

EL PROCESO CONSTITUYENTE ACTUAL EN BOLIVIA. LA CONSTANTE TENSIÓN ENTRE LIBERTAD Y AUTORITARISMO

Jorge ASBUN ROJAS*

SUMARIO: I. *El proceso constituyente*. II. *Antecedentes del proceso constituyente boliviano actual*. III. *El proyecto de Constitución del Movimiento al Socialismo*. IV. *Conclusión*.

I. EL PROCESO CONSTITUYENTE

1. *Aspectos previos*

La existencia de una Constitución Política del Estado conduce necesariamente al estudio de una problemática anterior a la misma, de complejo y profundo contenido político y de consecuencias jurídicas fundantes, como es el proceso constituyente.

En los manuales y estudios de derecho constitucional, cuando se analiza el origen de la Constitución Política del Estado, es frecuente abordar el Poder y la Asamblea Constituyente y a veces únicamente ésta, lo cual constituye un grave reduccionismo del complejo proceso de creación de la Constitución Política del Estado.

Es pertinente también considerar que hoy, cuando se aborda el proceso constituyente —a diferencia de 1787 cuando se planteó originalmente su desarrollo teórico— los Estados constitucionales están cerca de cumplir o han cumplido ya doscientos años de vida institucional, por lo que el estudio de la historia constitucional enriquece la perspectiva doctrinal.

* Abogado. Doctor en Derecho Constitucional. Presidente de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales. Integrante de la Academia Iberoamericana de Derecho Constitucional.

2. Soberanía

El atributo más importante de un pueblo libre, es su soberanía, es decir, la potestad plena del mismo para dotarse de organización jurídica y hacerlo sin depender de ninguna fuerza o autoridad interna ni externa. Bien se podría explicar este aspecto, acudiendo a una expresión de Carré de Malberg¹ cuando afirmó: “La soberanía es el carácter supremo de un poder; supremo, en el sentido de que dicho poder no admite a ningún otro ni por encima de él, ni en concurrencia con él”. Y a la hora de precisar sus atributos, los términos: suprema, ilimitada, absoluta, indivisible, perpetua e imprescriptible, son los elementos que frecuentemente se relacionan.

La comunidad soberana, al constituir un Estado —formalizando para ello su forma de convivencia en un orden constitucional— nutre también a éste con aquél atributo; así Kelsen señala que la soberanía es una propiedad del orden jurídico que consiste en “... que sea un orden supremo, cuya vigencia no es derivable de ningún otro superior”,² mostrando de esta manera que los atributos de una comunidad libre cualifican también a su resultado: la Constitución y en razón de ello, el Estado —que emerge del ejercicio de la soberanía— necesariamente tiene que ser soberano. En este caso, esa potestad se manifiesta en la capacidad para no reconocer dentro del ámbito territorial que ocupa, otro orden superior, y de mantener con sus similares relaciones en un marco de igualdad; diferencia analítica que se califica como *summa potestad* (ámbito interior) y como independencia (ámbito exterior).

La soberanía —al igual que todo producto cultural— ha tenido una evolución sujeta a las concepciones jurídicas y políticas dominantes en los distintos periodos históricos de la humanidad, por lo que seguir su evolución contribuye a una mejor comprensión de la misma.

En la antigüedad clásica la soberanía tuvo muy poco desarrollo, las razones son diversas y no siempre coincidentes. Bodenheimer explica que: “En la antigüedad clásica ningún poder discutía el papel del Estado (ciudad-Estado), como unidad dominante en la organización política”,³

¹ Carré de Malberg, Raymond, *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 81

² *Derecho político*, Buenos Aires, Aguilar, 1972, p. 347

³ Bodenheimer, Edgar, *Teoría del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 87

y Bidart Campos, expresa que el mundo antiguo estructuró sus unidades políticas "... como las únicas existentes, sin contar con otras y sin suponer una multiplicidad de entidades análogas, fuera del marco de su civilización, de su circunstancia histórica...", agregando: "Falta pues para alcanzar la noción de soberanía como cualidad del poder supremo, la posibilidad de compararlo con otros poderes externos e internos".⁴

En la Edad Media, los conflictos entre el monarca y los diversos estamentos, como los señores feudales, eclesiásticos, etcétera que disputaban al soberano la autoridad suprema, permitieron a Marsilio de Padua afirmar por vez primera la superioridad del rey, quien era el origen de toda autoridad frente a los representantes de la Iglesia y otros estamentos sociales, sentándose así los perfiles iniciales de la soberanía. Sin embargo, en este periodo también se consideraba soberanos a los barones que poseían un territorio sobre el que recaía este título y en el que ejercían autoridad plena, situación que entonces llevaba a confusiones, porque significaba el reconocimiento de "varias soberanías". En Francia, el conflicto surgido entre el rey Felipe "El Hermoso" y el papa Bonifacio VIII y la necesidad de que aquél se imponga sobre el representante de la Iglesia y los señores feudales, permitió acuñar la expresión: "El rey de Francia es emperador en su reino", principio que posteriormente se redescubrió en España, Alemania, etcétera, describiendo así el tránsito del feudalismo al absolutismo monárquico.

Thomas Hobbes (1588-1679), en su obra *Leviathan*, afirmó que la primera ley natural del hombre es la autoconservación, la misma que lo impulsa a imponerse sobre los demás y por ello, "el hombre es lobo del hombre"; sin embargo, estos impulsos primitivos se ven frenados por la razón, porque si no existiera un mínimo de seguridad común no sería posible la convivencia, de modo que para vivir en sociedad los seres humanos establecen un contrato social, cuyo garante es el soberano, esto es el rey, quien cuidará para que no se altere la paz y protegerá la seguridad de aquellos. Hobbes explica que el contrato surge entre los ciudadanos y en razón de él, éstos se someten al soberano, quien es reconocido por

⁴ Citado por Bidart Campos, Germán José, *Derecho político*, Buenos Aires, Aguilar, 1972, p. 359. La mayoría de los estudiosos del derecho constitucional y la Ciencia Política, explican el poco desarrollo de la soberanía en la antigüedad, con una justificación muy parecida a la de Bidart Campos (véase por ejemplo las obras citadas de Sánchez Agesta).

el contrato social como su “garante” y en consecuencia, ocupa un lugar privilegiado frente a aquellos.⁵

Es en el siglo XVI que la soberanía se constituye en un elemento obligado en los análisis y estudios jurídico-políticos; una formulación teórica más elaborada de la misma llegaría con Juan Bodino (1530-1596), en *Los seis libros de la República*. Éste explicó que lo que distingue al Estado de los demás grupos formados por personas o familias, es justamente la soberanía “... el poder absoluto y perpetuo de una República”,⁶ argumentando que es absoluto en tanto incondicionado, pues por su misma naturaleza no puede reconocer a otros sobre él, y perpetuo en tanto, si fuera temporal, no siempre podría ejercer dominio y estaría a veces como súbdito, presupuesto que lo haría inexistente. Luego afianza sus argumentos, diciendo: “Una familia por grande que sea nunca llegará a ser un Estado, en cambio un Estado aunque sea exiguo lo es en cuanto es soberano”.⁷

Sin embargo, para la mayoría de los pensadores de esa época, la soberanía descansa básicamente en el monarca o soberano, salvo algunos pensadores como Hugo Grocio (1583-1645) que disientían de esa caracterización.

En las primeras décadas del siglo XVIII, Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) cuestionó la concepción de la soberanía antes descrita; en su obra *El contrato social*, afirmó que la misma no correspondía al monarca, sino al pueblo y concluía señalando que la voluntad de éste, es el único fundamento legítimo de la acción política, de modo que del dogma “el Estado soy yo”, se pasó a “el Estado somos nosotros”. En el pensamiento de Rousseau, la soberanía popular corresponde en forma directa a los ciudadanos, que son poseedores y titulares de la misma; aquella se halla dividida entre todos ellos, de modo tal que cuando es preciso adoptar una decisión, es imprescindible convocar a los ciudadanos, formando en este caso la voluntad de los mismos, la voluntad del pueblo. Por tanto, la soberanía popular implica siempre la actuación directa del pueblo en todos los órdenes de la vida y naturalmente, mucho más en la creación de las normas constitucionales o en su caso en la legislativa; por ello Rousseau afirmaba: “La voluntad no se representa o es ella misma, o es otra; no hay término medio. Los diputados del pueblo, no son sus representantes; no

⁵ Hobbes, Thomas, *El Leviathan*, México, Fondo de Cultura Económica, 1940, p. 67

⁶ Bodino, Juan, *Los seis libros de la República*, Lima, Jurídica, 1991, p. 176

⁷ *Ibidem*, p. 181

son más que sus comisarios; no pueden concluir nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ha ratificado es nula; no es ley”.⁸

Frente a la soberanía popular antes expuesta, se desarrolló el concepto de soberanía nacional,⁹ afirmándose que más allá de una mera acumulación de ciudadanos, la comunidad organizada es un conjunto orgánico y superior a la suma de todos ellos. En ese sentido, Sieyès sostuvo que la capacidad suprema de dominación política pertenecía a la nación, entendida como una persona moral distinta de los individuos que la componían,¹⁰ lo que significaba que el ciudadano no era poseedor de una porción de soberanía, sino que sólo y en cuanto componente de la colectividad, esto es de la nación, se integra y participa de la vida política. Esta concepción en sentido de que la soberanía pertenece a la nación-persona, fue recogida en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1789), que expresa en su artículo 3o.: “El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella”.

Sin embargo, en el siglo XX se procedió a fusionar la soberanía popular con la soberanía nacional; así el artículo 39 de la Constitución de México reformada en 1917, señala: “La soberanía nacional... reside esencial y originariamente en el pueblo...”, modelo que se ha sido seguido —entre otros— por España, ya que la Constitución de 1978, en su artículo 1.2 expresa: “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. La fusión antes referida se produjo a pesar de que ello implica una paradoja, pues como señala André Hauriou, la soberanía “... no puede residir a la vez en los ciudadanos y en una persona moral que sea distinta de ellos... (como la nación)”. El debate abierto entonces sobre este tema, continúa hoy; existen quienes sostienen que dicha fusión permite resolver la distinción entre soberanía popular y soberanía nacional, mientras que hay quienes entienden que ello no es más que una ficción, dado que no sólo se está ante conceptos diferentes, sino opuestos —como refirió Hauriou— y por tanto irreconciliables.

⁸ Rousseau, J. Jacques, *El contrato social*, México, UNAM, 1984.

⁹ Aunque es preciso recordar con Pablo Lucas Verdú que el concepto roussonianiano de soberanía tiene carácter bifronte, pues de sus escritos se desprende tanto el concepto de soberanía nacional, como el de soberanía popular. En *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1986, V.II, p. 125

¹⁰ Sieyès, Emmanuel, *¿Qué es el tercer Estado?*, México, UNAM, 1983.

Hay que precisar en el término soberanía, el elemento esencial o cualitativo: el pueblo o comunidad que ocupa un espacio territorial determinado, en cuanto tal, no reconoce una autoridad superior, porque justamente éste es el elemento caracterizador. Así, una comunidad determinada, a pesar de que pueda tener población, territorio e incluso orden jurídico propio, no constituye un Estado si no es soberana, por ejemplo Hong Kong, posee población, territorio e incluso un orden jurídico de corte social y democrático de derecho y el Estado del que es parte desde 1997 posee un orden jurídico de corte solicialista; sin embargo, es la República Popular de China la que impone el orden constitucional vigente en Hong Kong. En consecuencia, al carecer éste de soberanía, sólo constituye una región administrativa especial o más propiamente, una región política especial.

3. *Poder Constituyente*

Antes de ingresar a analizar los alcances del Poder Constituyente, es necesario primero describir dichos términos y luego recién abordar su alcance general. Max Weber expresó que “poder” es la “... capacidad de imponer la propia voluntad... al interior de una relación social, aún a pesar de las resistencias...”.¹¹ Otros autores también orientan su definición en ese sentido, afirmando: “... el poder entendido como la capacidad de tomar una decisión y de obligar o inducir a sus destinatarios a obedecerla o acatarla, según el caso...”.¹² Hay que destacar en estas citas, el hecho de que lo que se impone no es una competencia o mandato asignado por una norma, sino “... la propia voluntad”, esto es, lo que el libre albedrío de la misma determine, y como se expresa en las citas, sólo es —poder— si dicha voluntad puede “... efectivamente imponerse a pesar de las resistencias” que eventualmente puedan intentar los destinatarios.

La descripción precedente perfila el alcance del término “poder” en sus elementos esenciales, distinguiéndolo además respecto de una situación regida por el derecho. En el universo jurídico no existe una voluntad propia por imponer, ni siquiera de parte de las autoridades públicas, las cuales sólo pueden exigir el cumplimiento de un determinado acto si

¹¹ Weber, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Madrid, Pedro Texeira, 1984, p. 132.

¹² Echeverri, Álvaro, *Teoría constitucional y ciencia política*, Bogotá, Temis, 1990, p. 3.

existe una norma que establezca expresamente dicha obligación para el destinatario, y además sólo pueden obligar a su cumplimiento en el ámbito y con las regulaciones que fija la norma; es decir, que en un Estado de derecho, el ordenamiento constituye el parámetro de la convivencia en el que la propia voluntad sólo cabe si es conforme al mismo. Esta es la diferencia esencial: en un Estado de derecho no existe voluntad propia por imponer, sino imperio de las normas, situación que por ello resulta contraria a la existencia de poder.

Absuelto el alcance del término poder, cabe describir el término “constituyente”. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala que la misma proviene de constituir y significa “... que constituye o establece”, y Bidart Campos precisa que constituyente es la potestad de “... organizar (el Estado) de establecer su estructura fundamental”. Es decir, constituyente es la capacidad de crear o constituir algo; si se considera ese aspecto en el ámbito del derecho constitucional, significa entonces la capacidad para redactar y aprobar una Constitución.

Lo expuesto hasta aquí permite concluir que, Poder Constituyente es la voluntad o energía de un pueblo para aprobar una Constitución Política del Estado.

En lo que respecta a los caracteres del Poder Constituyente, cabe recordar las siempre citadas frases del abate Sieyès, quien en 1789 expresó: “El Poder Constituyente... no está sometido de antemano a una Constitución dada. La nación, que entonces ejerce el más grande y más importante de sus poderes, debe estar, al cumplir esta función, libre de toda coerción y de toda forma salvo aquella que le plazca adoptar”.¹³ Pueden encontrarse muchas otras afirmaciones en idéntico sentido; así Sánchez Agesta ha caracterizado al Poder Constituyente como: “... la voluntad política creadora del orden, que requiere naturaleza originaria, eficacia y carácter creador”.¹⁴ Pablo Lucas Verdú expresa: “Poder Constituyente es la voluntad originaria, extraordinaria y soberana de una comunidad que dicta las normas fundamentales para la organización y funcionamiento de su convivencia política”.¹⁵

Las afirmaciones citadas, identifican los aspectos centrales del Poder Constituyente, tanto en lo que respecta a su naturaleza —al identificarlo

¹³ Sieyès, Manuel, *Escritos políticos de Sieyès*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 183.

¹⁴ Sánchez Agesta, Luis, *Lecciones de derecho político*, Madrid, 1992, pp. 390-400.

¹⁵ Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político, cit.*, p. 583.

como la voluntad de una comunidad— así como en lo concerniente a la enumeración de sus caracteres: originaria, soberana, incondicionada, extraordinaria, y bien puede concluirse esa caracterización con lo precisado por Pedro de Vega, en el sentido de que la fundamentación del Poder Constituyente “... no es jurídica, sino ontológicoexistencial”.¹⁶

Si bien en la exposición precedente, ha quedado identificado que el titular de la soberanía —y naturalmente del Poder Constituyente— es el pueblo, conviene recordar lo expresado por Sieyès, cuando señaló: “Una nación no puede ni alienar ni prohibirse el derecho de querer, y cualquiera que sea su voluntad no puede perder el derecho de cambiarla en el momento que su interés lo exija”.¹⁷ En el mismo entendimiento, Jorge Carpizo señala: “El Poder Constituyente es y sólo puede ser el pueblo”.¹⁸ En estas citas, es evidente que el titular del Poder Constituyente es el pueblo, esto es, la “ciudadanía”; ello permite concluir que el Poder Constituyente es el conjunto de ciudadanos que habita un territorio determinado y como titular de la soberanía, constituye el origen de todo orden y de toda autoridad. No es menos evidente que una concepción del Poder Constituyente, expresada en esos términos, tiene una raigambre profundamente democrática, dado que el origen del Estado es únicamente la voluntad del pueblo; sobre este particular Jorge Carpizo expresó: “El Poder Constituyente es sinónimo de pueblo y soberanía. El Poder Constituyente es el pueblo que decide un orden jurídico, que construye una Constitución”.¹⁹

No plantea entonces ningún problema identificar al titular del Poder Constituyente: el pueblo, ni describir sus atributos: originario, fundante, plenipotenciario, etcétera. Cosa muy diferente es que el pueblo pueda por sí mismo ejercer esa titularidad y en consecuencia redactar directamente una Constitución Política del Estado, ya que la existencia de grandes poblaciones, la imposibilidad de una participación directa de toda la ciudadanía en la redacción de un texto constitucional, la necesidad de contar con ese documento en un tiempo más o menos corto, hacen que materialmente no sea posible que toda la ciudadanía pueda participar en la adop-

¹⁶ De Vega, *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 29

¹⁷ Sieyès, *op.cit.*, p. 179.

