

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría de Investigación en Derecho

El Tribunal Constitucional Plurinacional y la reelección en Bolivia

Adrián Vicente Aguirre Heredia

Tutor: Luis Osmar Sotomayor Terceros

Quito, 2022

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra No comercial Sin obras derivadas	 creative commons
---	--	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Adrián Vicente Aguirre Heredia, autor de la tesis intitulada “El Tribunal Constitucional Plurinacional y la reelección en Bolivia”, mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster de investigación en Derecho en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

14 de junio de 2022

Firma: _____

Resumen

La reelección en Bolivia fue un tema controvertido en las últimas décadas, sobre todo, desde la nueva configuración del Tribunal Constitucional. El 7 de febrero de 2009 se promulgó la reforma de la Constitución Política del Estado, la cual reconfiguró al ahora denominado Tribunal Constitucional Plurinacional y, con ello, las directrices de control de constitucionalidad que ejercería dicho tribunal.

Al efecto, el Tribunal Constitucional Plurinacional emitió Resoluciones Constitucionales referentes a la reelección que causaron controversia, así como efectos jurídicos y políticos. Estas Resoluciones fueron relacionadas a la reelección presidencial, en particular, y a las autoridades públicas electas por voto popular en general. Debido a la cuestionada interpretación y argumentación de dichas resoluciones, dos resaltaron a tales efectos, la Declaración Constitucional 003/2013 y la Sentencia Constitucional 0084/2017.

Por tanto, la pregunta rectora de la presente investigación tiene por finalidad determinar cuáles han sido los efectos jurídicos y políticos de las Resoluciones Constitucionales sobre la reelección en Bolivia. Para responder la pregunta formulada se desarrollaron tres capítulos. El primero identificará el contexto histórico de la reelección para precisar los factores jurídicos y políticos a desarrollar. El segundo establecerá los efectos jurídicos de las Resoluciones Constitucionales referentes a la reelección en Bolivia, con una aproximación necesaria a los efectos políticos.

Finalmente, el tercer capítulo determinará los efectos políticos de las Resoluciones Constitucionales referentes a la reelección con mayor precisión. En consecuencia, es posible establecer que, a través de estas resoluciones, los efectos jurídicos y políticos instituyeron un marco carente de seguridad jurídica, con una evidente desconfianza en los procesos electorales posteriores a las resoluciones. De la misma forma, se degradó la institucionalidad democrática colaborando a un ejercicio de poder estatal autócrata.

Palabras clave: Tribunal Constitucional Plurinacional, reelección, reelección presidencial, efectos jurídicos, efectos políticos, interpretación, argumentación, principios constitucionales, autocracia.

Tabla de contenidos

Siglas	9
Introducción.....	11
Capítulo primero.....	13
Contexto histórico sobre la reelección en relación a la Constitución Política del Estado de 2009	13
1. Análisis de las reformas constitucionales previas a la Constitución de 2009	14
2. Proceso Constituyente de la Constitución Política del Estado de 2009	28
3. Contexto jurídico y político sobre la reelección a partir de la Constitución Política del Estado de 2009.....	41
Capítulo segundo.....	49
Análisis de las Resoluciones Constitucionales referentes a la reelección en Bolivia	49
1. El control de constitucionalidad y la normativa sobre la reelección en Bolivia.....	54
2. La interpretación constitucional en las Resoluciones Constitucionales y sus efectos	59
3. La interpretación de la Declaración Constitucional 003/2013 respecto a los principios constitucionales de alternabilidad, separación de poderes y soberanía popular	71
4. Interpretación de la Sentencia Constitucional 0084/2017 respecto a los principios constitucionales de alternabilidad, separación de poderes y soberanía popular	85
5. Efectos de las Resoluciones Constitucionales sobre el control de convencionalidad y los derechos convencionales.....	96
Capítulo tercero	105
Consecuencias jurídico-políticas de las Resoluciones Constitucionales referentes a la reelección en Bolivia	105
1. Análisis y efectos de las Resoluciones Constitucionales en el sistema de división de poderes boliviano.....	106
2. Efectos de las Resoluciones Constitucionales en el desarrollo electoral de Bolivia	108
3. Resultados y efectos de las Resoluciones Constitucionales sobre el ejercicio del poder estatal.....	110

Conclusiones..... 113
Bibliografía..... 119

Siglas

ALP	Asamblea Legislativa Plurinacional
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CONALCAM	Consejo Nacional para el Cambio
CORTE IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPE	Constitución Política del Estado
DC	Declaración Constitucional
DD. HH	Derechos Humanos
DTP. II	Disposición Transitoria Primera, párrafo segundo
MAS	Movimiento Al Socialismo
OC	Opinión Consultiva
OEA	Organización de Estados Americanos
SC	Sentencia Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TCP	Tribunal Constitucional Plurinacional

Introducción

El 7 de febrero de 2009 se promulgó la Constitución Política del Estado (CPE) del Estado Plurinacional de Bolivia. Esta CPE estableció una reformada organización del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP). Dentro de estas reformas se establecieron directrices del control de constitucionalidad concentrado que ejercería el TCP. Si bien ya existían desde la reforma constitucional de 1994, se llegan a establecer otros matices importantes debido a la reforma total de la CPE de 2009.

El TCP ejerció un rol crucial en arbitrar las cuestiones jurídicas y políticas bolivianas más relevantes a partir de la promulgación de la CPE de 2009. Este ejercicio del Tribunal se plasmó en Resoluciones Constitucionales (RC) derivadas de interpretaciones del entonces nuevo texto constitucional. Dentro de las resoluciones, las que causaron controversia jurídica y política fueron las relacionadas a la reelección de autoridades públicas electas por voto popular, debido a la cuestionada interpretación y argumentación de tales resoluciones, entre ellas la Declaración Constitucional (D.C.) 003/2013 y la Sentencia Constitucional (S.C.) 084/2017.

