenido significativos e importantes avances; pero también habrá que advertir que existen graves amenazas que ponen en riesgo su continuidad.

Con relación a los avances cabe destacar que en el período objeto de análisis, además de haberla restablecido en octubre de 1982, se ha logrado un significativo avance en la consolidación y fortalecimiento de la democracia, liberándola de las amenazas de golpes de Estado o alzamientos armados, con los que en el pasado frecuentemente se deponía a un régimen democrático para sustituirlo por un régimen de facto. La consolidación y fortalecimiento de la democracia fue posible con el cambio de actitudes y prácticas de los actores políticos, y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Es innegable que uno de los avances de la democracia es el haber logrado que se configure sobre la base de la concepción plural de la sociedad, lo que ha sentado las bases para iniciar un proceso de inclusión e integración de los pueblos indígenas y comunidades campesinas al sistema constitucional boliviano, como sujetos activos y no pasivos de la democracia; lo que permite, en última instancia, una evolución de la democracia de exclusión y marginación hacia una democracia de inclusión, que es el ideal de los bolivianos y bolivianas.

Finalmente, un avance importante es la cualificación de la participación ciudadana en la democracia; pues los ciudadanos, de un papel pasivo de mero emisor del voto,

como expresión de la democracia representativa, han pasado a desempeñar un papel activo en la conformación de los órganos del poder constituido y en la manifestación de su voluntad o decisión política sobre los asuntos o temas sometidos a su consideración por las autoridades de gobierno, a través de los mecanismos previstos por la Constitución, como una expresión de la democracia participativa; además de involucrarse en la gestión pública, a través de la planificación participativa y el control social.

Frente a esos importantes avances que ha tenido la democracia en Bolivia, es importante señalar que también se ve enfrentada a graves amenazas, que ponen en riesgo su vigencia.

Un peligro potencial que en la actualidad enfrenta la democracia es la pretensión de las organizaciones sociales que sustentan al actual gobierno de imponer una Constitución que no expresa un proyecto político de Estado, sino un proyecto de poder hegemónico con exclusión y marginación de los otros sectores sociales que, en la coyuntura, tuvieron una presencia minoritaria en la Asamblea Constituyente; una Constitución en la que se pretende anular a las minorías imponiendo la voluntad de las mayorías circunstanciales, lo que constituye un desconocimiento de los principios democráticos elementales; asimismo, se pretende imponer una visión de estado, desconociendo otras visiones, pues al existir diferentes visiones emergente de la diversidad étnica cultural, requieren ser concertadas, hecho que no admiten las organizaciones sociales y el propio gobierno; en suma pretenden imponer una Constitución no es la expresión de un verdadero pacto social y político de inclusión, sino de exclusión que repite los errores históricos. Esa posición asumida por las organizaciones sociales y el propio gobierno nacional, ha generado una dura oposición en cinco Departamentos del Estado boliviano, generando violencia y confrontación, con la grave amenaza para la democracia.

La otra grave amenaza que enfrenta la democracia en Bolivia, es la posición radical e irreductible que han asumido los sectores sociales opositores al gobierno, que planteando la demanda de que se adopte un modelo de Estado Autónomico, en contraposición al modelo de estado Plurinacional Unitario planteado por los sectores sociales afines al gobierno, pretenden implementar de hecho y al margen de las normas básicas establecidas en la Constitución vigente ese modelo Autónomico, asumiendo acciones de hecho que conducen a la confrontación y el enfrentamiento entre los bolivianos.

BIBLIOGRAFÍA

- ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE BOLIVIA (2007): *Nueva Constitución Política del Estado*. Oruro-Bolivia, Ed. Repac.
- CARBONELL, Miguel (2000): "Sobre la reforma constitucional y sus funciones", en el libro colectivo *Teoría de la Constitución*. Ensayos escogidos; México, Ed. Porrúa.
- LOEWENSTEIN, Kart (1976): *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego A., 2ª ed., Barcelona, Ed. Ariel.

RIVERA SANTIVÁÑEZ, José Antonio (2004): *Tribunal Constitucional y Protección de los Derechos Humanos*. Sucre – Bolivia; Ed. Tribunal Constitucional, serie Cuadernos VII Aniversario.

RIVERA SANTIVÁÑEZ, José Antonio (2005): *El Proceso Constituyente en Bolivia. Reflexiones sobre la reforma de la Constitución*, Cochabamba – Bolivia, Ed. Kipus.

RIVERA SANTIVÁÑEZ, José Antonio; JOST, Stefan; MOLINA RIVERO; Gonzalo, y CAJAS, Huáscar. (2005): *Constitución Política del Estado. Comentario Crítico*; 3ª ed., La Paz – Bolivia, Fundación Konrad Adenauer.

Disposiciones legales citadas:

- Ley N° 1551 (1994): Ley de Participación Popular. Gaceta Oficial de Bolivia; La Paz. 15 p.
- Ley N° 1836 (1998): Ley del Tribunal Constitucional. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz. 50 p.
- Ley N° 3089 (2005): Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial de Bolivia; La Paz. 84 p.