¹⁸ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1994, p. 295.

¹⁹ Carpizo, Jorge, “Algunas reflexiones sobre el Poder Constituyente”, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 2.

ción de esa decisión, por lo que es necesario que a nombre de la misma un número determinado de representantes, esto es, una Asamblea Constituyente, elabore y a veces también apruebe el texto constitucional.

Sieyès expresó: “Los representantes de la nación francesa, reunidos en Asamblea Nacional reconocen que en virtud de sus mandatos tienen el encargo especial de generar la Constitución del Estado. Así pues, por esta razón, van a ejercer el Poder (función) Constituyente...”²⁰ En esta cita, se está afirmando que como efecto de la delegación referida, la Asamblea Constituyente es quien ejerce verdaderamente el Poder Constituyente. Sin embargo, es evidente que esta afirmación es de corte esencialmente político y confunde dos elementos que desde la perspectiva jurídica tienen una naturaleza diferente: efectivamente la Asamblea Constituyente posee capacidad constituyente, dado que le está atribuida la competencia de redactar una Constitución Política del Estado, pero no es la titular de dicha potestad y por ello no ejerce poder, sino una función o competencia que le ha sido delegada o asignada a través de una norma, porque el titular del Poder Constituyente es el pueblo.

En consecuencia, se puede afirmar que la Asamblea Constituyente ejerce en realidad una “función constituyente” en razón a que recibió una tarea o mandato, la misma que deberá ejercerse conforme a las condiciones establecidas en una norma y justamente en ejercicio de esta titularidad, el pueblo puede rechazar el proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Constituyente. No entenderlo así, constituiría una grave confusión jurídica, pues significaría admitir que los representantes del pueblo: los asambleístas, se arroguen una titularidad que no tienen. Esta es una distinción imprescindible para continuar el análisis.

4. *El ente convocante*

La redacción y consiguiente aprobación de una Constitución se produce corrientemente cuando una comunidad determinada no ha tenido nunca organización jurídica y por tanto decide dotarse de una, o cuando una porción de una población y territorio alcanzó su independencia de otro Estado y quiere constituirse en una sociedad organizada. Asimismo, ocurre cuando una comunidad organizada que, teniendo un orden jurídico determinado, decide cambiar la filosofía jurídico-política del mismo o

²⁰ Sieyès, *op.cit.*, p. 177.

cuando un Estado ya constituido decide fusionarse con otro u otros Estados para construir una unidad política mayor.

Sin embargo —como se refirió precedentemente— la creación de una Constitución no la realiza directamente el Poder Constituyente, sino un número determinado de representantes, es decir una Asamblea Constituyente. El otorgamiento a ésta de la competencia para redactar —y en su caso aprobar— un texto constitucional, no es un acto único, sino un proceso, en el que se pueden destacar los siguientes aspectos: una norma que le asigne competencia para redactar una Constitución Política del Estado, convocatoria que establezca los requisitos que deberán cumplir los candidatos a asambleístas, sistema electoral, número de miembros que integrará la Asamblea, fecha de realización de la elección, lugar, fecha de su instalación, quórum para adopción de decisiones, periodo en que deberá presentar la Constitución y otros aspectos propios de dicha labor y naturalmente, el órgano encargado de efectuar y llevar adelante las elecciones y de investir a los asambleístas como tales.

Es evidente entonces que para la conformación o existencia de una Asamblea Constituyente, es necesario que actúe un ente convocante, el mismo que deberá aprobar el marco normativo mínimo; entre otros aspectos: asignará a la Asamblea Constituyente la competencia para redactar o en su caso aprobar una Constitución Política del Estado, creará el órgano encargado de administrar la elección de asambleístas, requisitos de los postulantes, fecha de elección y eventualmente otros aspectos necesarios para el funcionamiento de aquella; también puede fijar un pronunciamiento final del Poder Constituyente (la ciudadanía) para aprobar o rechazar —mediante referéndum— el proyecto de Constitución Política del Estado que será presentado por la Asamblea.

La importancia y trascendencia del ente convocante radica en que su pronunciamiento, esto es, la norma a través de la cual aprueba la instalación de una Asamblea Constituyente, señala los requisitos de elección de los miembros y establece un órgano electoral. Entre otros aspectos, es un acto normativo anterior y en consecuencia, la Asamblea Constituyente no puede modificarlo, dado que dicha norma le da origen.

Es preciso también señalar que el ente convocante no es el pueblo o mejor dicho todo el pueblo, sino que alguien a nombre de éste ha sido ungido o ha asumido la potestad para investir como tal a una persona o un grupo de personas. Un breve repaso histórico puede ayudar a precisar quién o quiénes actuaron como entes convocantes en el pasado.

En el caso de los Estados Unidos de América, cabe recordar que en 1783 Inglaterra reconoció la independencia de las 13 colonias americanas, pero el proceso de consolidación de las mismas en un Estado requirió algunos años; recién en 1787, el Congreso de Filadelfia compuesto de 55 representantes, redactó la Constitución de los Estados Unidos. Es evidente que si existían 55 representantes de las trece colonias —que tenían por función redactar una Constitución— para que aquéllos fueran elegidos, imprescindiblemente existió una norma que reguló el modo en que éstos representantes podían ser electos y por tanto hubo un ente convocante, un órgano electoral que administró el proceso y en definitiva, toda la institucionalidad necesaria para que los ciudadanos elijan a sus representantes.

En Francia, hay que recordar que antes de la Revolución y por tanto antes de que se dicte la Constitución de 1791, existían los Estados Generales, órganos compuestos de tres estamentos: clero y nobleza, con 300 representantes cada uno, y el estado llano, con 600 miembros. Estos representantes habían sido elegidos por los ciudadanos que componían cada uno de los tres estamentos, por lo que es evidente que existía una norma para ese efecto. En los Estados Generales, la votación se realizaba por estamento y no por número de representantes, pero el 17 de junio de 1789 por mayoría de 491 a 89 votos, el estado llano se arrogó la representación de todo el pueblo francés y se autodenominó: Asamblea Nacional, para aprobar una Constitución.²¹ Es evidente que como en el caso de los Estados Unidos, en Francia la existencia de un Estado General o representantes nacionales, se produjo mediante un proceso de elección normado.

Para la formación de la Asamblea Constituyente de 1826 en Bolivia, fueron los propios libertadores quienes actuaron como entes convocantes al pronunciar los decretos del 9 de febrero de 1825 y del 26 de noviembre de 1825 emitidos por Antonio José de Sucre y Simón Bolívar, respectivamente. En el decreto del 26 de noviembre se estableció, entre otros aspectos: la organización de la Asamblea Constituyente, competencia para redactar una Constitución Política del Estado, el número de miembros, la

²¹ Rude, George, *La Revolución francesa*, Buenos Aires, Vergara, 2004, pp. 80 y 81; véase, entre otros, Kropotkin, Piotr, *Historia de la Revolución francesa*, Buenos Aires, Vergara, 2004.

modalidad de elección y el lugar y la fecha en que entraría en funcionamiento la misma.²²

En los casos en que se convoca a una Asamblea Constituyente en Estados ya formados, ésta se formaliza a partir de un orden jurídico existente; se podría decir que se integra o emerge del orden jurídico. A manera de ejemplo, pueden citarse los casos de Colombia en 1991 y Bolivia en 2006.

En el caso colombiano, la demanda social de una Asamblea Constituyente se logró materializar mediante la inclusión de la denominada “séptima papeleta” en las elecciones generales de 1990, en la cual la ciudadanía se expresó sobre la necesidad de convocar a una Asamblea Constituyente. El organismo electoral no aceptó la papeleta referida, pero la misma se contó extraoficialmente y concluido el proceso electoral, un fallo de la Corte Suprema de Justicia reconoció dicha demanda ciudadana, de modo tal que se dictaron las normas jurídicas que regularon el proceso y permitieron convocar a la Asamblea Constituyente en diciembre de 1990.

En Bolivia, hay que recordar que en 2001, el presidente nato del Congreso planteó al Tribunal Constitucional una consulta sobre la constitucionalidad de convocar a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución; la declaración constitucional núm. 01/2001 del 17 de enero de 2001 determinó que, al no estar prevista la Asamblea Constituyente en la Constitución Política del Estado, no podía ser convocada. Ante una demanda social cada vez más creciente, tres años después, mediante la Ley 2631 del 20 de febrero de 2004, se procedió a una reforma constitucional incorporando la Asamblea Constituyente en la Constitución Política del Estado; el trámite de esta reforma se inició con base en la Ley de Necesidad de la Reforma (Ley núm. 2410 del 2 de agosto de 2002). El Legislativo aprobó quince de las cerca de cuarenta reformas propuestas y en algunos casos modificó el contenido de las mismas, entre ellas, incorporó un ente que no estaba en la ley de necesidad de reforma constitucional: la Asamblea Constituyente. Este hecho constituía sin duda una infracción del procedimiento de reforma constitucional, sin embargo nadie impugnó dicha situación dentro del plazo, por lo que la reforma re-

²² El detalle histórico de este proceso se halla referenciado en la obra *Historia de Bolivia* de José de Mesa, Teresa Gisbert y Carlos D. Mesa, La Paz, Gisbert y Cia, 1997, pp. 317 y ss., y en *Derecho electoral Boliviano: 1825-1997* del doctor Hormando Vaca Díez, Fondo Editorial de los Diputados, 1998

sultó inimpugnable y así lo precisó el Tribunal Constitucional en el auto constitucional núm. 310/2004 del 1o. de junio de 2004 que rechazó una demanda de inconstitucionalidad contra el contenido del artículo 232 de la Constitución Política del Estado, el cual establece que la reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente.

En cumplimiento de este mandato constitucional, se emitió la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente o Ley núm. 3364 del 6 de marzo de 2006, en la cual se establecieron —entre otros aspectos— los requisitos para los candidatos, fecha de elección, periodo de trabajo y quórum para la aprobación de las reformas.

Los ejemplos antes referidos, permiten acreditar que la existencia y competencia de la Asamblea Constituyente, independientemente de que la convocatoria se realice en un Estado en formación o en Estados ya formados, se halla regulada por una o un conjunto de normas: ley, decreto, resolución o como quiera llamarse a la decisión normativa que le da origen, y en consecuencia, es evidente que la Asamblea Constituyente es un órgano constituido.

Efectivamente, antes de que se dicte una Constitución Política del Estado, sólo existen normas aisladas que regulan aspectos determinados y temporales, como por ejemplo la formación y el trabajo de la Asamblea Constituyente o del órgano electoral que llevará adelante la administración del proceso de elección de los asambleístas.

En definitiva, la Asamblea Constituyente es resultado de un acto normativo emitido por el ente convocante; en razón de ello, éste puede establecer las exigencias que considere más adecuadas para la conformación de aquella y nada le impide que éstas vayan desde las que podrían denominarse mínimas hasta las más amplias y exigentes. La existencia de un ente convocante obliga a realizar una precisión frente a la común afirmación que arguye que antes de la Constitución Política del Estado no existe ninguna norma jurídica sino únicamente vida política, y es que, si bien la Constitución Política del Estado efectivamente es el origen del orden —y naturalmente funda un sistema jurídico— no es menos evidente que incluso cuando va a dictarse por primera vez una Constitución, los entes necesarios para crearla —órgano electoral, Asamblea Constituyente, etcétera— surgen de determinadas normas jurídicas, anteriores a la Constitución Política del Estado.

5. *Asamblea Constituyente*

La Asamblea Constituyente se describe corrientemente como el conjunto de personas que representan al pueblo y que tienen potestad constituyente o lo que es lo mismo, capacidad para redactar y a veces aprobar una Constitución Política del Estado.

Si para una mejor comprensión se analiza cada uno de los términos que integran la expresión Asamblea Constituyente, se tiene que el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* expresa que asamblea es la “reunión de personas para discutir determinadas cuestiones y adoptar decisiones sobre ellas”. Y también descrita como un “órgano político constituido por numerosas personas que asumen total o parcialmente el Poder Legislativo”. En consecuencia, el término Asamblea sirve para calificar un ente colectivo que tiene por función representar a la ciudadanía y a nombre de ésta adoptar una determinada decisión o norma.

Para entender mejor lo expuesto anteriormente, hay que acudir a lo afirmado por Jellinek, quien expresó que la representación es la relación de una o varias personas con otra u otras, a través de la cual la voluntad de las primeras se considera como expresión de las segundas; de este modo “... la entidad pueblo (o nación) es representada por otra entidad o cuerpo representativo, cuyos actos... se imputan política y jurídicamente a la población o a la nación que ficticiamente se considera como gobernándose a sí misma”.²³ Es evidente que si bien un representante puede actuar a nombre del titular que lo habilitó a ese efecto, no es menos cierto que, por un lado, el representante no es el titular y en consecuencia, éste establece las condiciones de la delegación o representación que atribuye; entonces, el representante está limitado por el mandato que ha recibido. Aplicando este criterio a la Asamblea Constituyente, pueden citarse como los aspectos básicos de la delegación: la competencia de redactar una Constitución Política del Estado, mecanismos de participación de la ciudadanía, el sistema electoral para la elección de los asambleístas, el órgano encargado de efectuar y vigilar este proceso, algunas pautas de actuación como ser

²³ Bidart Campos, Germán José, *Derecho político, cit.*, pp. 385-386. Juan Jacobo Rosseau y luego Herman Sèller fueron contrarios a la representación; el primero expresó que la nación (soberana) no puede ser representación sino por ella misma, al no ser delegable su soberanía; el segundo afirmó que la representación popular, como espejo de la voluntad del pueblo, se nutre de la ficción de una voluntad sin contradicciones, lo que no es cierto, al estar la sociedad entrecruzada por intereses y necesidades distintas.

el quórum para la instalación de las sesiones y la adopción de decisiones, referéndum ratificatorio del texto constitucional por parte de la ciudadanía, y otros.

En lo que respecta al término constituyente —como se explicó precedentemente—, alude a la función de dotar a una sociedad determinada de un texto constitucional, potestad que implica fijar los principios y valores, derechos, deberes, órganos de gobierno y otros aspectos básicos para establecer una comunidad política organizada, por lo que atendiendo a los aspectos antes expuestos, puede afirmarse que la Asamblea Constituyente es un ente representativo de la ciudadanía que tiene por función redactar —y en ocasiones aprobar— una Constitución Política del Estado. Como expresó Jorge Carpizo: “La Asamblea Constituyente es la designada por el pueblo con un objeto específico: discutir y (en ocasiones) aprobar una Constitución”.²⁴

La titularidad de la soberanía corresponde entonces al poder constituyente, esto es, a la ciudadanía, y la Asamblea Constituyente —como un conjunto de representantes del pueblo— sólo ejercita una potestad delegada con una función determinada, como es la de redactar un proyecto de Constitución. Paradójicamente, a pesar de la distinta entidad y alcances que poseen el poder constituyente y la Asamblea Constituyente, con demasiada frecuencia se afirma que la Asamblea Constituyente asume la potestad plena del poder constituyente; de allí que haya quienes utilicen indistintamente los términos poder constituyente y Asamblea Constituyente, confundiendo así al titular con los representantes.