Por ello, llega a ser fundamental establecer cuáles han sido los efectos jurídicos y políticos de las RC del TCP en el estudio de la reelección en Bolivia. Resulta esencial determinar los efectos en el ordenamiento jurídico, en el control de convencionalidad y en el análisis del sistema democrático de Bolivia. Esta determinación es relevante debido a que la justicia constitucional referente al control de constitucional pudo haber emitido resoluciones contrarias a principios constitucionales democráticos, atribuyéndose incorrectas facultades interpretativas, repercutiendo esto en el sistema democrático y el Estado constitucional de derecho boliviano.

Al efecto, la presente investigación identificará el contexto histórico de la reelección en Bolivia. Centrando la atención y el análisis en las modificaciones constitucionales establecidas desde la segunda mitad del siglo XX, pero en particular desde la reforma de 1994. Con este desarrollo histórico se podrá precisar cuáles son los factores jurídicos y políticos a desarrollar para llegar a determinar los efectos de la reelección.

Posteriormente se examinarán y analizarán las Resoluciones Constitucionales DC003/2013 y la SC 0084/2017 en base a los principios democráticos de soberanía popular, separación de poderes y alternabilidad. Estas resoluciones son fundamentales

debido a que fueron dictaminadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) la única entidad facultada de realizar el control de constitucionalidad respecto a la reelección. Considerando estas resoluciones se realizará el análisis interpretativo y argumentativo que se desarrollaron en las mismas, así como el control de convencionalidad inherente a la última sentencia. Este desarrollo establecerá los efectos jurídicos que causaron las Resoluciones Constitucionales.

Finalmente, en base a los criterios de separación de poderes, efectos electorales y efectos en el ejercicio de poder estatal se determinará cuáles fueron los efectos políticos de las Resoluciones Constitucionales sobre la reelección en Bolivia a partir de la CPE de 2009. En tal sentido todo este desarrollo generará el identificar dichos efectos jurídicos y políticos, pero, sobre todo, identificarlos respecto a las Resoluciones Constitucionales y al rol del TCP.

Capítulo primero

Contexto histórico sobre la reelección en relación a la Constitución Política del Estado de 2009

En Bolivia, como un legado desde la época prehispánica y de forma histórica, prevaleció una cultura política autoritaria y caudillista. Es posible afirmar que esta cultura mencionada está vigente hasta el día de hoy¹. Debido a esto, a lo largo de la historia boliviana, existió una tensión constante entre los intentos de perpetuación del poder político de determinadas personas y los intentos de cambios constitucionales para instaurar dichos prorroguismos².

La historia muestra también que existió y existe una clara tendencia de líderes y partidos que contaron y cuentan con poder político suficiente para adecuar las leyes a sus intereses político partidarios. Sobre todo, en caso de que la ley signifique un límite a sus aspiraciones de permanencia en el poder o a sus intereses reeleccionistas³. En tal sentido, desde el inicio de la República, se discutió la pertinencia o no de incorporar a los cuerpos constitucionales la institución de la reelección.

Dicha incorporación siempre dependió de las características políticas e históricas de determinada formación social, es decir, el contexto social, político y jurídico que vivía el país en determinado momento histórico⁴. A partir de ese razonamiento, fue una constante el debate sobre la reelección, con el argumento base que señalaba – sobre la reelección inmediata – que la misma tiene que ver con la libertad de decisión que otorga el voto a la población para castigar o refrendar una determinada gestión presidencial⁵. Sin embargo, esto podría también mejorar, de alguna forma, la eficacia de determinada gestión pública.

Es importante precisar que, ante todo lo anteriormente desarrollado, existe el riesgo latente de que un mandatario pueda obtener ventajas determinantes en una campaña electoral respecto a sus competidores en mérito a su condición. Adicionalmente, se pone en discusión el incorporar mecanismos jurídicos que ofrezcan los contrapesos para el control de arbitrariedades que puedan surgir. Incluso la posibilidad del empleo

¹ María Teresa Zegada, “Reelección, crisis política y democracia”, en *Contrapuntos al debate constituyente*, ed. Plural Editores (La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2007), 172.

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*, 173.

⁵ *Ibíd.*

irregular de los recursos de un Estado a favor de la reelección de determinado gobernante o partido⁶.

Dentro de los sistemas republicanos democráticos, el principio de alternabilidad es uno de los más importantes. Este principio casi de forma unánime, está establecido expresamente en los cuerpos normativos. Ya sea el límite de un solo periodo constitucional, o solo una reelección, ya sea continua o discontinua, es fundamental tal principio para un correcto desarrollo democrático. Existe entonces un elemento controversial en el preámbulo del texto constitucional boliviano de 2009, debido a que presenta una negación y condena a la idea republicana de Estado⁷. Los argumentos que pretenden negar el sistema republicano democrático se inclinan a instaurar un sistema autócrata en el ejercicio estatal y se funda en la equivocada noción de la República como “subproducto colonial y neoliberal”⁸.

En Bolivia la posibilidad de reelección ha estado presente en la Constitución, excepto en la primera (1826), la cual señalaba que el mandato presidencial debía ser vitalicio. La figura de la reelección inmediata tampoco se presenta como algo novedoso, pues fue aprobada en el texto constitucional 4 veces en la historia⁹.

Dados estos datos de reelección en la historia boliviana, la transición democrática en Bolivia iniciada en 1982 operó sin un cambio fundamental en el aparato institucional y en el sistema constitucional. La reinstalación formal del Estado de Derecho, desde ese entonces, tuvo muchas complicaciones. Dándose por hecho que este es un tema pendiente en la consolidación de la institucionalidad democrática boliviana.

1. Análisis de las reformas constitucionales previas a la Constitución de 2009

Bolivia nació a la vida republicana e independiente el 6 de agosto de 1825. La primera Constitución del país surgió del Congreso General Constituyente de 1826, el cual, se convocó mediante Decreto el 26 de noviembre de 1825 y se reunió para su deliberación

⁶ *Ibíd.*, 174.

⁷ Erika Brockmann, “Perspectivas autoritarias: presidencialismo y déficit republicano”, en *Contrapuntos al debate constituyente: Ciudadanía y Estado de Derecho*, ed. Plural Editores (La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2009), 157.