La Asamblea Constituyente es un medio o un mecanismo para adoptar decisiones de carácter constituyente, esto es, para crear o establecer una nueva Constitución Política del Estado y a pesar de la importantísima función que ejerce, no es posible confundirla con el poder constituyente, del cual únicamente es su representante; en realidad, el único poder como tal es la ciudadanía, que es la verdadera titular de la soberanía. A pesar de esta diferencia, no es menos evidente que desde una perspectiva política —que luego paradójicamente fue seguida por la ciencia jurídica— se asumió directamente que la Asamblea Constituyente es el poder constituyente; al respecto, cabe recordar la expresión del abate Sieyès, cuando afirmó:

²⁴ Carpizo, Jorge, “Algunas reflexiones sobre el Poder Constituyente”, *Teoría de la Constitución*, Mexico, Porrúa-UNAM, 2000, p. 214.

El Poder Constituyente tiene capacidad para todo. No está sometido de antemano a una Constitución dada. La nación, que entonces ejerce el más grande y más importante de sus poderes, debe estar, al cumplir esta función, libre de toda coerción y de toda forma salvo aquella que le plazca adoptar. Pero no es necesario que los miembros de la sociedad ejerzan individualmente el Poder Constituyente; pueden otorgar su confianza a representantes que se reunirán con este objeto solamente, sin que puedan ejercer por sí mismos ninguno de los poderes constituidos.²⁵

La afirmación de Sieyès —que ha sido seguida ampliamente y puede referirse como la base de escritores actuales como Antonio Negri—²⁶ tiene una naturaleza eminentemente política y en lo fundamental no es aplicable a la ciencia jurídica, dado que en aquella se confunde el titular con el representante, pues por un lado se afirma que el Poder Constituyente radica en el pueblo y por tanto éste es el único y verdadero titular de la soberanía, pero luego inexplicablemente se asignan los mismos atributos a la Asamblea Constituyente, que es un ente representativo, confundiéndolos.

En lo sustancial, al no distinguir entre el titular y sus representantes, se obvia un aspecto tan básico como es el hecho de que la Asamblea, como entidad representativa, sólo puede ejercitar una potestad que le ha sido delegada —como ya se explicó— por una norma y por tanto, solamente puede ejercer una competencia en el grado y dentro del marco asignado; de allí entonces que calificar a la Asamblea como ilimitada, plenipotenciaria, totalizante, fundacional y otros términos parecidos, resulte contrario a la naturaleza jurídica de la misma.²⁷ Ahora bien, si con estos términos se pretende destacar la importantísima función que posee la Asamblea Constituyente, hay que observar que en lugar de precisar la función de aquella más bien se genera una confusión, porque como se ha referido, la competencia para redactar una Constitución Política del Estado proviene de una norma y por tanto, la Asamblea Constituyente no tiene potestad ilimitada, plenipotenciaria, ni nada parecido, sino “libertad”

²⁵ Sieyès, *op.cit.*

²⁶ Negri, Antonio, *El Poder Constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Madrid, Libertarias/Prodhuñi, 1994; *id.*, *Cinco lecciones en torno a imperio*, Buenos Aires, Paidós, 2004.

²⁷ En una comprensión poco jurídica de la Asamblea Constituyente, Manuel Morales Dávila afirmó que la: “... asamblea constituyente es por naturaleza originaria, absoluta, poder de poderes, omnimoda y fundacional”, en *El poder ilimitado de la Asamblea Constituyente*, La Paz, Editorial UPS, 2006.

o, con mayor rigor jurídico, competencia, para crear una Constitución Política del Estado y a veces también para aprobarla.

Si bien se ha identificado un aspecto básico entre el Poder Constituyente y la Asamblea Constituyente, cabe ahora analizar una doctrina mayoritaria que describe y fundamenta la existencia de una Asamblea Constituyente Originaria y otra Asamblea Constituyente Derivada, alegando para calificar a la Originaria, que es aquella que “... por primera vez otorga a la comunidad un ordenamiento jurídico” o que “... es aquella que emerge luego de una revolución que destruye el orden jurídico pre-existente...”, o “... es aquella que no está sujeta al orden jurídico pre-existente...”, y en lo que respecta a la Asamblea Constituyente Derivada, se afirma que: “... es aquella que emerge del derecho preexistente...” “... es aquella que está sometida a límites explícitos e implícitos establecidos en la legislación y “... fundamentalmente Constitución preexistente”, “... ejerce para reformar el texto constitucional”, en razón de lo cual, se la califica también como asamblea regular o instituida.

Cabe recordar al respecto lo afirmado por Jorge Vanossi:

... coinciden la mayoría de los autores en hablar de un Poder Constituyente originario y de otro derivado, asignando al primero el nombre y la condición de genuino, mientras que el último tendría la calidad de ser un Poder Constituyente constituido o instituido. En el primer caso, se trataría del Poder Constituyente que actúa en el momento de la Constitución originaria, es decir, la primera vez que se da la comunidad ordenamiento jurídico, mientras que en el segundo caso estaríamos ante el ejercicio del poder encargado de la reforma de la Constitución vigente.²⁸

Autores como Miguel M. Padilla expresan: “Es de importancia e interés distinguir entre el Poder Constituyente “originario” —el que por vez primera sanciona un documento constitucional— del Poder Constituyente “derivado” o “instituido”, que en oportunidad ulterior —una o varias— lo modifica o enmienda, sin alterar sus principios constitucionales.²⁹ Y en el mismo sentido, Guillermo A. Calandrino expresó: “A diferencia del Poder Constituyente Originario, el Poder Constituyente Derivado (que es aquél que se ejerce para reformar el texto constitucional), sí reconoce límites formales, los cuales provienen de la propia Constitución

²⁸ Vanossi, Jorge Reinaldo, *Teoría constitucional*, Buenos Aires, Desalma, 1976, p. 123.

²⁹ Padilla, Miguel M., *Derecho Constitucional. Organización del Estado*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998, p. 30.

nacional, más precisamente de la norma originariamente redactada por el Poder Constituyente Originario...”³⁰ Incluso existen obras enteras dedicadas a dilucidar estas categorías, así Jorge Reynaldo Vanossi publicó: *Teoría constitucional. Poder Constituyente; fundacional; revolucionario; reformador*.³¹

Es evidente que los criterios —incluso dispares— que se utilizan para distinguir entre las asambleas originarias y derivadas, no logran dicho cometido, porque en realidad se está ante dos funciones y por tanto dos entes de distinta naturaleza: una constituyente y la otra de reforma constitucional y en consecuencia, no es posible utilizar el término constituyente para referirse a ambas. Como se expresó, la labor constituyente radica en la posibilidad de determinar en una norma jurídica los principios, valores y derechos que constituyen el contenido jurídico de la orientación política que define una determinada sociedad, mientras que la labor de reforma, en sentido jurídico, tiene otra dimensión: ajustar o actualizar el texto constitucional, pero jamás cambiar los supuestos ideológicos del mismo. Así, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española expresa que reformar es: “... aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora de algo” y en el ámbito jurídico, reformar es sinónimo de modificar, cambiar, reparar y reponer,³² es decir, el sentido último de reformar es justamente reafirmar lo existente. Entonces, se puede concluir que la potestad de modificar una Constitución es una labor diferente y en consecuencia, debe corresponder a un órgano distinto a la Asamblea Constituyente; más propiamente el órgano de reforma, el mismo que únicamente puede actualizar el texto existente.

Esta primera distinción permite mostrar la falta de consistencia de la clasificación tan corriente y extendida entre asambleas constituyentes originarias y derivadas y a partir de allí, hay que observar que los criterios que se utilizan para configurarlas también resultan insostenibles. Así, cuando se afirma que una Asamblea Constituyente será originaria si está precedida de una revolución social y política, es decir, el cambio violento

³⁰ En “Reforma constitucional. Procedimiento”, en AA. VV., *Curso de derecho constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2001, p. 71.

³¹ Un amplio recorrido por las diversas teorías sobre la Constituyente se encuentra en la obra de Jorge Reynaldo Vanossi, *Teoría Constitucional. Poder Constituyente; fundacional; revolucionario; reformador*, Buenos Aires, De Palma, 2000.

³² Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Buenos Aires, Heliasta, 1989, t. VII, p. 85

de las instituciones, significa colocar al pueblo ante la paradoja de que si no existe una revolución, no tiene derecho a ejercer el poder constituyente o lo que es lo mismo, el poder constituyente sólo emerge si hay una ruptura violenta del orden establecido, lo que significaría afirmar que el pueblo no es el titular permanente e inalienable de la soberanía, sino que ésta únicamente surge después de la violencia y en definitiva, es ésta la que permite que aparezca el Poder Constituyente Originario.

Quienes sostienen este criterio, en realidad confunden el hecho de que en algunas ocasiones existió una revolución como paso previo a la formación de un orden constitucional determinado —citando los casos de Estados Unidos de América en 1787 o de Francia en 1789— en los cuales se dio una revolución y luego se convocó a una Asamblea Constituyente, hecho que sin embargo, no expresa nada en particular sobre la capacidad de crear una Constitución que posee la Asamblea Constituyente, sino que se refiere a un momento de la realidad que le es anterior y que no garantiza *per se* la existencia de un nuevo orden constitucional. Este es un aspecto esencial, dado que no toda revolución concluye con el establecimiento de un orden constitucional basado en otros principios y valores que el orden precedente; como ejemplo puede citarse, entre otros, el caso de Cuba que aprobó la Constitución socialista en 1979, cuando la Revolución fue en 1958.

Hay también casos en los que sin necesidad de ruptura violenta del orden social y político, sino más bien como un proceso pacífico, se instituyó una nueva Constitución Política del Estado, es decir se aprobó un texto constitucional con valores y principios diferentes. Así por ejemplo, en Inglaterra el cambio del régimen monárquico a un Estado constitucional no se realizó mediante una revolución; la aprobación en España en 1978 de una Constitución de corte socialdemócrata y casi todos los Estados del orbe socialista después de la caída del Muro de Berlín en 1989 adoptaron una Constitución social y democrática de derecho, cambiando los supuestos ideológicos socialistas en un proceso sin violencia alguna.

En definitiva, buscar una relación entre el término revolución y constituyente originaria, es cuando menos ajeno al análisis jurídico, tal como acreditaron los ejemplos antes citados y finalmente, si con el término revolucionario se pretende calificar no al origen revolucionario de la Asamblea Constituyente sino al resultado que emerge de la misma, esto es, a un orden constitucional nuevo —que pregona principios y valores contrarios al texto precedente y por tanto revoluciona el orden jurídico— en-

tonces, la denominación también resulta impropia, ya que no es el hecho (la revolución), sino el resultado (el revolucionario), esto es, la nueva Constitución. En todo caso, no hay que olvidar que, si el objeto de toda Asamblea Constituyente es dotar de un orden constitucional y el ejercicio de esa competencia es crear una nueva Constitución, el nuevo texto no constituye un acto “revolucionario”, sino el cumplimiento del objeto para el que se instituyó la misma.³³

En lo que concierne a que la Asamblea Constituyente Originaria no está sujeta a un orden jurídico previo, hay que observar que ésta es una afirmación jurídicamente insostenible, pues —como se precisó anteriormente— la conformación de una Asamblea Constituyente siempre requiere de una ley o norma que le asigne competencia para redactar una Constitución Política del Estado, regule el modo de elección, número de asambleístas, fecha y lugar de inicio de las sesiones y el quórum para adoptar decisiones, etcétera, y es que no puede ser de otra manera, dado que la Asamblea Constituyente es un ente representativo y como tal, requiere de una norma y órganos como el ente convocante, órgano electoral y otros para constituirse. En consecuencia, la existencia o no de una norma jurídica que preceda a una Asamblea resulta irrelevante para tratar de diferenciar entre las denominadas originarias y derivadas, dado que es materialmente imposible convocar a una Asamblea Constituyente sin una norma y además, la competencia y atribuciones son anteriores a ésta y, por ello, le son indisponibles.

En lo que respecta a que la Asamblea Constituyente Originaria sea aquella que funda un Estado o que aparece para dar forma a éste, cabe precisar que una Asamblea Constituyente surge en una comunidad soberana que ocupa un espacio territorial propio y en consecuencia, es expresión de la misma. A la Constitución le corresponde únicamente establecer la filosofía jurídico política, esto es, los principios, valores, derechos y garantías que estarán vigentes en esa comunidad, con independencia de si se da por primera, segunda o tercera vez.

Si se admite la afirmación de que la Asamblea Constituyente originaria es aquella que funda un Estado y se aplica a un caso como el de Cuba por ejemplo, se estaría ante la paradoja de que en ese país existieron dos

³³ En la obra *Constituyente y reforma constitucional en Bolivia* antes citada, se analizó también este aspecto y a pesar de que se explicó fundadamente conforme consta en la página 21 de dicha obra, el extendido uso de aquella terminología obliga aún a su utilización —a pesar de la falta de rigor— que posee la misma.

asambleas constituyentes originarias, dado que al alcanzar su independencia en 1902, adoptó la ideología liberal democrática y posteriormente, la misma comunidad —o más precisamente en el mismo Estado— a través de la Constitución de 1976, adoptó el socialismo; por lo que si, aplicando la calificación de que una Asamblea Constituyente originaria funda un Estado, en Cuba han existido dos asambleas constituyentes —originarias— por lo que la calificación resulta incongruente y por ello, no tiene ningún sentido. Si por otro lado únicamente se quiera asignar el calificativo de Asamblea Constituyente originaria a la convocada en 1902, dado que hoy los ciudadanos de Cuba se encuentran frente a derechos y deberes antagónicos a los establecidos en aquella época, es evidente que la denominación antes referida está dejando de lado el objeto mismo de una Constitución, esto es, que a ésta únicamente le corresponde establecer los valores, principios, derechos y garantías. En realidad, el tránsito de una filosofía jurídica a otra, de un sistema ideológico a otro, sólo es posible mediando la intervención de una Asamblea Constituyente. Así por ejemplo, dado que el orden constitucional socialista pregona unos derechos y libertades ciudadanas totalmente diferentes al liberal democrático, en el caso cubano —siendo el mismo Estado, es decir no se ha fundado dos veces— hasta la fecha ha tenido dos Constituciones.

Si se aborda el ámbito de competencias que poseen la Asamblea Constituyente originaria y la Asamblea Constituyente derivada o instituida, se tienen expresiones como la de Miguel M. Padilla que señaló: “Es de importancia e interés distinguir entre el Poder Constituyente “originario” —el que por vez primera sanciona un documento constitucional— del Poder Constituyente «derivado» o «instituido», que en oportunidad ulterior —una o varias— lo modifica o enmienda, sin alterar sus principios constitucionales”.³⁴ Y en el mismo sentido, Guillermo A. Calandrino expresó:

A diferencia del Poder Constituyente originario, el Poder Constituyente derivado (aquél que se ejerce para reformar el texto constitucional), sí reconoce límites formales, los cuales provienen de la propia Constitución nacional, más precisamente de la norma originariamente redactada por el Poder Constituyente originario...³⁵

³⁴ Padilla, Miguel M., *Derecho constitucional*, cit., p. 30.

³⁵ En “Reforma constitucional. Procedimiento”, en varios autores, *Curso de derecho constitucional*, cit., p. 71.

Sosteniéndose también: “Es constituyente, porque puede ponerse en el lugar del constituyente y reformar la Constitución. Es constituido, porque a diferencia del originario que no estaba jurídicamente ordenado, éste sí lo está”.³⁶

Es decir, que según la doctrina más extendida, la Asamblea Constituyente originaria puede elaborar, y en su caso aprobar una Constitución, mientras que la Asamblea Constituyente derivada o instituida sólo puede reformarla. Hay que precisar entonces, que dada las diferentes atribuciones que corresponden a uno y otro órgano, es evidente que se está ante dos entes distintos, pues si la denominada Asamblea Constituyente derivada o instituida sólo puede realizar una reforma constitucional, entonces no tiene carácter constituyente, porque reformar significa reacondicionar o ajustar el texto vigente reafirmando; esto es, no tiene potestad para incluir o quitar algunos de los presupuestos ideológicos de la Constitución, no puede cambiar los principios, valores y derechos y debe limitarse a realizar reformas.

En cuanto a la afirmación de que la Asamblea Constituyente derivada, a diferencia de la originaria, estuviera jurídicamente ordenada, como se acreditó precedentemente, no existe posibilidad alguna de que exista una Asamblea Constituyente sin una ley previa, o sea sin que esté ordenada o normada.

Lo expuesto, permite acreditar que la denominada Asamblea Constituyente derivada es una denominación impropia, dado que en ella se utiliza el término constituyente en un sentido diferente al que se le utiliza en la expresión Asamblea Constituyente y en consecuencia, carece de rigor técnico. Atendiendo a que la Asamblea Constituyente derivada o instituida posee una función diferente a la Asamblea Constituyente originaria, requiere también una denominación propia, que bien puede ser calificada como órgano reformador y más allá de lo lacónico que pueda parecer éste, identifica la potestad principal: la capacidad para reformar o reafirmar la Constitución.

Al realizar la afirmación precedente, no se está olvidando lo expresado por quienes utilizan la expresión Asamblea Constituyente derivada, fundados en el siguiente argumento:

³⁶ Perez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 174.

... disentimos con la doctrina que sostiene que la facultad de enmendar la Ley Fundamental no importa el ejercicio del Poder Constituyente y sí, tan sólo, de un Poder Legislativo Extraordinario, por cuanto a nuestro modo de ver, la obra del Poder Constituyente sólo puede ser válidamente modificada por el mismo Poder Constituyente y no por otro de menor jerarquía jurídica de aquél.³⁷

Esta afirmación no distingue que la competencia para reformar tiene una naturaleza diferente a la potestad constituyente y si bien, la potestad de reforma es una labor que está por encima de la función legislativa, ejecutiva o judicial ordinaria, ello no la convierte en constituyente, dado que el órgano de reforma no posee atribuciones para cambiar o eliminar los valores y principios constitucionales, esto es, los denominados contenidos intangibles y ésta es una diferencia esencial no sólo respecto del Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sino también respecto de la propia Asamblea Constituyente.

Si se observan algunas Constituciones, se constata que las mismas establecen límites explícitos a la potestad reformadora; así, la Constitución alemana prevé en su artículo 79 que es inadmisibile una modificación de la Ley Fundamental de Bonn que afecte “la dignidad del hombre” y “el principio democrático”, mientras que la Constitución italiana expresa en su artículo 139 que: “La forma republicana no puede ser objeto de revisión constitucional”. En algunos casos, dicha limitación es implícita; en el caso boliviano, el artículo 230 establece que la Constitución puede ser parcialmente reformada, expresando —a pesar de la impropiedad de utilizar el término parcial, porque se refiere a una cantidad— que existen contenidos intangibles que le están vedados eliminar o retirar al órgano de reforma y éste es el único sentido posible que se puede aplicar al término parcial antes referido.³⁸ En definitiva, la potestad de reforma constitucional tiene un ámbito expreso de acción y no puede sustituir los valores, principios y derechos insertos en la Constitución, los cuales están reservados a la Asamblea Constituyente. Lo referido deja evidencia de que la clasificación entre Asamblea Constituyente originaria y derivada, no es sostenible. A pesar de lo expuesto, y como se ha acreditado por las citas de A. Calandrino, M. Padilla y otros, es frecuente en la doctrina distinguir únicamente entre Asamblea Constituyente y órganos constituidos,

³⁷ Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1984, p. 129.

³⁸ Véase el análisis completo de este artículo en: *Constituyente, cit.*, pp. 66 y ss.

omitiendo y obviando la diferente naturaleza y competencia que tiene el órgano reformador.

Si se analiza la jurisprudencia, también se constata el uso indistinto de poder constituyente, Asamblea Constituyente originaria y Asamblea Constituyente derivada. El Tribunal Constitucional Español, en la sentencia constitucional núm. 76/1983 del 5 de agosto de 1983, expresó:

Lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del Poder Constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente... Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (artículo 1o. de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del Poder Constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél.

En esta trascripción se alude con la denominación de poder constituyente en realidad a la Asamblea Constituyente y, obviando la potestad de reforma que, como referimos está asignada a otro órgano diferente, aquí sólo se distingue entre la Asamblea Constituyente y los poderes constituidos.

El Tribunal Constitucional Boliviano en la Declaración Constitucional núm. 01/2001 del 17 de enero de 2001, expresó:

De aquellas disposiciones constitucionales también se colige que nuestra Constitución Política del Estado, prevé como Poder Constituyente derivado, al Poder Legislativo, cuya capacidad, procedimiento, ejercicio y eficacia están regulados por la propia ley fundamental, imponiéndole límites procesales y sustanciales, refiriéndose los primeros al procedimiento que éste debe observar y los segundos a los de contenido.

Es decir, que reconoce que el órgano de reforma posee límites procesales y sustanciales, esto es, que no puede modificar los principios, valores y derechos constitucionales, pero lo califica como poder constituyente derivado.

En un orden más abstracto, la falta de distinción entre los niveles aquí referidos, esto es, entre: Asamblea Constituyente, órgano reformador y Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ha planteado la siguiente disyuntiva al Tribunal Constitucional Colombiano:

¿Puede una democracia establecer o tolerar las condiciones para su propia muerte? Sí y no. Sí, porque el Poder Constituyente puede reaparecer con toda su potencialidad en los periodos de anormalidad constitucional y retomar su facultad ilimitada y permanente —para reformar el ordenamiento—. Y no, porque las nuevas instituciones que se dé un pueblo deben ser humanistas, democráticas y razonables.³⁹

Este razonamiento es verdaderamente paradójico, dado que admite la posibilidad de que se dicte una nueva Constitución, pero obliga a que ésta se asiente en los valores humanistas, democráticos y razonables, términos con los cuales usualmente se alude a los derechos liberales (humanista), a la soberanía popular como fuente de todo orden y autoridad (democracia) y a los derechos y libertades liberales (razonables), esto es, que responda al liberalismo democrático que justamente es un tipo de Estado. Es evidente entonces, que si la nueva Constitución tiene que fundarse en los principios y valores de su precedente, jamás será posible dictar verdaderamente una nueva Constitución y en consecuencia, es imposible la creación de un nuevo orden constitucional, ya que el mismo estará limitado por los principios y valores constitucionales precedentes.

En realidad, si se mantienen los supuestos ideológicos, es evidente que no se está ante una nueva, sino ante la misma Constitución, incluso si se establece una nueva forma de gobierno o una nueva articulación y relacionamiento de los órganos de gobierno —como puede ser el sustituir la forma presidencial por una parlamentaria o adoptar una distribución territorial del gobierno a través de una solución federal o autonómica en vez de una unitaria— no se están modificando los supuestos ideológicos del Estado, pues los derechos y garantías ciudadanas siguen siendo los mismos y por tanto se estará ante una simple reforma constitucional. En un caso como el referido, lo que se está haciendo al implementar una descentralización política, es modificar la maquinaria de gobierno o lo que

³⁹ En la demanda se impugnó el artículo 2o. de la Constitución Colombiana que dispone: “Los actos que sancione o promulgue la Asamblea Nacional Constituyente, no están sujetos a control jurisdiccional alguno”; el artículo 59 que expresa: “La presente Constitución y los demás actos promulgados por esta Asamblea Constituyente no están sujetos a control jurisdiccional alguno”; y el 380 que textualmente refiere: “Queda derogada la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas. Esta Constitución rige a partir del día de su promulgación”. Sentencia núm. c- 544/92 fundamento 15, en 2828, en [www. tc.gov.co/](http://www.tc.gov.co/) emitida dentro de la demanda planteada contra algunos artículos de la Constitución aprobada en 1991.

es lo mismo, los medios o instrumentos que se crearon para concretar los principios, valores y derechos contenidos en la Constitución, pero éstos siguen vigentes e inalterados; para cambiarlos hay que adoptar un nuevo tipo de Estado, es decir, si el Estado era liberal democrático y se adopta un Estado socialista o viceversa, entonces efectivamente existirá una nueva Constitución Política del Estado, dado que los principios, valores y derechos ciudadanos serán diferentes a los precedentes.

Es necesario concluir este análisis, señalando que la potestad para redactar o en su caso aprobar una Constitución que se le asigna a una Asamblea Constituyente, puede denominarse capacidad formal o potestad constituyente formal, dado que para calificar tal resultado como material es necesario que la misma sea ejercida efectivamente y en consecuencia, instituya un nuevo orden constitucional basado en principios, valores y derechos fundamentales diferentes a los existentes. No es infrecuente que una Asamblea Constituyente, a pesar de tener competencia para redactar un nuevo texto constitucional, no ejerza dicha labor y el resultado sea una mera reforma constitucional; así aconteció en Colombia en 1991, Venezuela en 1999 y otros Estados, y es que —como se tiene referido— una nueva Constitución surge cuando se cambia una ideología por otra, un tipo de Estado por otro.

6. El tema en la actualidad

Las sociedades latinoamericanas afectadas por diferencias económicas y exclusiones graves que han generado crisis de índole económica, social, política, han pretendido corregir dicha situación convocando a una Asamblea Constituyente: Colombia la convocó en 1991, Perú en 1993, Ecuador en 1998, Venezuela en 1999 y Bolivia en 2006. Además, se ha vuelto muy frecuente que en los procesos electorales, los candidatos a presidente de la República expresen como parte de su propuesta la inmediata convocatoria a una Asamblea Constituyente; en la elección para presidente de Ecuador realizada en diciembre de 2006, el candidato Rafael Correa expresó la necesidad insoslayable de convocar a una Asamblea Constituyente de forma inmediata.

Esa tendencia también se encuentra formalizada en los propios textos constitucionales que ha incorporado la Asamblea Constituyente, incluso utilizando dicha denominación en un sentido impropio; el artículo 374 de la Constitución de Colombia, expresa: “Mediante ley aprobada por ma-

yoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el periodo y la composición que la misma ley determine”. Se evidencia así que la Asamblea Constituyente no tiene una “competencia” determinada, sino que la misma será fijada por ley, de tal modo que eventualmente la ley puede disponer únicamente que aquélla realice una reforma y en ese caso, ya no tendrá potestad constituyente. En el mismo sentido se expresa el artículo 331 de la Constitución de Uruguay.

Nadie puede negar las desigualdades económicas, el déficit social, la exclusión, las debilidades institucionales y otros aspectos de los Estados latinoamericanos, pero poco se ha estudiado la relación que en ese resultado tengan las normas jurídicas en general y las Constituciones en particular. La clase política y determinados científicos políticos han logrado imponer la idea de que aquellos problemas surgen de una inadecuada u obsoleta Constitución, por lo cual sería no sólo necesario sino imprescindible convocar a una Asamblea Constituyente, logrando así ocultar las causas reales de las crisis antes referidas, que no son otras que una corrupta, inepta e ineficiente gestión pública y en todo caso, si eventualmente las normas jurídicas son insuficientes o incompletas, no se requiere una nueva Constitución, sino reformas o en su caso, una legislación apropiada. En realidad, desde una perspectiva jurídica, podría incluso llegar a afirmarse que las crisis de los Estados latinoamericanos son resultado del hecho de que tanto ciudadanos como autoridades tienen un total irrespeto por el orden jurídico.

En muchos casos, las asambleas constituyentes que se convocaron en América Latina no hicieron otra cosa que reformas constitucionales, ya que los principios y valores constitucionales que sostenían el orden constitucional precedente fueron respetados, y es que en realidad, por ahora la única ideología vigente basada en la igualdad, libertad, pluralismo, oportunidades de desarrollo económico, es el Estado social y democrático. Entonces, se está utilizando la Asamblea Constituyente con el fin instrumental de destituir a las autoridades del anterior régimen y acaso realizar una reforma constitucional. Así por ejemplo, al ser elegido presidente de Ecuador, Rafael Correa (2007) expresó que era necesario convocar a una Asamblea Constituyente “...para despartidizar los organismos de control como: el Tribunal Supremo Electoral, Tribunal Constitucional,

entre otros”.⁴⁰ Si bien la “despartidización” de las entidades públicas no sólo es respetable, sino un imperativo en cualquier Estado de derecho, hay que observar que ello nada tiene que ver con la labor constituyente, que no es otra que la elaboración de una Constitución y en todo caso, si el origen de que los partidos políticos hayan designado a sus militantes en dichos cargos es una inadecuada norma jurídica o una incorrecta previsión constitucional, corresponde únicamente realizar una reforma parcial de ésta o modificar las leyes, y no así convocar a una Asamblea Constituyente. El tema señalado no es un aspecto menor, lo grave de convocar una Asamblea Constituyente para lograr la destitución de determinados funcionarios o incluso realizar una reforma constitucional, no es únicamente el uso incorrecto —o con mayor precisión, arbitrario— de la Asamblea Constituyente, sino el hecho de que luego de aprobarse las reformas constitucionales, las deficiencias económicas, crisis sociales y exclusión continuarán, porque como hemos señalado, el origen de éstas no es el orden constitucional, lo que entonces puede llevar a la ciudadanía a percibir que la Constitución no es un instrumento efectivo para regular y ordenar la convivencia y a partir de allí, puede eventualmente producirse la deslegitimación del orden constitucional.

En definitiva, una Asamblea Constituyente no debe convocarse por cuestiones de concertación política, crisis producto de malas gestiones, desigualdades cuyos orígenes no son constitucionales o cuando existe alguna idea constitucional nueva, porque si bien la Asamblea Constituyente tiene un origen político, no es un escenario para la reconciliación o concertación política, dado que su trabajo únicamente puede concluir en un acto jurídico, esto es, con la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado. Y es que desde una perspectiva jurídica, si al concluir sus labores, la Asamblea Constituyente no presenta un nuevo texto constitucional basado en principios y valores diferentes, es evidente que la misma no existió, y si se incorporó alguna institución, mecanismo o nueva garantía al orden constitucional vigente, lo único que se dio fue una reforma constitucional a través de una Asamblea Constituyente, esto es, un órgano con una denominación impropia. Cuando se poseen ideas constitucionales nuevas —si éstas responden a la filosofía de la Constitución— basta utilizar el mecanismo de reforma constitucional. La Asamblea Constituyente únicamente debe convocarse cuando se va a adoptar

⁴⁰ *Diario digital: El telégrafo*, Quito-Ecuador, 8 de enero de 2007, “Correa anunció ofensiva democrática por Constituyente”, www.telégrafo.com.ec.

un nuevo orden constitucional, es decir, principios y valores diferentes cuando no opuestos a los existentes. Lo demás, es un uso político de esta entidad inadmisibles desde la ciencia jurídica.

No se está olvidando en este análisis, que algunas veces, la refundación de normas jurídicas, es decir la re-aprobación de las mismas, eventualmente pueden lograr una particular relación entre éstas y los ciudadanos que participan en su aprobación, ya que los mismos se sienten sus creadores y en consecuencia cumplen y buscan el respeto de las mismas, pero ciertamente aquí se está ante una situación meta jurídica.

Existen muchos ejemplos sobre ese hecho; en nuestro país, entre los casos más recientes puede citarse la Ley de Abolición de Prisión y Apremio Corporal por Obligaciones Patrimoniales (Ley núm. 1602) del 15 de diciembre de 1994, que en su artículo 60. expresó: “En los casos de obligaciones de naturaleza patrimonial, el cumplimiento forzoso de las mismas podrá hacerse efectivo únicamente sobre el patrimonio del o de los sujetos responsables...”, logrando que en la praxis verdaderamente se admita que las deudas no podían conllevar como pena el presidio, a pesar que este contenido normativo se encontraba vigente muchas décadas antes; así, el artículo 1466 del Código Civil aprobado en 1976 y aún vigente, expresa: “El deudor no puede ser sometido a apremio corporal para la ejecución forzosa de las obligaciones reguladas en éste Código” y en el Pacto de San José de Costa Rica, ratificado por Bolivia a través de la Ley núm. 1430 de febrero de 1993, el inciso 7 del artículo 7o. dispone: “Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimiento de deberes alimentarios”. Es decir, que desde 1976 el derecho boliviano prescribía que las obligaciones patrimoniales de naturaleza civil no podían dar lugar al apremio corporal, contenido ampliado de forma general e indeterminada por la citada Ley núm. 1430, que expresó que “Nadie será detenido por deudas”, pero paradójicamente, sólo la Ley núm. 1602 del 15 de diciembre de 1994 logró que dicho contenido sea efectivamente entendido por los operadores jurídicos.

Efectivamente, la situación expuesta puede también producirse con la re-aprobación de un texto constitucional, y en la realidad así aconteció por ejemplo en Colombia, con la Constitución de 1991 —sin desmerecer que en esta Constitución se actualizó y complementó el elenco de derechos fundamentales, se incorporaron mecanismos de participación ciudadana directa, así como instrumentos e instituciones garantistas, como la

acción de tutela y el tribunal constitucional, entre otros— pero se mantuvieron y reafirmaron los presupuestos ideológicos vigentes en Colombia desde su fundación como República.