⁸ *Ibíd.*

⁹ María Teresa Zegada, “Reelección, crisis política y democracia”, en *Contrapuntos al debate constituyente*, ed. Plural Editores (La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2007), 170.

el 25 de mayo de 1826¹⁰. Ese Congreso ejerció el poder constituyente originario y fundó jurídica y primigeniamente la República de Bolivia. Tal es el caso que, a partir de ese hito histórico, nace la historia constitucional de Bolivia. Desde de la Constitución de 1826, hubo 18 reformas de la norma fundamental¹¹.

En el marco del constitucionalismo boliviano, las reformas que se realizaron mediante Asambleas Constituyentes, por su convocatoria, se encuentra en primera instancia, la de 1826, que ejerció el poder constituyente originario. La misma no estuvo sometida a normas jurídicas preexistentes. Cumplió su rol principal, es decir, dotó al nuevo Estado de su primera Constitución. De forma similar, con la misma condición se podrían enumerar a las siguientes reformas: 1843, 1851, 1868, 1938, 1947 y 1967, ya que fueron convocadas de forma expresa y practicaron los requisitos preestablecidos¹².

Ya entrado el siglo XX, entre las décadas de 1930 y 1960, la mayoría de los países de América Latina pasaron por experiencias populistas con fuertes tintes nacionalistas. De forma paralela, en otros países de la región se establecieron las primeras dictaduras militares que detentaron un tiempo considerable el poder¹³. La década de 1930, fue relevante para formar las bases constitucionales que regirían casi todo el siglo XX. Con la marca de estas modificaciones se suscitaron hechos fundamentales en la Historia de Bolivia.

La Guerra del Chaco disputada entre Bolivia y Paraguay, que culminó el año 1935, trajo consigo pérdidas humanas y económicas, pero también, un cambio de paradigma en gran parte de la sociedad boliviana. Se podría decir que de esa etapa crítica germinaron posteriormente ideas sociales que ya habían sido elaboradas y ejecutadas en otros países. Sin embargo, este período de conversión en Bolivia abriría paso al constitucionalismo social el año 1938¹⁴.

La convocatoria a la Convención Nacional de 1938 fue realizada mediante Decreto Ley del 22 de noviembre de 1937. Después de la Guerra del Chaco y aún vigente la Constitución de 1880, solo faltaba que se apliquen sus preceptos, y de esta manera,

¹⁰ Oscar Hassenteufel Salazar, "La Asamblea Constituyente en Bolivia", *Fides et Ratio: Revista de Difusión cultural y científica de la Universidad La Salle en Bolivia*, n.o 1 (2006): 72, http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2071081X2006000100011&lng=es&nr=is.

¹¹ Roberto Laserna et al., *Constitución y poder político, Propuestas de reforma para Bolivia* (La Paz: Iniciativas Democráticas, 2007), 25.

¹² Silvia Chávez, "Las Asambleas Constituyentes en Bolivia", en *Opiniones y Análisis: Asamblea Constituyente*, ed. Fundemos (La Paz, BO: Fundación Hans Seidel Stiftung eV / Editorial Garza Azul, 2005), 47.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 30 de octubre de 1938.

sustituir, modificar o reformar la Constitución¹⁵. Para la Constitución de 1938, la propuesta de la Convención Nacional consistió en llamar a elecciones para conformar una Asamblea Constituyente. La Asamblea debería escribir una nueva Carta Magna y elegir al presidente de la República. Después de 3 años de gobierno sin parlamento, este hecho se constituyó en uno de los más importantes del país en aquel entonces¹⁶.

La Convención Nacional que fue convocada en 1938 elaboró una nueva Constitución. Fue la décimo segunda reforma constitucional desde la creación de la República, y esta, se consolidó en la presidencia de Germán Busch¹⁷. Esta Constitución representó cambios legales para el país, de los cuales se pueden destacar: la incorporación del constitucionalismo social; el Estado tenía la función de salvaguardar los intereses colectivos; se crea un régimen económico financiero, de cultura y agrario; otorga al Estado tuición sobre la actividad económica y administrativa; aprueba elementos favorables a los trabajadores y define la libertad de prensa, entre otros¹⁸

La Convención de 1938 legitimó al presidente de aquel entonces, además, como un punto fundamental, eligió una nueva Corte Suprema de Justicia y con ello estableció un nuevo marco institucional jurídico en la nueva visión de país que se tenía en aquel entonces¹⁹. Este aspecto fue trascendental debido que, hasta ese entonces, no se contaba con una institución jurídica que vele por la primacía de la Constitución, sino más bien, la República estaba en proceso de creación de estas instituciones y de marcar algunos lineamientos que serían importantes para el resto del siglo XX.

El año 1952 se dio la revolución nacional. La revolución fue efecto, en gran medida, de las ideas forjadas en la post crisis de la Guerra del Chaco y fue complementaria a varias nociones instauradas por el constitucionalismo social. Las acciones y políticas ejecutadas en la revolución no tendrían su cauce legal hasta el año 1961 donde se presentaron reformas. La Constitución de 1961, fue generada por el Congreso General

¹⁵ Silvia Chávez, “Las Asambleas Constituyentes en Bolivia”, en *Opiniones y Análisis: Asamblea Constituyente*, ed. Fundemos (La Paz, BO: Fundación Hans Seidel Stiftung eV / Editorial Garza Azul, 2005), 35-36.

¹⁶ Ana María Seoane de Capra, dir., *Bolivia, su Historia: Gestación y emergencia del nacionalismo 1920-1952*, (Bolivia: La Razón), 5:98.

¹⁷ Juan Carlos Pereira, “La Constitución Boliviana de 1967”. *Lecciones y Ensayos – Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, n.o 38: 52, https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/lecciones_ensayos/article/view/34628/31601

¹⁸ Silvia Chávez, “Las Asambleas Constituyentes en Bolivia”, en *Opiniones y Análisis: Asamblea Constituyente*, ed. Fundemos (La Paz, BO: Fundación Hans Seidel Stiftung eV / Editorial Garza Azul, 2005), 37-38.

¹⁹ Ana María Seoane de Capra, dir., *Bolivia, su Historia: Gestación y emergencia del nacionalismo 1920-1952*, (Bolivia: La Razón), 5:98.

Extraordinario convocado por el presidente constitucional de la República Víctor Paz Estenssoro. Implementó -lo que en su momento fue reflejo de las medidas adoptadas por la revolución - entre diferentes medidas: la reforma agraria, la nacionalización de las minas, la reforma educativa, el sufragio universal y el régimen de seguridad social²⁰.

Entonces se instauró la noción que la Constitución había sido reformada de hecho en el 52, y que solo debía darse la formalidad, por lo cual, se señaló que se debía incorporar necesariamente en la CPE el ordenamiento jurídico creado por la Revolución²¹. A modo de aclaración, la reforma constitucional realizada el año 1961 fue la primera después de la Revolución Nacional de 1952²².

La Asamblea Constituyente de 1967 fue convocada por Decreto Ley de fecha 30 de abril de 1965. Se trató de una reforma sistemática y después de la Constitución de 1961, es posible afirmar, que esta fue la Constitución mejor reglada. La Constitución de 1967 fue sancionada el 2 de febrero de 1967 y se promulgó en la misma fecha. La misma Constitución del 67 estableció que puede ser reformada parcialmente, y bajo ese mecanismo, se realizaron dos Congresos de reformas posteriores, en 1994 y en 2004²³.

Una crítica común, es que la Constitución de 1967 carece de preámbulo²⁴. En el constitucionalismo, el preámbulo se ciñe como la visualización del contexto en el cual se da la ley fundamental. Asimismo, un elemento importante en la reforma fue el régimen del poder ejecutivo. Establecía que el presidente y vicepresidente serían electos por voto directo, su cargo duraría 4 años y no podrían ser reelectos sin que pase un periodo constitucional. Dada la aclaración, desde la Constitución de 1967 hasta los primeros años de los 90, la figura de la Asamblea Constituyente había desaparecido de las propuestas políticas. Desde esa Constitución hasta la reforma de 1994, se estableció una modalidad

²⁰ Oscar Hassenteufel Salazar, "La Asamblea Constituyente en Bolivia", *Fides et Ratio: Revista de Difusión cultural y científica de la Universidad La Salle en Bolivia*, n.o 1 (2006): 75, http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2071081X2006000100011&lng=es&nr=is.

²¹ Silvia Chávez, "Las Asambleas Constituyentes en Bolivia", en *Opiniones y Análisis: Asamblea Constituyente*, ed. Fundemos (La Paz, BO: Fundación Hans Seidel Stiftung eV / Editorial Garza Azul, 2005), 44.

²² María Teresa Zegada, "Reelección, crisis política y democracia", en *Contrapuntos al debate constituyente*, ed. Plural Editores (La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2007), 171.

²³ Silvia Chávez, "Las Asambleas Constituyentes en Bolivia", en *Opiniones y Análisis: Asamblea Constituyente*, ed. Fundemos (La Paz, BO: Fundación Hans Seidel Stiftung eV / Editorial Garza Azul, 2005), 45-46.

²⁴ Juan Carlos Pereira, "La Constitución boliviana de 1967", Universidad de Buenos Aires, Argentina, núm. 38, 53. <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/38/la-constitucion-boliviana-de-1967.pdf>.

de reforma parcial, y en ese procedimiento era necesaria una ley de necesidad de reforma previa. Haciéndose efectiva la reforma solo en el siguiente periodo constitucional²⁵.

Posteriormente a la reforma constitucional de 1967, Bolivia atravesó periodos de muchas convulsiones sociales, la mayoría de ellas, atribuidas a periodos dictatoriales. Diferentes contextos se fueron dando, pero el común denominador era la represión y la vulneración a la mayoría de las libertades individuales, así como violación de derechos humanos. Existió la significativa necesidad de retomar la senda de la democracia plena, lo cual pudo darse finalmente el 10 de octubre de 1982.

La recuperación de la democracia en Bolivia fue un momento importante en la historia republicana y que marcaría, en gran manera, los acontecimientos de finales de siglo. Con la recuperación de la democracia, las personas en conjunto con las instituciones, fueron parte decisiva de las políticas y del destino del país. Para ese entonces, existían adversidades económicas que afectaban a varios sectores de la sociedad y generaban un descontento con las decisiones gubernamentales, las cuales no podían generar políticas que den solución efectiva. Un claro ejemplo fue el proceso de hiperinflación entre los años 1982 y 1985.

Sin embargo, desde inicios de la década de los 90 se trataron de realizar acciones que ayuden a mejorar la institucionalización del Poder Judicial, debido a que se tenían aún muchos desafíos en ese momento. Dados estos eventos, es imperativo aclarar que la mayoría de los intentos de institucionalización judicial realizados fueron posibles gracias a la reforma constitucional de 1994²⁶.

1.1. Reformas constitucionales de 1994 y 2004

Dentro del estudio de las reformas constitucionales respecto a la figura de la reelección, se debe precisar que los mecanismos de recambio presidencial en Bolivia en un contexto de polarización, inestabilidad, fragmentación y violencia, derivaron en maneras a-institucionales. La mayoría de ellas con interpretaciones forzadas del texto constitucional del momento para la utilización de nuevos diseños, mecanismos o

²⁵ *Ibíd.*, 66.

²⁶ Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 12 de agosto de 1994.

finalmente, reformas constitucionales. Tales afirmaciones deben llevar a evaluar los mecanismos de reemplazo y alternabilidad de los funcionarios públicos electos²⁷.

Ciertamente, entre 1993 y 1998 existieron condiciones económicas positivas que ayudaron a dar estabilidad política y social. Tales condiciones coadyuvaron a la apertura de una reforma del Estado²⁸. Justamente, el año 1994 se realizó una reforma constitucional la cual fue de las más significativas del periodo democrático que inició el año 1982 y que, finalmente, construyó el cimiento institucional que perdura, en gran medida, hasta el día de hoy.

A su vez, en el contexto electoral de 1993, existía una importante posibilidad de que posteriormente se pudieran realizar reformas constitucionales significativas. Existían tópicos de mucho debate en aquel entonces, como ser: el tema de la descentralización política, el referéndum, la segunda vuelta electoral, la reforma del poder judicial, todo ello bajo la noción de la modernización del Estado. No fueron introducidas ni avaladas del todo en la reforma de 1994, pero sí se dieron avances significativos respecto a elementos fundamentales del Estado²⁹.