No es menos evidente que con la convocatoria a la Asamblea Constituyente, también puede producirse el resultado contrario, es decir la deslegitimación constitucional, pues si la ciudadanía entiende que aquella puede resolver los problemas de desempleo, exclusión social y crisis generalizada que vive el país y ello no sucede —como que con la incorporación de reformas a la Constitución no sucederá—, cuando las deficiencias han sido y son de gestión política, entonces los ciudadanos terminarán frustrados y ya no solamente por sus autoridades —como acontece actualmente— sino por el sistema mismo, esto es, por el orden constitucional y ahí está el verdadero peligro, porque se asumirá que son las instituciones las que no funcionan.

II. ANTECEDENTES DEL PROCESO CONSTITUYENTE BOLIVIANO ACTUAL

La Constitución Política del Estado boliviano fue modificada en 1994 y en 2004; entre las reformas más importantes que se realizaron, se pueden puntualizar: la afirmación del carácter multiétnico y pluricultural del país, el reconocimiento de las comunidades indígenas originarias, de sus autoridades, la potestad de aplicación de normas propias, respeto del espacio territorial en que se asienta, incorporación del defensor del pueblo, tribunal constitucional y otras garantías e instituciones que serán desarrollados en el presente análisis.

Sin embargo en la realidad, las condiciones de pobreza, falta de atención en salud, educación, ausencia de oportunidades laborales, de una mejor redistribución de la riqueza y otros aspectos, seguía pesando sobre una mayoría amplia de la población, por lo que la institucionalidad democrática venía sufriendo una constante interpelación por parte de la sociedad civil, cuestionamiento que se producía en diversos órdenes y con variada intensidad.

En 2003, los movimientos sociales —primero en Cochabamba con la denominada guerra del agua— y luego en 2005, básicamente en la ciudad de El Alto y parte de la ciudad de La Paz, se movilizaron expresando sus demandas y entre otras, se exigía la convocatoria a una Asamblea Cons-

tituyente.⁴¹ Esta movilización fue de tal intensidad y efectos que provocó la renuncia del entonces presidente de la República⁴² y luego la renuncia de quienes ocupaban la sucesión constitucional, haciéndose necesario convocar a elecciones generales, en la que el Movimiento al Socialismo (MAS) liderado por Evo Morales obtuvo el 53.74 % de votos.

En importante también recordar que paralelamente a las demandas antes referidas, los comités cívicos departamentales de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, ampliaban y masificaban su reclamo exigiendo autonomías departamentales. En razón del espacio territorial de éste reclamo se calificó a ésta demanda, como la agenda de oriente.

Si se realiza una enumeración de los elementos nucleares de las diversas impugnaciones al sistema institucional, realizados por la sociedad civil, pueden citarse:

- 1) Modelo económico: a partir de la aprobación del Decreto Supremo núm. 21060 de 29 de agosto de 1985, en Bolivia se adoptó el modelo neoliberal de economía que dio lugar a un proceso creciente de privatización y capitalización de las empresas públicas; la sociedad civil en su mayoría imputó a éste modelo económico la profundización de la pobreza, exclusión social, falta de empleo y otros.
- 2) Sistema cerrado y clientelar de participación política, falta de democratización de los partidos políticos.
- 3) Forma de gobierno unitaria y consecuente concentración de la vida estatal en el gobierno central.

⁴¹ A pesar que la primera marcha reclamando la convocatoria a una Asamblea Constituyente, se realizó en el oriente del país en 1990 por la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), que se denominó “Marcha por el Territorio y la Dignidad” y luego los movimientos indígenas de las tierras bajas bolivianas (Amazonía, Oriente y Chaco) comenzaron una serie de movilizaciones nacionales exigiendo su convocatoria, los sucesos de 2003 y 2005 en occidente fijaron en el imaginario colectivo como uno de los hitos la Asamblea Constituyente y a partir de allí, se denominó a esta demanda: la agenda de occidente.

⁴² En atención a que la crisis institucional generada por la renuncia del presidente de la República continuaba, se volvió imperativo convocar a elecciones generales, pero dado que el texto vigente señalaba que la elección se realizará para “presidente y vicepresidente” y además para “completar dicho periodo”, mediante Ley No. 3089 del 6 de julio de 2005 se modificó este artículo y se estableció la convocatoria a una elección general, esto es, para presidente, vicepresidente, senadores y diputados y ello implica además un “nuevo periodo de gobierno” y ya no completar el periodo en curso solamente. Las demandas citadas, fueron calificadas como la agenda de occidente.

- 4) Falta de concreción del reconocimiento de la diversidad: ausencia de medidas reales, específicas y efectivas sobre las comunidades indígenas y campesinas.
- 5) Nacionalización de los recursos naturales, en especial de los hidrocarburos; en el periodo denominado neoliberal se habían privatizado y/o capitalizado las empresas estatales.
- 6) Reforma constitucional asignada al Congreso y por tanto sujeta a la voluntad de los mismos actores políticos y con pocas posibilidades reales de participación ciudadana.

En razón de que estas demandas, junto a otras exigieron y condujeron a la convocatoria a una asamblea constituyente, podría afirmarse entonces que así se definió el mecanismo a través del cual se les pretendía dar respuesta y, precisado como está precedentemente que un proceso constituyente sólo puede concluir con la redacción de un texto constitucional, corresponde entonces primero analizar las interpelaciones antes citadas, desde una perspectiva constitucional, para identificar si efectivamente las mismas son consecuencia de la Constitución vigente.

El primer elemento a tomar en cuenta es que en la reforma constitucional de 1994 se reconoció a Bolivia como multiétnica y pluricultural y se agregó también que se hallaba: “fundada en la unión y solidaridad” y en la reforma de 2004 se precisó que Bolivia constituía un “Estado social y democrático de derecho”, contenidos ambos que se hallan expresados en el artículo 1o. la Constitución Política del Estado. Es, en consecuencia, a partir de ese marco informador, que hay que realizar la comprensión y lectura del resto del contenido de la norma en cuestión.

En lo que respecta al “modelo económico”, el artículo 132 de la Constitución Política del Estado expresa que el mismo “... debe responder esencialmente a principios de justicia social que tiendan a asegurar a todos los habitantes, una existencia digna del ser humano”, quedando así explícita la finalidad del orden económico: la justicia social y la base que debe alcanzar en lo individual: la dignidad del ser humano.

Es importante referir que el término “justicia social” que se halla incorporado a la Constitución vigente, fue utilizado en 1919 en el preámbulo del documento constitutivo de la Organización Internacional del Trabajo, señalándose: “Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social”, y en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, realizada en Filadelfia en 1944,

al aprobarse la Declaración de los principios y objetivos que debieran inspirar la política de sus miembros, se expresó: “La Conferencia, convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente cuán verídica es la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social”. Años antes, en 1931, el propio papa Pío XI utilizó la referida expresión en la Encíclica “Cuadragésimo año”.

Es evidente entonces que la justicia social a la que alude el texto constitucional vigente, no sólo tiene una enorme tradición y se halla recogida por importantes documentos internacionales, sino que desde la perspectiva jurídica se desarrolla a través de la igualdad: social, de oportunidades, el bienestar, la redistribución de la renta, los derechos laborales y en definitiva, la búsqueda por superar la pobreza y generar un sistema económico en el que la mayorías, encuentren un alto nivel de bienestar y, añadido a ello, en el mismo artículo 132 de la Constitución Política del Estado, se afirma que la orientación final del régimen económico, es: “... asegurar a todos los habitantes, una existencia digna del ser humano”. No queda duda de que el texto constitucional vigente manifiesta un profundo contenido social y humanista, que busca lograr el que cada individuo alcance el bienestar económico y social necesario para desarrollarse a plenitud.

Sin embargo, en el plano económico real, a partir de la aprobación del Decreto Supremo núm. 21060 del 29 de agosto de 1985 y profundizado a través de otras leyes y decretos emitidos entre 1993 y 1997, la gestión económica se desarrolló en el marco del denominado modelo neoliberal, que apuntó a la macroeconomía, privatizó inicialmente determinadas empresas estatales y luego capitalizó el resto, sobre todo en el sector hidrocarburos, electricidad, telecomunicaciones y otros, es decir, se caracterizó por la transferencia de la titularidad de esas empresas al sector privado.

El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) que fue el partido político que implementó este modelo económico —inicialmente a través del presidente Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) y luego con el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) — justificó la adopción de esta política en la situación de grave déficit en que se encontraban las empresas estatales, la corrupción y la ineficiencia de las mismas y por tanto, en las dificultades insalvables para continuar con esa forma de gestión. Se buscó también dotar de cierto contenido social, a la política económica antes citada creándose entre otras medidas el Bonosol, que consistía en un pago anual a favor de todas las personas de la tercera edad.

Si bien, la política económica citada permitió el ingreso al país de importantes recursos económicos en sectores importantes como hidrocarburos, telecomunicaciones y electricidad, entre otros, los defectos principales que presentó la referida inversión fue que los beneficios se concentraban alrededor de dichas áreas, añadido a ello, la falta de un control eficiente desde el Estado sobre las mismas, en las áreas tributarias, de prestación de servicios y otros, impidió materialmente que se alcancen los objetivos trazados al adoptar la referida política, ello dio lugar a que acudiendo a los datos estadísticos se afirme que los cambios eran “... demasiado lentos e insuficientes”⁴³ y toda vez que la situación de pobreza, exclusión y falta de oportunidades continuaba, las demandas crecían.

En lo que respecta a los *recursos naturales*, la Constitución vigente declara en el artículo 136: “Son de dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la ley les da esa calidad, el suelo, subsuelo, con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento”. Agregando en su segundo párrafo: “La ley establecerá las condiciones de este dominio, así como las de su concesión y adjudicación a los particulares”.

En el artículo 138 se refiere a los “grupos mineros nacionalizados” (a pesar de la impropiedad terminológica que implica el término “nacionalizados” que aparenta alcanzar únicamente a aquellas minas que fueron afectadas en 1952 por el proceso de nacionalización que se ejecutó principalmente sobre los barones del estaño: Patiño, Hoschild y Aramayo), es evidente que la norma en cuestión se refiere a la riqueza minera y expresa que la misma constituye una de las bases del desarrollo y en consecuencia: “no pueden ser transferidos ni adjudicados en propiedad a empresas o personas privadas por ningún título”.

La descripción normativa general de los artículos antes referidos, se complementa con disposiciones especiales sobre los hidrocarburos, así el artículo 139 se refiere a los yacimientos señalando que son “... de dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos”. Es decir, que la Constitución vigente, expresa e inequívocamente reconoce que tanto la riqueza minera como hidrocarburífera es del do-

⁴³ Laserna, Roberto, “Bolivia: la crisis de octubre y el fracaso del Chenko. Una visión desde la economía política”, *Anuario Político y Social de América Latina*, Costa Rica, vol. VII, 2004.

minio “inalienable e imprescriptible” del Estado y en consecuencia la titularidad corresponde exclusivamente al mismo.

Sin embargo, en la praxis, la situación era distinta, a manera de ejemplo puede citarse la Ley núm. 1689 del 30 de abril de 1996 o Ley de Hidrocarburos, que estableció que los hidrocarburos, a partir de “boca de pozo” pasaban a propiedad de las empresas privadas que realizaban la explotación de los yacimientos.

En lo que concierne a “las comunidades indígenas y campesinas”, es importante observar como se refirió al inicio que a través de la reforma constitucional de 1994, se incorporó al artículo 1o., el reconocimiento del país como: “multiétnico y pluricultural, y fundado en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos”. El alcance concreto de la reforma antes citada se desarrolló en el artículo 171 de la misma norma, a través de los siguientes contenidos: reconocimiento de las comunidades indígenas, derecho a su identidad, valores, personalidad jurídica, derechos colectivos, autonomía, territorio, aprovechamiento de los recursos naturales y la aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos conforme a sus costumbres y procedimientos, en el marco de la Constitución y las leyes.

Los presupuestos jurídicos antes citados permitieron a instancias como el Tribunal Constitucional emitir resoluciones en las que se materializó el contenido de dichos artículos y que en sentido real empezaban a dar vida a la nueva fisonomía de un Estado multicultural, entre otras resoluciones pueden citarse: núm. 295/2003-R del 11 de marzo de 2003, 313/2004-R del 10 de marzo de 2004, 661/2005-R del 14 de junio de 2005.⁴⁴

Sin embargo, más allá del avance en el nivel jurisdiccional, en el plano económico, social y de participación política entre otros, las comunidades indígenas y campesinas seguían totalmente desatendidas.

En cuanto a la “centralización de la vida estatal”, es importante recordar que desde que se inicia la propia independencia de los países latinoamericanos casi todos adoptaron el modelo de unitario de gobierno, excepto Argentina, Brasil, México y Venezuela, ello se produjo bajo la creencia de que una descentralización política significaría el desmembramiento de los países. En Bolivia la forma unitaria de gobierno está presente desde la misma fundación de la República. Hay que señalar también que la de-

⁴⁴ Véase el análisis crítico tanto del contenido constitucional como de las sentencias referidas que realiza Chivi Vargas, Idon Moisés, “Justicia indígena y jurisdicción constitucional Bolivia 2003-2005”, *Derechos Indígenas. Revista Especializada del Defensor del Pueblo de Bolivia*, año 1, núm. 1, 2006, pp. 45-71.

manda por mayor autonomía en los departamentos era permanente e incluso provenía unas veces de occidente y otras de oriente, así por ejemplo en 1898 en la ciudad de La Paz una junta declaró el federalismo, en 1931 el gobierno nacional convocó a un referéndum para que la ciudadanía se exprese sobre nueve reformas constitucionales, entre ellas se planteaba la descentralización administrativa.

En lo que respecta a la demanda por mayor autonomía es necesario apuntar que en el texto de 1967 se contemplaba la expresión “división política administrativa”, “gobiernos departamentales” y además se refería que “... las atribuciones, condiciones y formas de elegibilidad para estos cargos, así como la duración de sus periodos, serán determinadas por ley”. Sin embargo, en ningún momento se cumplieron estas previsiones constitucionales y los prefectos eran designados directamente por el presidente de la República.

En la reforma constitucional de 1994 se retirará la referencia al gobierno departamental y se atribuye a la persona del prefecto la potestad de ejercicio de la autoridad en el nivel departamental, además se modifica el modo de su designación, atribuyéndose en forma directa al presidente de la República la potestad para designar a los prefectos.

A pesar del esfuerzo de los Comités Cívicos por profundizar la descentralización política administrativa, es evidente que la reforma de 1994 abolió definitivamente el contenido del texto de 1967, al eliminar las expresiones: “gobierno departamental”, “elegibilidad del prefecto”, etcétera y establecer una forma de designación directa por el presidente de la República, retrocedió sustancialmente respecto del contenido del texto de 1967, es preciso también observar que en lo que respecta a las atribuciones del prefecto en la reforma de 1994 sólo menciona la competencia vinculada a los medios de coerción del Estado y en consecuencia se adopta una concepción básicamente policial del prefecto.

A pesar de la estructura constitucional unitaria, no se puede omitir que en Bolivia a través de la Ley 1551 del 20 de abril de 1994 o Ley de Participación Popular, se procedió a una descentralización política territorial que tomó como unidades para la descentralización a los municipios. Entre los aspectos más relevantes de esta norma, puede citarse la distribución de recursos de acuerdo a la cantidad de habitantes en los mismos, creación de instancias de participación civil en la fiscalización del uso de los recursos, etcétera. En este caso, hay que observar una grave deficiencia del texto constitucional, que no contempla atribuciones específicas

para los municipios y sólo alude al carácter autónomo de los mismos, situación que permitió que mediante ley, los municipios vayan gradualmente perdiendo determinadas atribuciones.

El reclamo fundamental de los departamentos, tiene los siguientes componentes: primero, que éstos están presentes desde la fundación misma de la República y cuentan con prefectos y concejos departamentales; segundo, que no se le reconoce competencias propias a los mismos, y tercero que las autoridades de las prefecturas no surgen del voto popular. Es evidente entonces que la demanda de autonomía no significa otra cosa que dotar de legitimidad democrática y competencias propias a un nivel de gobierno que existe, obviamente éste puede además actuar como nexo entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales. Pero, esta demanda es postergada por parte de las autoridades nacionales, con las explicaciones menos serías posibles, como que la autonomía implicará la división del país y otras.

Es importante referir que un importante avance en este aspecto se produciría en 2005 con la aprobación por parte del presidente Carlos Mesa, del Decreto Supremo núm. 27988 del 28 de enero que en su artículo 1o. dispuso: “Se Convoca a Elecciones para la selección de un prefecto en cada uno de los departamentos de la República el día domingo 12 de junio de 2005, para el periodo constitucional 2002-2007” y que permitió que los prefectos de los nueve departamentos sean elegidos por voto popular, aunque naturalmente, ello no significaba la modificación de la forma de elección de los miembros de los concejos departamentales, ni el reconocimiento de atribuciones propias a este nivel de gobierno.

En lo que respecta a la “falta de representación” de los partidos políticos, es pertinente señalar que a través de la reforma constitucional de 1967 se reconoció a éstos como los únicos mecanismos de representación popular, exigiéndoles registrarse ante la Corte Electoral para presentar candidatos a cualquier cargo público electivo; eventualmente las “fuerzas vivas” podían presentar candidatos en alianza con los partidos políticos. La posterior reforma constitucional se realizó en 2004 y en ella se agregó que también los “pueblos indígenas y agrupaciones ciudadanas” podían presentar candidatos y ejercer la representación política de los ciudadanos; se incorporó asimismo la exigencia de que los programas, organización y funcionamiento “... debieran ser democráticos” y que debían rendir cuentas de los recursos públicos y estar sujetos, en este aspecto, al control fiscal.

Es importante referir que en la reforma constitucional de 1994 se reconoció la ciudadanía a partir de los 18 años, además se modificó el modo de elección de los diputados, disponiéndose que el 50% del total de los mismos se elegiría en circunscripciones uninominales y el restante 50% en circunscripciones plurinominales. Esto significaba que la ciudadanía elegiría de modo directo y en forma individualizada al 50% de los miembros de la Cámara de Diputados, mientras que el resto serían elegidos a través del sistema tradicional, es decir, mediante el sistema de lista a cuya cabeza se encuentra el candidato a presidente de la República.

Esta reforma, buscaba lograr una vinculación más directa entre el ciudadano y sus representantes, dado que con ella ya no sólo se iba a —votar— sino elegir a los representantes nacionales y es que el sistema de lista vigente durante las últimas décadas, que consistía en una votación por lista completa de senadores y diputados, que al efecto presentaba el candidato a presidente de la República, impedía que el ciudadano conociera —individualmente— a los diputados y senadores y además generaba una relación más fuerte entre el jefe de un determinado partido político y los candidatos, que entre éstos y los ciudadanos, ésta relación entre el jefe del partido y los candidatos a cualquier cargo público, resultaba más intensa en la medida en que no existía un proceso de democratización interna en los partidos políticos y era siempre el jefe del mismo el que definía el nombre y el lugar de los candidatos en la lista de votación.

Un aspecto nuevo y con pocos antecedentes en nuestra historia constitucional, es que a la regla general de que un diputado es elegido por un determinado porcentaje de población, se incorporaron criterios de equidad, menor desarrollo relativo y otros, que si bien buscaban generar una mayor igualdad, también operaron ciertas complicaciones en su aplicación, dado lo subjetivo de cada uno de los términos incorporados.

En el plano real, hay que recordar que efectivamente si se compara los datos de 1982 a 2003, de manera creciente la ciudadanía no se sentía representada por los partidos políticos y cuestionaba el denominado “cuoteo político”, que no era otra cosa que la repartición de áreas de la administración pública, según la representación de cada partido político en el Legislativo. No se puede obviar que la necesidad de realizar coaliciones o pactos, venía impuesta básicamente por un voto fragmentado que otorgaba como máximo el 27% a un determinado partido; sin embargo la ciudadanía cuestionaba que dichos acuerdos sirvan para generar negocios alrededor de la administración pública, ejercicio abusivo de la autoridad y en definitiva, impunidad.

Esa falta de representatividad pretendió ser corregida —entre otros mecanismos como el referido a la elección uninominal— con la incorporación de los pueblos indígenas y agrupaciones ciudadanas, como mecanismos de representación política, pero con esta medida no se resolvía el problema de fondo, que era y es la falta de democratización interna de los mecanismos de representación política y es que, ni los partidos políticos, ni las agrupaciones ciudadanas, ni los pueblos indígenas realizan elección de sus cuadros dirigenciales, de modo que el problema sigue latente y se puede presumir que la falta de representatividad seguirá subsistiendo.

En lo que concierne al mecanismo de “reforma parcial” se alegaba que a través del mismo los legisladores —que se constituyen en órgano de reforma— provocaban que el sistema político se cierre sobre sí mismo, dado que aquellos únicamente realizarán las reformas que les interesa como partidos y no para responder a las demandas de los ciudadanos, el ejemplo recurrente en éste aspecto, es la excesiva “inmunidad” con la que contaban los legisladores y que a pesar de las continuas demandas para su modificación recién en la reforma constitucional de 2004 —esto es luego de los sucesos de 2003 y 2005— se procedió a restringirla al ámbito penal y además se dispuso que la autorización para el enjuiciamiento debería otorgarla la Corte Suprema de Justicia. En razón de ello se argumentaba la necesidad de abrir el procedimiento de reforma a otros actores y fundamentalmente a la ciudadanía.

La apertura del procedimiento de reforma a los ciudadanos, eventualmente puede justificarse, pero también es preciso mantener aspectos del modelo vigente, la exigencia de aprobación por dos tercios de los miembros, de dos gobiernos distintos, para que recién entre en vigencia la reforma constitucional, constituye una garantía importante a favor de los ciudadanos y de la estabilidad constitucional.

Es evidente de lo expuesto que la pobreza, exclusión, falta de oportunidades, no surgen por el contenido del texto constitucional, ya que como se acreditó, los presupuestos político jurídicos en que se asienta la Constitución boliviana, como la dignidad, justicia social, igualdad, democracia, multiculturalismo, configuran un orden constitucional amplio que además se sustenta en principios y valores que informan los textos constitucionales de la mayoría de los países, donde la realidad política, social y económica actual es muy diferente, como por ejemplo cualquiera de los Estados de la Unión Europea.

Entonces, las diferentes crisis que vive el país no tienen su origen en las supuestas deficiencias del texto constitucional —y menos, en los va-

lores, principios, derechos y garantías que establece el mismo—, sino en la ineficiente gestión de las autoridades públicas. No se pretende dogmatizar el contenido actual de la Constitución Política del Estado, pues no sólo la misma como toda obra humana puede ser mejorada, sino que además en el análisis expuesto precedentemente, han quedado en evidencia incluso ciertas debilidades: falta de asignación de competencias a los municipios, ausencia de un nivel de gobierno intermedio —departamental— democrático y otros, pero —y esto es lo importante— las deficiencias que eventualmente pueda encontrarse en la Constitución, no puede llevar a la conclusión de que la crisis que vive Bolivia es el resultado de “defectos” constitucionales y a partir de allí, promover la convocatoria a una Asamblea Constituyente, porque si un proceso constituyente no tiene otro objeto que elaborar una Constitución y acreditado como ésta que no ha sido en sustancia el texto constitucional, sino la gestión pública lo que ha fallado e incluso a veces se ha realizado contrariando aquél, se explica las dificultades de llegar a buen destino cuando se ha optado por un camino equivocado, como es el haber convocado a una Asamblea Constituyente para resolver problemas que no son de contenido constitucional.

En el contexto descrito es importante reseñar la conducta del actual gobierno, para verificar si a diferencia de los anteriores éste desarrolla la gestión cumpliendo estrictamente el orden constitucional o en su caso lo incumple.

El presidente Evo Morales inició su gestión en enero de 2006 señalando que realizaría una “revolución en democracia”, que “... los recursos naturales debían pasar a manos del pueblo boliviano: agua y gas”; que “... los indígenas eran la reserva moral de la humanidad”, que los 500 años de resistencia habían terminado y que hoy los pueblos originarios de América debían prepararse para “tomar el poder por 500 años”, que gobernará obedeciendo y sin rencor, “... porque los indígenas no somos rencorosos” y “... pidió al Parlamento”, convertirse en “un ejército en la lucha por la segunda independencia de Bolivia”. Aunque dejó claro “que si no lo hacen, si no pueden, la tarea quedará en manos de los movimientos sociales e indígenas...”.⁴⁵

⁴⁵ Véase *La Jornada*, México, 23 de enero de 2006, www.jornada.unam.mx. El entendimiento del presidente es compartido y reiterado el 2 de agosto de 2006 por el vicepresidente Álvaro García Linera, que expresó: “Hay unos cuantos sinvergüenzas que quieren regresar al gobierno, enemigos que quieren seguir robando, seguir engañando, que quieren maltratar al presidente... hay que darles duro, hay que mantener movilizados a nuestros sindicatos, a nuestras federaciones para que así este proceso de cambio y de

El presidente Evo Morales, con el objeto de dar respuesta a las demandas más inmediatas de la ciudadanía y tratando de unir las denominadas agendas de occidente —por la asamblea constituyente— y oriente —por las autonomías departamentales—, en marzo de 2006 aprueba la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente y la Ley de Convocatoria al Referéndum Vinculante por autonomías departamentales.

En la elección de asambleístas el Movimiento al Socialismo obtuvo el 53% de la votación general.

En lo que concierne al referéndum por autonomías departamentales, los datos emitidos por la Corte Nacional Electoral de Bolivia, fueron los siguientes:

<i>Respuestas</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Válidos</i>	<i>Blancos</i>	<i>Nulos</i>	<i>Emitidos</i>
<i>Chuquisaca</i>	59 557 37.768%	98 135 62.232%	157 692 100%	9951	8391	176 034
<i>La Paz</i>	256 664 26.556%	709 848 73.444%	966 512 100%	33 205	32 108	1 031 825
<i>Cochabamba</i>	194 461 36.965%	331 600 63.035%	526 061 100%	19 957	21 791	567 809
<i>Oruro</i>	39 486 24.518%	121 564 75.482%	161 050 100%	7796	6013	174 859
<i>Potosí</i>	51 886 26.88%	141 141 73.12%	193 027 100%	15 694	12 002	220 723
<i>Tarija</i>	82 972 60.799%	53 498 39.201%	136 470 100%	6999	5077	148 546
<i>Santa Cruz</i>	466 826 71.114%	189 622 28.886%	656 448 100%	19 957	15 782	692 187
<i>Beni</i>	74 059 73.833%	26 247 26.167%	100 306 100%	3369	2107	105 782
<i>Pando</i>	11 401 57.689%	8362 42.311%	19 763 100%	440	356	20 559

independencia histórica llegue a su final feliz”. *Tinku, Información alternativa independiente*, 2 de agosto de 2006, www.tinku.org.

Es decir, votaron mayoritariamente por el “sí” los departamentos de Beni (73.8%), Pando (57.6%), Tarija (60.7%) y Santa Cruz (71.11%) y los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Sucre y Cochabamba votaron por el “no”.

Sin embargo, el compromiso sobre una gestión transparente y en la cual las viejas prácticas serían desterradas, contrastarían gravemente con lo ocurrido el 28 de noviembre de 2006 en oportunidad de que la Cámara de Senadores del Legislativo —donde el MAS no tiene mayoría— considera los proyectos de ley referidos a la modificación de la Ley del Instituto de Reforma Agraria (Ley núm. 1715), y la ratificación del Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Cooperación Técnica de las Repúblicas de Bolivia y Venezuela en materia de defensa y otras normas.

El presidente del Senado, miembro del MAS, ante la “ausencia” de dos miembros titulares de la oposición, que en realidad estaban impedidos de acceder por los militantes del mismo partido de gobierno que se apostaron en las afueras del Congreso para ese efecto, habilitó a los suplentes, a los que según denunciaron los opositores se los había sobornado.⁴⁶ Si bien sobre éste aspecto no se inició ninguna acción judicial, para probar dicho delito, es revelador recordar lo expresado por dirigentes como Gerardo García, de los colonizadores, que afirmó que: “... la nueva ley de tierra fue posible gracias a la movilización social”,⁴⁷ confirmando así que la imposibilidad de los titulares de oposición para acceder al Legislativo, fue determinada por los movimientos sociales, que al efecto se habían apostado en las afueras del edificio.

La línea de acción se repetiría luego en Cochabamba, aunque esta vez en otras circunstancias; en enero de 2007 el prefecto del Departamento de Cochabamba expresó públicamente que iniciaría la recolección de firmas para convocar a un referéndum por autonomías departamentales y tratar de revertir la decisión por el “no” que se había expresado en este departamento en el referéndum del 2 de julio de 2006. La decisión del prefecto Manfred Reyes Villa. Ello significaba para el MAS, que el prefecto de Cochabamba pasaba a aliarse con los departamentos que habían votado por el sí,⁴⁸ de modo que ya no iban a ser cuatro de nueve, los departamentos que exigían autonomía, sino cinco, es decir mayoría.

⁴⁶ Véase *Diario La Razón*, La Paz, Bolivia, 29 de noviembre de 2006.

⁴⁷ Véase *Diario La Razón*, “Evo divide a la oposición y promulga la Ley de tierra”, La Paz, Bolivia, 29 de noviembre de 2006.

⁴⁸ Lo cual legalmente no tenía ningún óbice, más aún cuando ya habían transcurrido seis meses del anterior referéndum y la limitación establecida en la ley marco señala que

Esta situación política era grave para el MAS, de modo que los movimientos sociales se movilizaron hacia la ciudad de Cochabamba, inicialmente para pedir al prefecto que renuncie, pero la movilización se extendió por varios días y afectó el desarrollo de las actividades de la ciudad, como consecuencia de ello existió tensión entre la ciudadanía y los campesinos movilizados y luego vino la violencia, terminando en un enfrentamiento entre los ciudadanos, quema del edificio de la prefectura, muertos, destitución del comandante de la policía, vituallas que habían sido donadas para una situación de emergencia en otras zonas del país, fueron repartidas entre los campesinos afines al MAS, una acción que en definitiva enlutó al país.⁴⁹

Luego en Tarija, departamento en el cual los movimientos afines al MAS presionaban para una renuncia del prefecto, sitiando la ciudad y bloqueando los accesos, aunque la violencia no llegó a los extremos de lo acontecido en Cochabamba, la situación se tornó muy compleja y delicada.⁵⁰

El 15 de mayo de 2007, el presidente Evo Morales, pidió al Congreso "... abrir un juicio de responsabilidades contra los magistrados del Tribunal Constitucional (TC) que cesaron a cuatro ministros interinos de la Corte Suprema designados por decreto presidencial".⁵¹ El conflicto entre el Poder Ejecutivo y los magistrados se inició por la sentencia núm. 0018/2007-RDI, en la que el Tribunal Constitucional reconoció al presidente de la República la potestad de los nombramientos interinos de los ministros de la Corte Suprema realizadas mediante decreto supremo, pero señaló que el mandato de éstos es interino y como la legislación vigente establece que los interinatos tienen un lapso de duración de noventa días, pasado este tiempo caduca el mandato de los mismos.

La resolución del Tribunal dio lugar a una campaña feroz desde el gobierno contra los magistrados, en la que no faltaron acusaciones de toda índole, amedrentamiento, amenazas e incluso en el proceso que se inició contra los mismos, se violentaron las garantías al debido proceso, al juez

no podrá convocarse a un referéndum sino hasta pasado al menos dicho plazo,

⁴⁹ Los Tiempos, "Cercan, arremeten y queman la Prefectura", Loca, Cochabamba, Bolivia, 9 de enero de 2007

⁵⁰ Los Tiempos, "Masistas campesinos bloquean Tarija y protagonizan actos vandálicos similares a los acaecidos en Cochabamba", Nacional, Cochabamba, 24 de marzo de 2008.

⁵¹ *La Jornada*, México, 16 de mayo de 2007, www.jornada.unam.mx/ultimas.

natural y en definitiva una serie de abusos que terminaron provocando la renuncia de los procesados al cargo de magistrado. Desde la renuncia de los magistrados en diciembre de 2007, las demandas se acumulan en el Tribunal Constitucional, dado que únicamente está en funciones un magistrado y para admitir las causas se requiere la presencia al menos de tres miembros, hasta la fecha el Legislativo no ha designado a las nuevas autoridades, a pesar de que el artículo 21, inciso II, de la Ley del Tribunal Constitucional, exige que incluso se convoque a Congreso Extraordinario para designar a dichas autoridades.