La reforma constitucional del año 1994 introdujo - dentro de muchas modificaciones - la institución del Tribunal Constitucional, como órgano con la finalidad principal de resguardar la Constitución³⁰. Asimismo, la Constitución de 1994 no contempló un procedimiento de reforma total de la Constitución, sino un proceso de reforma parcial bajo los lineamientos de la Constitución de 1967.

Dentro de las reformas se definió la estructura social como multiétnica y pluricultural. Sobre la elección presidencial y vicepresidencial se estableció que, cuando corresponda, debía realizarse la elección congresal del presidente y vicepresidente solo entre las dos candidaturas con mayor votación³¹. A partir de la reforma constitucional de 1994 se institucionalizó la Defensoría del Pueblo y al Consejo de la Judicatura³². El

²⁷ Roberto Laserna et al., *Constitución y poder político, Propuestas de reforma para Bolivia* (La Paz: Iniciativas Democráticas, 2007), 95.

²⁸ Estados Unidos de América Banco Mundial, *Por el bienestar de todos, Bolivia* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006), 486.

²⁹ Jorge Lazarte, “El recorrido de la Asamblea Constituyente”, en *Opiniones y Análisis: Asamblea Constituyente*, ed. Fundemos (La Paz, BO: Fundación Hans Seidel Stiftung eV / Editorial Garza Azul, 2005), 86.

³⁰ *Ibíd.*, art 119.

³¹ Oscar Hassenteufel Salazar, “La Asamblea Constituyente en Bolivia”, *Fides et Ratio: Revista de Difusión cultural y científica de la Universidad La Salle en Bolivia*, n.o 1 (2006): 76, http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2071081X2006000100011&lng=es&nr=iso

³² Carlos Mesa, “La Constitución Política del Estado boliviana”, video de YouTube, como parte de su documental *Bolivia Siglo XX*, 2014, 45:00, <https://www.youtube.com/watch?v=9ziXGNuV6CI>.

aspecto relevante de las reformas constitucionales de 1994 fue el nuevo paradigma de control de constitucionalidad amparado en un único órgano encargado para ello. En el año 2000 ya se habían consolidado, varias instituciones que fortalecieron la democracia en diferentes aspectos.

Entrado el siglo XXI, las reformas realizadas en la década de los 90 para parte de la sociedad boliviana fueron insuficientes. En el año 2000 se produjo la denominada guerra del agua, que mostraba cierta disconformidad por parte de la sociedad con las políticas gubernamentales de aquel entonces. Sin embargo, se cuestionaba con discutibles fundamentos ideológicos, el sistema legal con el cual se desenvolvía la sociedad. Como se mencionó anteriormente, sistema que no fue transformado al entrar en el periodo democrático (1982) sino más bien, solo se reformaron aspectos e instituciones puntuales, que, sin embargo, necesitaban una mayor profundización.

Dados estos elementos, seguía vigente la idea de la reforma a la Constitución por un sector de la sociedad que quería que se la hiciera por medio de una Asamblea Constituyente. El gobierno y la clase política, para el año 2001, había perdido la iniciativa en estos temas. Los denominados movimientos sociales fueron los que, poco a poco, propusieron la agenda respecto a los proyectos de reformas de país³³.

En un intento de retomar la iniciativa política perdida, e intentar que no se consolide la idea de una Asamblea Constituyente, algo con lo que no estaba de acuerdo el entonces presidente en ejercicio Hugo Banzer Suarez. Su gobierno, en febrero de 2001, propuso una “Reforma Constitucional para la Participación Ciudadana”, la cual planteaba reformas apoyadas por amplios sectores como ser el referéndum o las candidaturas políticas a cargos públicos sin la necesidad de contar con un partido político. Sin embargo, estas iniciativas no contaban con la propuesta de realizar las reformas o que las mismas se lleven a cabo por medio de una Asamblea Constituyente³⁴.

Posteriormente, faltando poco tiempo para la realización de las elecciones generales del año 2002, se produjeron marchas y huelgas de hambre por varios sectores de la sociedad. Su objetivo era viabilizar la implementación de una Asamblea Constituyente mediante un Congreso Extraordinario. Cabe destacar que, inicialmente, los

³³ Jorge Lazarte, “El recorrido de la Asamblea Constituyente”, en *Opiniones y Análisis: Asamblea Constituyente*, ed. Fundemos (La Paz, BO: Fundación Hans Seidel Stiftung eV / Editorial Garza Azul, 2005), 95-96.

³⁴ *Ibíd.*

objetivos de estas movilizaciones correspondían al tema de la tierra y el territorio, donde ciertos sectores de la sociedad demandaban ser reconocidos como dueños absolutos³⁵.

Dicho esto – luego de semanas de protestas - se firmó en la ciudad de La Paz un “Acta de Acuerdo Nacional” entre el gobierno y los partidos con representación parlamentaria³⁶. Se dio el compromiso de convocar a un Congreso Extraordinario para que, después de realizadas las elecciones, se pueda aprobar una Ley de Necesidad de Reforma según establecían los procedimientos constitucionales. Consiguientemente, el 1 de agosto de 2002, el Congreso Extraordinario aprobó la Ley de Necesidad de Reforma a la CPE³⁷.

El 6 de agosto de 2002 se instaló un nuevo gobierno en Bolivia. Sin embargo, la impopularidad del presidente y las medidas tomadas causaron molestia en parte de la sociedad boliviana que exigía el cumplimiento de sus demandas. Todo esto agravó la crisis política del país, y a lo largo de las manifestaciones generadas por el descontento, se ocasionaron hechos de violencia que derivaron en el fallecimiento de ciudadanos. En el mes de octubre de 2003 se generó la denominada “guerra del gas”, la cual expresó que en ese momento existía una profunda desconfianza de la sociedad hacia el gobierno y los políticos. Se pensaba que el gobierno pretendía usar los recursos a favor de ellos mismos como en algún momento ocurrió en la historia del país³⁸.

En relación a estos temas, parte de la sociedad había generado dos demandas de importante trascendencia; la convocatoria a una Asamblea Constituyente que reforme varios elementos fundamentales del país, y la incorporación al ordenamiento jurídico de la institución del referéndum para poder legitimar y refrendar las decisiones de la sociedad mediante la noción de la democracia directa y deliberativa³⁹. Sin embargo, las propuestas formuladas en relación a las reformas constitucionales causaron diferencias importantes entre los principales partidos políticos del momento. El punto álgido fue que no se adherían a plenitud a la noción de una Asamblea Constituyente como mecanismo de reforma de la Constitución⁴⁰.

³⁵ *Ibíd.*, 98.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ *Ibíd.*, 99.

³⁸ *Ibíd.*, 92.

³⁹ Carlos Mesa, “La Constitución Política del Estado boliviana”, video de YouTube, como parte de su documental Bolivia Siglo XX, 2014, 48:00, <https://www.youtube.com/watch?v=9ziXGNuV6CI>.

⁴⁰ Jorge Lazarte, “El recorrido de la Asamblea Constituyente”, en *Opiniones y Análisis: Asamblea Constituyente*, ed. Fundemos (La Paz, BO: Fundación Hans Seidel Stiftung eV / Editorial Garza Azul, 2005), 94.

La consolidación de una Asamblea Constituyente -que tenga por finalidad reorganizar el Estado- no hubiese sido posible sin la Ley de Necesidad de Reforma que fue promulgada el 1 de agosto del año 2002⁴¹. El caos político de octubre de 2003 y el derrocamiento del gobierno electo de aquel entonces impondrían la figura de la Asamblea Constituyente reformadora, como parte fundamental de lo que se llamó la “agenda de octubre”⁴². Entonces, una vez promulgada la Ley de Necesidad de Reforma, y dada la sucesión constitucional con en el cambio de gobierno, el mismo viabilizó y ejecutó la reforma a partir de febrero de 2004.

La reforma constitucional del 2004 incorporó en la Constitución una disposición que habilitaba una reforma total a la Constitución por medio de una Asamblea Constituyente, por lo cual, modificó significativamente el sistema de reforma de la CPE⁴³. Esta reforma nació a partir de la agenda de octubre elaborada con los sectores de la sociedad que demandaban los cambios mencionados⁴⁴. La Asamblea Constituyente sería la que ejercería la soberanía de la población, con el único objetivo de reformar la Constitución, concretizada en los representantes constituyentes de la Asamblea.

Algunos aspectos que fueron fundamentales en la reforma constitucional del año 2004. Se define a Bolivia como un Estado social y democrático de derecho, incorpora la figura de la Asamblea Constituyente, que no existía en la Constitución anterior, también inserta el concepto de democracia participativa, el referéndum nacional, la iniciativa legislativa ciudadana y la inclusión de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en la participación y desenvolvimiento político⁴⁵. Aquellos elementos generaron un contexto para los acontecimientos que se iban a realizar posteriormente⁴⁶.

En un análisis general de las reformas es importante destacar algunos elementos objetivos. La Ley de Necesidad del año 2002 no incluía la Asamblea Constituyente y la

⁴¹ Bolivia, *Ley de Necesidad de Reformas de la Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 08 de agosto de 2002, art. 1-2.

⁴² Jorge Lazarte, “El recorrido de la Asamblea Constituyente”, en *Opiniones y Análisis: Asamblea Constituyente*, ed. Fundemos (La Paz, BO: Fundación Hans Seidel Stiftung eV / Editorial Garza Azul, 2005), 100.

⁴³ Oscar Hassenteufel Salazar, “La Asamblea Constituyente en Bolivia”, *Fides et Ratio: Revista de Difusión cultural y científica de la Universidad La Salle en Bolivia*, n.o 1 (2006): 76, http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2071081X2006000100011&lng=es&nr=iso

⁴⁴ Carlos Mesa, *Historia de Bolivia* (La Paz: Editorial Gisbert, 2012), 683-688.

⁴⁵ Oscar Hassenteufel Salazar, “La Asamblea Constituyente en Bolivia”, *Fides et Ratio: Revista de Difusión cultural y científica de la Universidad La Salle en Bolivia*, n.o 1 (2006): 76, http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2071081X2006000100011&lng=es&nr=iso

⁴⁶ Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 13 de abril de 2004.

norma señalaba que debía estar mencionada con precisión, consiguientemente no fue constitucional aprobar su inclusión. Para poder adherirla - teniendo en cuenta que los partidos políticos que trataron los temas eran los mismos que estuvieron en la etapa crítica y ya no estaban en condiciones de ofrecer resistencia en este aspecto - se aprovechó la Ley de Necesidad de Reforma para forzar la aprobación de la Asamblea Constituyente. En tal sentido, el Congreso amplió la redacción del artículo e incluyó la Asamblea Constituyente, por lo cual, en la reforma de 2004 fue finalmente incluida.

Es posible mencionar que esta inclusión fue inconstitucional, pues estaba señalado que debían seguirse los procedimientos constitucionales del artículo 230 de la Constitución entonces vigente. Es decir, una nueva ley que declare la necesidad de reforma y posteriormente se apruebe dicha reforma – que incluía la Asamblea Constituyente – en el siguiente periodo constitucional de 2007⁴⁷.

De esta manera, después de los momentos álgidos suscitados en Bolivia, tanto sociales como jurídicos, se llegó a modificar las demandas que originaron la noción de una Asamblea Constituyente reformadora de la Constitución. Ya no se habló necesariamente de la tierra y el territorio, sino de la universalidad de recursos naturales, de transformar el modelo económico de aquel entonces, y de establecer nuevos modelos de participación, representación social y política. Por estas peticiones, ya exigidas hace muchos años y de diversas formas, es que el Congreso sancionó las reformas constitucionales del año 2004, dando paso formalmente a la reforma constitucional⁴⁸.

Fueron varias las modificaciones y reformas, entre las más relevantes, las suscitadas entre los años 1967 y 1994. Tales transformaciones intentaron desarrollar a mayor profundidad las ideas republicanas en las instituciones estatales, pero tal desafío - sobre todo desde la recuperación de la democracia en 1982 - se fue mermando por varios problemas y por la notable incapacidad de varios gobiernos de manejar las dificultades del país⁴⁹. Sin embargo, la reforma de 2009, encausó cambios constitucionales muy

⁴⁷ Jorge Lazarte, “El recorrido de la Asamblea Constituyente”, en *Opiniones y Análisis: Asamblea Constituyente*, ed. Fundemos (La Paz, BO: Fundación Hans Seidel Stiftung eV / Editorial Garza Azul, 2005), 102-103.