La acción de los movimientos sociales de impedir el acceso a los miembros titulares del Legislativo y la participación de legisladores suplentes, se reiteraría el 28 de noviembre de 2007, con motivo de la aprobación de la Ley de la Renta Dignidad, en la que para formar quórum se trasladó a sus suplentes a través de un operativo policial que incluyó el uso de ambulancia y el propio avión presidencial.⁵² Esta situación se volvió tan frecuente, que el vicepresidente de la República a su vez presidente nato del Congreso, para efectuar la sesión del Legislativo del 1o. de marzo de 2008, con el objeto de buscar una aproximación de los temas, convocó a los legisladores de oposición a una reunión en la vicepresidencia, en el edificio que se encuentra a trescientos metros del Legislativo, reunidos allí, les pidió que lo esperaran un momento, trasladándose él hasta el Legislativo donde inició la sesión y los movimientos sociales se encargaron de impedir el acceso de la oposición.⁵³ Este proceder que afecta grave y sustancialmente las instancias de participación democrática, incluso obligó al Movimiento sin Miedo, aliado del MAS, a criticar aquel hecho.⁵⁴

En todo caso, los ejemplos referidos podrían pasar eventualmente como parte de una cultura de conflicto relativamente vigente en Bolivia, donde los bloqueos, las manifestaciones callejeras, los paros y otras prácticas son relativamente corrientes; sin embargo, en el presente caso, el problema radica en que desde el partido en función de gobierno, el Movimiento al Socialismo, se alienta y promueve esas prácticas, lo cual supone una grave desinstitucionalización del país, dado que los movimientos

⁵² Diario *La Prensa*, “El gobierno hizo un operativo para que los suplentes votaran”, La Paz, Bolivia, 29 de noviembre del 2007.

⁵³ *La Prensa*, “Nos tendieron una emboscada”, Política. La Paz, Bolivia, 1o. de marzo de 2008.

⁵⁴ *La Prensa*, “El MAS planificó la sesión del Congreso y el MSM le critica”, Política, La Paz, Bolivia, 1o. de marzo de 2008.

sociales hoy se han convertido en una fuerza de presión o de choque al servicio del gobierno, alentados y promovidos por éste.

En la inauguración del año judicial, el 1o. de enero de 2007, el presidente Evo Morales expresó textualmente: “El gran problema de la justicia es el cuoteo (prorrato), ustedes (magistrados) son producto del cuoteo de los partidos políticos”, entre otras graves críticas al sistema de administración de justicia.⁵⁵ Esta apreciación del presidente de la República, si bien identifica uno de los problemas de las gestiones precedentes, tiene la debilidad de que en la gestión de quién así se expresa, se actúa de peor manera, así por ejemplo, en Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), la empresa estatal que manejaría todo el rubro de hidrocarburos, se designó a la cabeza de dicha entidad a Jorge Alvarado, técnico electricista, ex candidato por el MAS a la prefectura de Cochabamba y además a 120 funcionarios únicamente por su militancia política y no por su conocimiento del sector.⁵⁶ El citado presidente de YPFB luego de casi siete meses en el cargo, abandonó el mismo, en el marco de graves denuncias de corrupción.⁵⁷ Los otros presidentes de YPFB, nombrados por el actual gobierno, que también duraron poco tiempo en dicha función, carecían de conocimientos del sector, así Manuel Morales, antes fue gerente de imprenta, Guillermo Aruquipa, técnico en contabilidad y el actual presidente de YPFB Santos Ramírez, es profesor rural y senador por el MAS.

El presidente de la República Evo Morales, frente a cuestionamientos por su constante violación al orden constitucional y la implementación de sus decisiones por decreto, llegó a afirmar que “... estar sometidos a las leyes es perjudicarnos, aunque digan que nuestros decretos son inconstitucionales, no importa”,⁵⁸ y es que en el fondo, ninguna persona como el vicepresidente había delineado en realidad lo que el MAS pretende en Bolivia, cuando afirmó: “... la primera fase de la lucha indígena fue lograr el control del gobierno, pero todavía falta el dominio de la totalidad del poder político, económico y cultural; por lo tanto convoco a los campe-

⁵⁵ *Los Tiempos*, Cochabamba, Noticias Nacionales, 3 de enero del 2007.

⁵⁶ *Diario La Prensa*, Negocios: “El Ministerio de Hidrocarburos bloqueó refundación de YPFB” La Paz, Bolivia, 7 de marzo de 2007.

⁵⁷ *Diario La Prensa*, “Cae Alvarado por el caso YPFB y arrastra al super Sainz”, La Paz, Bolivia, 29 de agosto de 2006.

⁵⁸ *Diario El Deber*, Noticias Nacionales, 11 de agosto de 2007, Santa Cruz, Bolivia.

sinos e indígenas a mantenerse movilizadas y a tomar los máuser”.⁵⁹ En éste discurso quedaba claro que quienes apostaron al MAS, buscando una gestión más eficiente, más comprometida con la ciudadanía, que genere fuentes de trabajo y que logre una mayor inclusión social se habían equivocado, porque el proyecto del partido de gobierno era “... tomar la totalidad del poder político, económico y cultural”, es evidente que dicho proyecto no contempla una institucionalidad democrática, sino totalitaria.⁶⁰

III. EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DEL MOVIMIENTO AL SOCIALISMO

1. *El procedimiento de aprobación del proyecto de Constitución*

Antes de ingresar a analizar algunos aspectos del proyecto de Constitución aprobado en la ciudad de Oruro, es pertinente observar la reglas de aprobación que se encontraban vigentes y cuyo cumplimiento era obligatorio para la Asamblea Constituyente. En ese orden, hay que advertir que el proyecto de Constitución aprobado por los asambleístas que asistieron a dicha sesión, incumplió la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, la Ley de ampliación de la misma y el propio reglamento de debates.⁶¹

Entre algunas de las violaciones del procedimiento, pueden citarse: el irregular retiro de los informes de minoría y de mayoría del tema de la capitalía plena, que asambleístas de Sucre habían logrado incorporar a la agenda; el traslado de las sesiones del Teatro Gran Mariscal al Liceo Militar, que se lo hizo violentando la ley núm. 3728 del 4 de agosto de 2007 ya que en la disposición final segunda esta norma únicamente permitía la suspensión temporal de las sesiones y no el traslado de las

⁵⁹ Diario *El Deber*, Noticias Nacionales, “Analizan los cambios de discurso de García Linera”, Santa Cruz, Bolivia, 22 de septiembre de 2006.

⁶⁰ Véase el interesante trabajo de Molina, Fernando, *Conversión sin fe: el Mas y la democracia*, La Paz, Eureka, 2007. En un plano totalmente contrario al expuesto por Molina, Samuel Arriarán expresando más expectativas que análisis, atribuye al MAS cualidades que las referencias citadas acreditan en —la realidad— que el mismo no las posee: Véase *La derrota del neoliberalismo en Bolivia*, México, Torres Asociados, 2007.

⁶¹ Es importante referir que en este caso, las leyes incumplidas han sido las leyes aprobadas por el propio MAS, es decir si bien durante un lapso de tiempo el MAS expresó que las leyes “neoliberales” le impedían trabajar por el bien del pueblo, en estos casos ni siquiera podía alegar aquello.

mismas. Estas irregularidades dieron lugar a un rechazo generalizado en Sucre, que se manifestó en las calles expresando su rechazo, el gobierno pretendió frenarlas mediante la fuerza pública y la movilización de los sectores sociales afines al mismo. La ciudadanía impedida del libre ejercicio de sus derechos, se rebeló y entonces se desató la violencia que se llevó vidas humanas y terminó con los policías, las fuerzas armadas y los movimientos sociales huyendo de Sucre.

El ilegal traslado de las sesiones de la Asamblea pretendió ser corregida tres días después, a través de la Ley núm. 3792 del 28 de noviembre de 2007, que autorizó a la presidenta de la Asamblea a convocar sesiones en cualquier lugar del territorio; pero como la sesión en el Liceo Militar se realizó días antes, esta nueva ley no hacía más que confirmar la irregularidad antes apuntada.

Finalmente en Oruro, además del cerco realizado por los seguidores del MAS intimidando e impidiendo el ingreso a los asambleístas de la oposición, en las sesiones se incumplió también el reglamento de debates de la propia Asamblea Constituyente, ya que las propuestas de contenido fueron comunicadas a los asambleístas sin cumplir el plazo previo de veinticuatro horas que exigía el Reglamento.

A todo ello, hay que añadir que desde el propio proceso electoral para la elección de miembros de la Asamblea Constituyente e incluso luego de más de un año de trabajo de la misma, el MAS no presentó ningún proyecto de Constitución Política y jugó en el imaginario popular con los slogans de “cambio”, “integración”, “revolución democrática”, “recuperación de los hidrocarburos”, para en los días previos a la aprobación presentar su proyecto de Constitución que posee 411 artículos, 9 disposiciones transitorias, más 2 disposiciones abrogatorias y derogatorias, y aprobarlo —en 16 horas entre el sábado 8 y el domingo 9 de diciembre de 2007— sin ningún análisis ni debate de los asambleístas y menos de la sociedad, aspecto que naturalmente no concuerda con los principios de la democracia que exige un debate amplio, transparente y cierto de los temas que involucren a los ciudadanos.

2. El referéndum por autonomías departamentales y el proyecto de Constitución

Además de las infracciones procesales antes referidas, el otro tema capital que la Asamblea Constituyente incumplió, emerge de la Ley núm.

3365 del 6 de marzo de 2006 —aprobada en forma unánime por los legisladores— que fue la norma jurídica nacional, es decir la decisión de todos los bolivianos a través del Legislativo, que reguló el referéndum por autonomías departamentales y habilitó a cada uno de los nueve departamentos a decidir individualmente, si querían autonomía departamental o no. La consulta ciudadana fue realizada conjuntamente con la elección de los asambleístas y expresamente consignó en sus artículos 2o., 4o. y 5o. que el departamento donde gane el “sí”, obligaría a la Asamblea Constituyente a crear ese nivel de gobierno. Este tema a la larga se convirtió, en el único contenido de la nueva Constitución que había obtenido una manifestación directa del titular de la soberanía: el pueblo.

Es importante añadir que en lo formal, el referéndum constituye un instituto de la democracia a través del cual la ciudadanía se expresa en forma directa; en razón de ello, la decisión así adoptada tiene un valor jurídico superior a la manifestación o resolución de cualquier órgano representativo —incluyendo la Asamblea Constituyente— por lo que en los departamentos donde ganó el sí (Beni, Pando, Tarija y Santa Cruz), la nueva Constitución debía inexcusablemente incorporar la autonomía departamental como nivel intermedio de gobierno; los otros niveles lo constituirían el nacional y el municipal.

Sin embargo, el proyecto de Constitución del Movimiento al Socialismo, además del gobierno departamental, incorpora a través de los artículos 277 y siguientes, a los gobiernos autónomos regionales y los gobiernos indígena originario campesinos. En lo competencial, los gobiernos regionales poseen un elenco de atribuciones muy superiores al departamento, por citar algunos ejemplos, a este se le atribuye deporte y turismo, entre otras, y al gobierno regional desarrollo económico, rural y agropecuario, transporte, electricidad y otras competencias.

En lo que concierne a la autonomía indígena originario campesina, según expresa el artículo 303 del proyecto, ejercerán atribuciones municipales y las asignadas a la autonomía regional, por lo que este nivel configurado así, también resulta una negación de la autonomía departamental.

En lo que respecta al espacio territorial sobre el cual se ejercerá el gobierno de cada una de las autonomías citadas, hay que observar que la definición del espacio físico donde operarán los gobiernos regionales queda a merced de la mayoría simple de la Asamblea Legislativa Plurinacional; si a ello se añade que el reconocimiento de las autonomías indígenas su-

pone el reconocimiento de sus territorios ancestrales, los cuales necesariamente se ubican en los departamentos, por lo que el espacio territorial del gobierno departamental —el departamento— que constituye la base definida para ese nivel de gobierno en el referéndum, queda sustancialmente mermada. Es preciso reiterarlo, en el referéndum del 2 de junio de 2006 se consultó a los ciudadanos sobre autonomía departamental, en consecuencia la pregunta llevaba identificado el espacio físico del nuevo nivel de gobierno: el territorio de cada uno de los departamentos al día de la consulta.

Además, también se incumple el referéndum por autonomías departamentales, cuando en el artículo 270 del proyecto de Constitución se prevé que una ley marco de autonomías y descentralización, regulará las competencias, estructura y atribuciones de las autonomías, obviando que en la pregunta del referéndum se consignó que la autonomía departamental sería “... aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado...”, y ello jurídicamente significaba que las competencias del nivel departamental de gobierno estarían contempladas en la Constitución, y en consecuencia no era necesaria una ley marco.

Estos son algunos de los puntos esenciales y acreditan que los resultados del referéndum por autonomías departamentales han sido incumplidos por el MAS, mostrando así su falta de respeto a la voluntad soberana del pueblo expresada en el referéndum y por tanto, su falta de vocación democrática.

3. Visión general del proyecto de Constitución del Movimiento al Socialismo

La aproximación al contenido de un texto —o como en el caso presente proyecto de Constitución— exige que desde una perspectiva general, se analicen los aspectos básicos del mismo, ellos son:

1. El denominado *contenido axiológico*, que comprende tanto el sistema de valores y principios que informan el orden constitucional, como los derechos y garantías constitucionales, porque en conjunto fijan el sentido y finalidad última de la unidad política expresada en la Constitución, elemento que resulta clave en la orientación que deberá utilizarse para comprender cada uno de los institutos y contenidos de aquella.

2. La *estructura de gobierno*, que comprende el conjunto de instituciones contenidas en la Constitución, porque constituye el instrumental con el cual se pretende alcanzar el cumplimiento de los principios y valores expresados en el orden constitucional y en consecuencia, la identificación de los órganos, sus atribuciones y relaciones, exige verificar si los mismos guardan armonía entre sí y si constituyen medios idóneos para alcanzar el cumplimiento de los valores y principios que el texto constitucional contempla.

3. La *cláusula de estabilidad* o seguridad del orden constitucional, es decir el procedimiento de reforma que contemplado en la misma, constituye una garantía para la permanencia y estabilidad del contenido, frente a eventuales mayorías circunstanciales que pretendan modificarla.

Si en el proyecto de Constitución se identifican los aspectos antes citados, para tener una perspectiva global del mismo, hay que observar que en el preámbulo se afirma entre otros aspectos, que “... se deja en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal...” y que se asume “... el reto de construir un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario...”. Estas frases, contienen elementos de naturaleza histórica, constitucional, política, económica y naturalmente expresan los presupuestos sobre los cuales se asienta el proyecto de Constitución.

Así, cuando se afirma que se pretende dejar en el pasado el Estado republicano, significa que el proyecto de Constitución no sigue la formulación de este modelo, cuyos componentes básicos sirven para referirse a la comunidad que ha formalizado una organización estatal en un cuerpo normativo, surgido de la voluntad popular, constituida por los ciudadanos, basada en la igualdad de los mismos y que contempla un gobierno ejercido a través de tres órganos, con competencias propias cada uno y el ejercicio de los cuales está encargado a personas elegidas popularmente, que tienen periodos limitados y son responsables por sus actos.

En lo que concierne al término neoliberal, cabe precisar que el mismo sirve para designar un modelo económico que se originó a mediados del siglo XX, que considera que un excesivo intervencionismo del Estado resulta nocivo para la economía y el desarrollo de un país y en consecuencia, propone una mayor intervención del sector privado y una mayor libertad de mercado, pues entiende que ésa es la manera de generar mayor riqueza y desarrollo. Es importante mencionar que el neoliberalismo no es una categoría jurídica; así por ejemplo, los países en los que se aplicó

con mayor intensidad este modelo, como Estados Unidos o Inglaterra, no requirieron ninguna reforma constitucional para implementarlo.

Respecto a la expresión: “Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario...” es necesario observar que se halla también contemplado en el proyecto de Constitución, en el artículo primero que lleva por título “Bases fundamentales del Estado” y que textualmente expresa:

Bolivia se constituye en un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

En esta caracterización del Estado, hay que destacar la expresión: “Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario”, dado que constituye el elemento definitorio del mismo. Es evidente que si en parte del contenido del artículo en análisis se incorporan términos como Estado, social, de derecho, democrático, y cuya formulación técnica bajo la expresión Estado social y democrático de derecho fue caracterizada tempranamente por Antonio Torres del Moral, como aquél: “... que se orienta a la igualdad y a la justicia, predicadas tanto respecto de los individuos como de los grupos. Se propone como fin político la profundización en la igualdad hasta donde se una con la libertad efectiva: ni un paso más allá a costa de la libertad, ni un paso más acá a costa de la igualdad”,⁶² en el presente caso, no tiene ese mismo significado, porque en el artículo citado, estos términos aparecen separados por otros que le dan una fisonomía jurídica distinta y porque además la expresión “Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario” se presenta como un solo concepto, dado que los términos no están separados por ninguna coma y en consecuencia, obligan a una comprensión íntegra, identificando desde allí los caracteres comunes, que permitan alcanzar las señas de identidad del nuevo Estado.