⁴⁸ Oscar Hassenteufel Salazar, “La Asamblea Constituyente en Bolivia”, *Fides et Ratio: Revista de Difusión cultural y científica de la Universidad La Salle en Bolivia*, n.o 1 (2006): 77, http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2071081X2006000100011&lng=es&nr=iso

⁴⁹ Entre estos problemas fundamentales, se puede mencionar la denominada hiperinflación que se dio entre los años 82 y 85, donde los antecedentes del problema son claramente explicados en: Rolando Morales Anaya, “Crecimiento y desarrollo. El desarrollo de Bolivia en el siglo XX”, en *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015)*, ed. Iván Velásquez - Castellanos (La Paz, BO: Fundación Konrad Adenauer Stiftung de Bolivia / Editorial Konrad Adenauer Stiftung, 2018), 67-72. Asimismo, el problema

profundos que deben ser evaluados ya que no llegaron a resolver problemas institucionales de larga data.

1.2. Modificaciones respecto al Tribunal Constitucional y a la reelección

Para adentrarse en las modificaciones realizadas al Tribunal Constitucional y a la figura de la reelección en Bolivia, cabe citar las pretensiones de las movilizaciones en demanda de una reforma constitucional. Las primeras movilizaciones que pedían una Asamblea Constituyente que – en parte – dio origen a la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009, se remontan al año 1990 donde se dio la marcha de los indígenas de las tierras bajas. De la misma forma, el año 1995, la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), mencionó públicamente un pronunciamiento en el cual demandó la organización de una Asamblea Constituyente. Ambas movilizaciones tenían por finalidad principal la problemática de la tierra y el territorio, no así de una reforma judicial per se y menos algún reclamo a la figura de la reelección de autoridades electas para cargos públicos⁵⁰.

En este punto, la Constitución de 1994 es la que generó las modificaciones previas más importantes a la Constitución del año 2009. La Constitución de 2004 fue importante en el sentido de que viabilizó la posibilidad de una reforma constitucional total mediante una Asamblea Constituyente. Sin embargo, continuó la normativa vigente de la Constitución de 1994 respecto al Tribunal Constitucional y a la reelección en Bolivia.

Dicho esto, tres elementos fueron los fundamentales en la Constitución de 1994 que sentaron las bases de la reforma constitucional de 2009 respecto al Tribunal Constitucional y a la reelección. Inicialmente, el artículo primero fue modificado, el mismo menciona que Bolivia es un país multiétnico y pluricultural⁵¹. Claramente sentando las bases para la posterior modificación al Estado Plurinacional del año 2009.

Adicionalmente, se modificó el periodo constitucional de 4 a 5 años, en relación a lo que establecía la Constitución de 1967, sin posibilidad de reelección continua y

del narcotráfico, el cual tuvo distintas secuelas ya desde la década de los 80 hasta nuestros días. Se desarrolla parte del problema entrada la época democrática en el texto: Ricardo Sanjinés, *25 años de vigencia democrática* (La Paz: La Razón, 2007), 173-175. Ambos aspectos como ejemplos importantes que limitaron la posibilidad de construir la institucionalidad democrática y avanzar hacia un Estado de Derecho en Bolivia una vez recuperada la democracia el año 82.

⁵⁰ Oscar Hassenteufel Salazar, “La Asamblea Constituyente en Bolivia”, *Fides et Ratio: Revista de Difusión cultural y científica de la Universidad La Salle en Bolivia*, n.o 1 (2006): 76, http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2071081X2006000100011&lng=es&nr=iso

⁵¹ Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 12 de agosto de 1994, art. 1.

permitiendo a las autoridades que hayan concluido su periodo ser nuevamente electos por una sola vez de forma discontinua⁵². Tales aspectos fueron relevantes porque generaron un significativo debate en el proceso constituyente de 2009, sobre todo, en el tema de la reelección presidencial.

El tema de la reelección presidencial, tomando en cuenta la tradición presidencialista de Bolivia, desarrolló un debate álgido en el proceso constituyente de 2009 que dio la nueva Constitución. Existió un significativo número de argumentos que demarcaron la visible resistencia a la reelección presidencial inmediata. Entre ellas se pueden resaltar aquellas relacionadas a las “deformaciones caudillistas y prácticas prebendalistas en América Latina”⁵³.

Continuando con los argumentos en contra de la reelección inmediata en el proceso constituyente, existió la noción que la reelección inmediata podría otorgar la posibilidad de generar una competencia en desiguales condiciones. Sobre todo, entre el partido que detenta el gobierno y los partidos de oposición que no tienen el beneficio del aparato público estatal. Otro punto a considerar es la tradición en la política boliviana de las prácticas sindicalistas, patrimonialistas y clientelares que ayudaron, y aún ayudan, a comprender las relaciones entre Estado y sociedad. Finalizando con este debate de las prácticas con rasgos evidentemente tradicionales pero antidemocráticos que coexisten⁵⁴.

Ya en el año 2007, mientras transcurría el debate constituyente en Bolivia, se contextualizó la discusión sobre la reelección. Primero en el plano histórico, caracterizado por la crisis, las disputas constantes de poder y los intereses en juego que se manifestaban en el escenario de la constituyente. Para terminar, profundizándose en el ámbito social y político tanto a nivel nacional como local⁵⁵.

Se analizó también que el momento constituyente se generó a partir de varias crisis en el país. Por lo tanto, la crisis - si se habla de una general que aglutina a otras directamente relacionadas - enmarcó al país en un proceso de transición hacia un nuevo periodo en la historia. Una característica fundamental, en el plano político, fue la crisis de representación de los partidos políticos en aquel entonces, malas gestiones públicas

⁵² *Ibíd.*, art. 87.

⁵³ Erika Brockmann, “Perspectivas autoritarias: presidencialismo y déficit republicano”, en *Contrapuntos al debate constituyente: Ciudadanía y Estado de Derecho*, ed. Plural Editores (La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2009), 147.