⁶² Torres del Moral, Antonio, *Estado de derecho y democracia de partidos*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2005, p. 34. En esa misma dirección, Puig señaló: “Si el principio que regía la función del Estado Liberal era la limitación de la acción del Estado, el Estado social se erige a continuación en motor activo de la vida social. Si el Estado Liberal pretendía reducirse a asegurar las garantías jurídicas y por tanto meramente formales, el Estado social se considera llamado a modificar las efectivas relaciones sociales”. Puig, Santiago, *El derecho penal en el Estado social y democrático de derecho*, Barcelona, Ariel, 1994, p. 74.

Hay que observar que en el artículo 1o., los términos “plurinacional comunitario” integran la caracterización del Estado; si a ello se añade el contenido del artículo 2o. del mismo proyecto, que textualmente refiere:

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

Es evidente entonces que los términos “plurinacional comunitario” apuntan a caracterizar el nuevo orden constitucional, el mismo que se configura a partir de un criterio étnico: la condición de “indígena originario campesino”.

Lo “comunitario” conlleva el reconocimiento de un espacio territorial propio, en el que no sólo se reconoce la autonomía sino también la “libre determinación” y en este espacio territorial se privilegia la concepción comunitaria de la vida y en sustancia, puede decirse que a partir de ello, se produce una devaluación sustancial de la persona considerada individualmente.

En ese mismo orden, el artículo 3o. del proyecto expresa que el pueblo boliviano está integrado por los “bolivianas y bolivianos, pertenecientes a las áreas urbanas” y “... a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y comunidades interculturales...”. En las áreas urbanas se reconoce a los individuos y en las áreas rurales, éstos desaparecen para dar paso a un nuevo sujeto de carácter colectivo, las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

La importancia de identificar la concepción general del Estado expresada en estos artículos, está dada porque la misma norma constitucional refiere que los sujetos colectivos —pueblos indígena comunitario campesinos— componen la “base fundamental del Estado”, y naturalmente significa que a ellos se les reconoce un plus de valor jurídico, porque expresan la esencia y sustancia del nuevo orden constitucional, a partir de la cual se desarrollará y comprenderá el mismo.

En lo que respecta a la estructura de gobierno, si bien en el proyecto de Constitución el artículo 12, inciso I, expresa: “El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada

en la separación, coordinación y cooperación de estos órganos” y a partir de lo cual podría afirmarse que consigna el principio básico de división de funciones que constituye un presupuesto elemental de un Estado constitucional; sin embargo, antes de emitir una conclusión sobre este aspecto, es preciso analizar las normas que están referidas a la organización y composición del gobierno.

Hay que destacar primero que la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene una composición en la que, para una parte importante de la población, se aplica un criterio de un representante por una cantidad determinada de ciudadanos, y en cambio para otras no; así en las circunscripciones indígenas originarias, como lo establece el artículo 149:

I. En la elección de asambleístas se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinas.

II. La Ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, los límites departamentales ni la continuidad geográfica.

Este contenido tiene una marcada relevancia tanto en relación al principio y derecho de la igualdad, como a la representación política, porque si bien inicialmente señala que la participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos será proporcional, sin identificar respecto de qué —en todo caso podría entenderse que se refiere a una participación proporcional entre las mismas naciones y pueblos—; en el segundo inciso cuando refiere expresamente que en estas circunscripciones, es decir, las indígena originario campesinas “... no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional”, a pesar de la impropiedad de la expresión “densidad poblacional” que sirve para referirse al número de personas que residen en una determinada unidad de territorio, en realidad la norma citada está afirmando que la cantidad de habitantes de un pueblo o comunidad indígena originaria campesina, no debe constituir una condición para su representación en el Legislativo, de modo tal que está reconociendo expresamente la posibilidad de representación política mayor de la que en realidad le corresponde por el número de miembros que integran las mismas.

Adicionalmente a ello, a través del artículo 211, incisos II y III, del proyecto, se reconoce que los representantes de las circunscripciones indígenas originario campesinas, elegirán a sus representantes o en el caso

del Legislativo Plurinacional a sus candidatos, según sus usos y costumbres. Es evidente que el no considerar la representación por número de habitantes, rompe el principio de igualdad y la esencia de la democracia, que consiste en reconocer a cada ciudadano un voto y a cada voto igual valor.

Ciertamente, la democracia suele permitir la adopción de medidas de acción positiva, frente a ciudadanos o grupos que por diversas razones no se encuentran en condiciones fácticas de igualdad. En el presente caso, si como ha señalado el gobierno, existen 36 naciones indígena originario campesinas, es evidente que con sólo asignar dos representantes a cada una de ellas, éstas tendrán más del 50% de la Cámara de Diputados que está integrada por 121 miembros, a pesar que no posean el número de ciudadanos para tener esa representación. Ello ciertamente rompe el principio de igualdad.

Es importante relacionar a los aspectos antes mencionados, el contenido del artículo 164, inciso 6, del proyecto de Constitución, que establece que la aprobación de leyes, así como la designación de las autoridades que se le asigna al Legislativo, se realizará por simple mayoría de los miembros presentes; confirmando de esta manera, que se impondrá la voluntad de una mayoría muy relativa, ya que ésta no necesitará consensuar ni llegar a ningún acuerdo con el resto de los representantes políticos. Más aún, si como se tiene referido la representación de las comunidades y pueblos indígena originario campesinos, se inicia con la elección de los candidatos a la Asamblea Plurinacional, según sus usos y costumbres y a partir de lo cual un indígena puede ser candidato en cualquier circunscripción, pero para ser candidato en la circunscripción indígena se requiere una condición étnica.

En lo que concierne a la Cámara de Representantes Departamentales, que sustituiría al Senado Nacional, se prevé que la misma estará conformada por "... cuatro representantes por departamento, elegidas y elegidos por circunscripción plurinominal departamental, asignadas y asignados mediante sistema de representación proporcional", no consignándose un espacio específico para las naciones y pueblos indígena originario campesinos. El procedimiento establecido para resolver una eventual modificación del proyecto por parte de cualquiera de las cámaras, está previsto en el artículo 164, inciso 6, que dispone que el Pleno de la Asamblea Legislativa por mayoría absoluta de los miembros presentes adoptará la decisión final.

Las debilidades institucionales antes citadas también se expresan en otros órganos como el propio Tribunal Constitucional, configurado en los artículos 198 y 199 del proyecto y en cuyo contenido hay que destacar que el mismo está integrado en forma “... paritaria entre el sistema ordinario y el sistema indígena originario campesino”, cuyos miembros, serán electos mediante sufragio universal; en las naciones y pueblos indígena originario campesinos la preselección se realizará según usos y costumbres. Se exige como requisito para los candidatos del sistema ordinario, título profesional de abogado y para los que provengan del sistema indígena originario campesino, según expresa el artículo 200, inciso I, del proyecto, “... haber ejercido la calidad de autoridad originaria bajo su sistema de justicia”. Adicionalmente a ello, hay que observar que no se establece el número de magistrados que lo integran, lo cual permitirá a la Asamblea Legislativa variar el mismo mediante ley, con la eventual politización del número de miembros que integren dicho órgano.

En lo que concierne a la cláusula de estabilidad constitucional, el procedimiento para la reforma se halla contemplado en el artículo 411, inciso II, del proyecto que expresa:

La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por mayoría absoluta. Cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio.

El primer aspecto a observar en este contenido, es que la Constitución puede ser reformada por la Asamblea Legislativa Plurinacional a través de una ley, aprobada por la mayoría absoluta de los miembros —se entiende como consecuencia de este término, del total de miembros— de la misma.

Este quórum calificado, es el único elemento que diferencia el procedimiento de aprobación de una ley de reforma constitucional respecto de una ley ordinaria y ello permite concluir, que el proyecto de Constitución no ha configurado una adecuada cláusula de rigidez, a pesar que tanto la doctrina, la jurisprudencia y el derecho comparado en forma unánime exigen dicha garantía como un componente básico del orden constitucional. Al respecto, Pedro de Vega ha expresado: “La Constitución sólo podrá definirse jurídicamente como ley suprema cuando para su modifi-

cación se exija —conforme a la idea de rigidez— un procedimiento distinto, más agravado y complejo que el que se sigue para una modificación o derogación de las leyes ordinarias”.⁶³ En realidad, el tema de la rigidez constitucional tiene su sustento al evitar que mayorías circunstanciales que lleguen al gobierno, puedan modificar la Constitución a su antojo, pues si una mayoría temporal modifica la Constitución cuantas veces lo desee, entonces aquella desaparece y únicamente queda la voluntad —cambiante e incontrolada— de esa circunstancial mayoría, resultando inexistente el Estado constitucional.

Efectivamente, en la parte final del artículo referido a la reforma constitucional, se expresa que “... toda reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio” y a partir de ello, podría afirmarse que en realidad, es la voluntad popular la que en última instancia definirá si la reforma se aprueba o no. Sin embargo, no es menos evidente que si bien este aspecto resulta relevante y podría marcar la característica más importante del mecanismo de reforma, para una participación plena de la ciudadanía en un proceso de consulta directa, es imprescindible una democracia plena, es decir, la participación de todos los ciudadanos con un valor igual del voto de cada uno en la decisión, existencia de pluralismo, información amplia, entre otros aspectos; así como el que la pregunta sea formulada en forma clara y naturalmente que el resultado de la consulta ciudadana sea respetado.

Sobre estos aspectos, hay que señalar que los gobernantes —y no sólo en Bolivia—, llevan a los ciudadanos a pronunciarse sobre preguntas complejas, con un contenido polivalente, y si a ello se añade que en el caso boliviano la pregunta va a depender de la mayoría circunstancial del Legislativo, que como se ha explicado la particular configuración del mismo facilita que una mayoría muy relativa tenga dominio, se puede concluir en razón de todo ello, que son pocas las posibilidades de estabilidad de las normas constitucionales.

Los elementos aquí expuestos, no sólo pueden ser explicados desde una perspectiva teórica, sino también práctica; así por ejemplo, la Ley de convocatoria al referéndum por autonomías departamentales, determinó que los departamentos que votaran por el “sí”, obtendrían este tipo de autonomía, realizado el referéndum el 2 de julio de 2006, los departamen-

⁶³ Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 2001, p. 54.

tos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija votaron mayoritariamente por el “sí”. Pero, en el proyecto de Constitución que aprobó la Asamblea Constituyente, la autonomía departamental ha sido sustancialmente afectada por la incorporación de las autonomías provinciales e indígena originaria campesinas, así como la mayor cantidad de competencias reconocidas a favor de éstas. Ello es fácilmente verificable en los artículos 270 y siguientes del proyecto de Constitución; en consecuencia si la voluntad popular expresada en un referéndum termina siendo interpretada por un órgano de gobierno, como en el caso señalado, no es la voluntad ciudadana la que predomina, sino la voluntad de aquél.

Ya se ha mencionado que el MAS únicamente cumple la voluntad ciudadana cuando ésta coincide con la voluntad de Evo Morales Ayma, caso contrario la descalifica y acude a la infalibilidad de los movimientos sociales que resultan los portadores de la —verdad absoluta— o como señaló el presidente la “reserva moral de la humanidad”, como no existía posibilidad alguna de encontrar una justificación seria para mantener ese modelo de imposición factual, se incorporó al proyecto de Constitución: el tema indígena, la autonomía regional y otros temas conexos elaborándose un proyecto, en el que se detallan una serie derechos y garantías, entre ellos algunos de dudoso rango constitucional, referencias circunstanciales, expectativas, rentas y otras ventajas, que terminan por mostrar más que una Constitución en sentido estricto, es decir un instrumento de “control” de poder, una norma que no es otra cosa que un “instrumento de poder”.

En realidad lo único cierto del proyecto de Constitución, es la posibilidad de que una mayoría —que además resultará de una sobrerrepresentación— reforme y modifique el texto constitucional a su antojo, es decir, se formaliza así un gobierno de hombres y no de leyes. Esto es tan evidente que como se recordará el propio presidente Evo Morales al asumir el cargo señaló que los indígenas habían “... llegado al gobierno para quedarse por 500 años”, se entiende por lo expuesto que ello se producirá, a costa de la paz entre bolivianos, su progreso y el propio futuro del país.

IV. CONCLUSIÓN

Es importante recordar que no se desconoce ni ignora las necesidades y demandas legítimas de los sectores sociales, indígenas, campesinos y de una mayoría sustancial de la ciudadanía respecto de la atención en el

orden social, económico y otros que se requiere de modo urgente y que además permitan a los ciudadanos participar activamente en la vida institucional, poseer mayores estándares y condiciones materiales, así como oportunidades económicas, respeto de su diversidad cultural y otros aspectos que podrían señalarse como imprescindibles, pero esto falta en el orden real, no en el orden normativo, ello sin desconocer que también es posible crear desde el orden constitucional instituciones y mecanismos que puedan contribuir a cambiar aquellas situaciones contribuyendo efectivamente a aquellos fines.

Sin embargo, como ha quedado en evidencia en el presente análisis, el texto constitucional vigente tiende justamente a que se logre dichas situaciones, dado que el mismo fija como valores la justicia social, la igualdad, el pluralismo, el respeto a la diversidad cultural y otros aspectos que pueden decirse constituyen verdaderamente la base de una sociedad democrática, incluyente y solidaria y de un Estado social y democrático contemporáneo.

Pero en la realidad, el orden constitucional es incumplido; éste es el elemento que muestra una marcada continuidad en la historia constitucional de Bolivia, porque desde la fundación de la República, los periodos de cumplimiento del orden constitucional han sido extremadamente cortos y lo más grave es que dicho incumplimiento se ha producido con independencia de si las autoridades llegaron al gobierno mediante golpes de Estado, cuartelazos u otra forma violenta o incluso mediante elecciones democráticas.

Así por ejemplo, nada resulta más ilustrativo respecto del incumplimiento del contenido de la Constitución, que el Decreto Supremo núm. 08947 del 6 de octubre de 1969 cuyo artículo único expresaba: “Declárase en vigencia la Constitución Política del Estado de 1967, en todo lo que no contraríe el mandato de las Fuerzas Armadas y las disposiciones dictadas por el Gobierno Revolucionario”. Y lo mismo aconteció respecto del procedimiento de reforma constitucional, el cual desde la fundación de la República ha sido utilizado únicamente en las reformas de 1994 y 2004, incluso ésta última con algunas observaciones. En definitiva, la mayoría o casi todas las reformas constitucionales, se hicieron incumpliendo las reglas contenidas en la Constitución Política del Estado.

Entonces, el defecto histórico de las autoridades —si así puede calificarse— fue y es la falta de cumplimiento del orden constitucional; en definitiva, la práctica continua y permanente de los aspectos que hoy el

MAS paradójicamente pregona como necesarios —concentración de la autoridad, simple mayoría para la aprobación de las leyes y un procedimiento extremadamente fácil para modificar la Constitución, adopción de decisiones por presión de los movimientos sociales—. En realidad, como se observa hoy, ello no es otra cosa que ejercitar y profundizar los factores como el populismo y el caudillismo que han sido la constante en la historia constitucional de Bolivia y que han impedido el desarrollo democrático, el progreso social y económico de los ciudadanos y del país.

Pero no sería real imputar toda la responsabilidad a las autoridades públicas, y es que en última instancia, la tensión que vive hoy Bolivia, no es más ni menos que la que ha marcado su historia, y a fuerza de ser sinceros, ni siquiera ello corresponde únicamente a las autoridades públicas, sino también a los ciudadanos, quienes de forma casi generalizada desconocen —cuando no desprecian— el valor de las instituciones y se aferran a una convicción primitiva o casi mística de que una persona, un líder investido de todos los poderes, actuando sin controles y solo con su genio responda a cada una de las demandas de los ciudadanos. Es decir, no se reconoce que la institucionalidad democrática es la única forma de desenvolverse, en un marco de seguridad y confianza, de respeto a las libertades individuales, a los derechos colectivos y en la cual los gobernantes ejerzan una acción proactiva para generar mayores cuotas de igualdad. La sociedad boliviana olvida con facilidad que el caudillismo y el populismo terminan casi siempre en autoritarismo.