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ María Teresa Zegada, “Reelección, crisis política y democracia”, en *Contrapuntos al debate constituyente*, ed. Plural Editores (La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2007), 157.

con carencia de gobernabilidad sobre asuntos importantes del Estado, entre otros problemas. De esta forma, se generó una profunda desconfianza en la sociedad⁵⁶.

En contrapartida, se presentaron también algunos argumentos a favor de la reelección. Tales argumentos estaban relacionados con la responsabilidad política que se podría haber otorgado a los gobernantes mediante el control electoral⁵⁷. Es decir, si un gobernante actuaba responsablemente destacando así una buena gestión pública, podía ser premiado con el voto de confianza para una reelección otorgado en las urnas. Sin embargo, existían y existen formas diferentes de lograr ese cometido, como ser la revocatoria de mandato o la rendición de cuentas periódicas. Las cuales dejan de lado un mecanismo que tiende a fortalecer la “cultura política tradicional caudillista, de perpetuarse en el poder vulnerando uno de los principios básicos de la democracia que es la alternancia”⁵⁸.

Uno de los argumentos más importantes que manifestó la desventaja de la reelección en el contexto boliviano fue que, finalmente, no es posible sostener el prorroguismo de una figura o determinada personalidad política que desea su reelección. Lo importante es el fortalecimiento y la continua construcción de una estructura institucional que tenga la finalidad de asegurar las políticas a mediano y largo plazo⁵⁹. Por lo tanto, es posible concluir que: la noción debatida en el proceso constituyente a favor la reelección - la cual significaba la continuidad de un gobernante o caudillo – era y es contraria al interés nacional explicado con anterioridad⁶⁰.

Dentro las desventajas que conlleva la reelección en un sistema presidencialista, se deben destacar que nunca se contó con una tradición institucional fuerte. Siempre se tuvo una legislación endeble como establecen los múltiples cambios legales en Bolivia a lo largo de su historia. La mayoría de estos cambios fueron en directo favorecimiento a las personalidades políticas que detentaba el poder. Se puede constatar entonces dos elementos de suma importancia: i) la reelección conduce a una suerte de “dictadura democrática” que solo tiende a reforzar el caudillismo, el presidencialismo, el hiperpresidencialismo y la personalización del poder; ii) la reelección reproduce una

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ *Ibíd.*, 175.

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ *Ibíd.*, 176.

⁶⁰ *Ibíd.*

“cultura política patrimonialista, prebendal, poco democrática que puede generar excesos”⁶¹.

Tal como se señaló en las desventajas de la reelección, pueden conllevar fundamentalmente al debilitamiento institucional, al uso irregular de fondos públicos y con ello crea una atmosfera de poca credibilidad e igualdad de condiciones en los procesos electorales⁶². Por tanto, el elemento institucional es de suma importancia para analizar la figura de la reelección en Bolivia, no solamente por los cambios constitucionales y de sistemas de gobierno, sino también, por la institucionalidad democrática que responde a la división de poderes, al Estado de Derecho, y al respeto de los principios democráticos de alternancia y soberanía popular.

Es fundamental desglosar un aspecto indisociable con la figura de la reelección, que es la duración de mandato que se otorga a autoridades electas para el cumplimiento de su gestión pública. La duración de mandato resulta ser una disposición que obtiene sentido en función a las características del presidencialismo en determinado contexto. Por un lado, puede aceptarse la reelección inmediata como un “premio” a una buena labor publica y que resulte garantizar la continuidad de la eficiencia en la gestión. Por otro lado, puede poner en peligro la institucionalidad enmarcada en la alternabilidad, fortaleciendo el espectro del populismo y caudillismo⁶³.

Bolivia, a lo largo de su historia no fue ajena a esa concentración de continuidad política basada en la figura del líder, mismos que fueron considerados imprescindibles para la continuidad institucional y de gestión. Dicho eso, la duración del mandato presidencial se relaciona al campo de la gestión pública, para darle continuidad y de otro lado comprender que “hace de las coyunturas de gestión y políticas disímiles y arrítmicas”⁶⁴.

De esta manera, se elaboró una recomendación acertada en el texto titulado “Constitución y poder político. Propuestas de reforma para Bolivia”⁶⁵ elaborado el año 2007, mientras se desarrollaba el proceso constituyente. Tal trabajo sobre el tema de la duración del mandato y la reelección de las principales autoridades públicas sugirió, en base a su estudio y análisis desarrollado, que se mantuviera la disposición constitucional

⁶¹ *Ibíd.*, 174.

⁶² *Ibíd.*

⁶³ Roberto Laserna et al., *Constitución y poder político, Propuestas de reforma para Bolivia* (La Paz: Iniciativas Democráticas, 2007), 165.

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ Roberto Laserna et al., *Constitución y poder político, Propuestas de reforma para Bolivia* (La Paz: Iniciativas Democráticas, 2007).

de aquel entonces, misma que establecía un periodo de 5 años y solo la posibilidad de una reelección pasado un periodo. El argumento fue apelar a la cautela, a la memoria ciudadana y a la organización partidaria dando un rango importante al principio de alternabilidad⁶⁶.

El estudio realizó una sugerencia de artículo, que, a anuencia de los autores, era el más adecuado para el tema en discusión, el mismo decía: “*Artículo. El mandato improrrogable del Presidente de la República es de cinco años. Puede ser reelecto por una sola vez después de transcurrido cuando menos un periodo constitucional*”⁶⁷.

De la cita anterior, a la Constitución final de 2009, solo cambió el elemento de la reelección después de pasado un periodo constitucional a *una sola reelección de manera continua o inmediata a la gestión en curso*. Sin embargo, el análisis previo supone tratar de mantener y velar por aquella institucionalidad democrática, limitando el poder, y poniendo en un lugar importante la alternabilidad, y la soberanía popular. En clara contravención a cualquier proyección caudillista o populista que pueda mermar o transgredir estos principios.

Sin embargo, se esgrime en el preámbulo de la Constitución de 2009 una notoria postura antirrepublicana, que según Brockmann: “*no es una mera manifestación retórica*” sino que – tomando en cuenta a diferentes actores políticos, sus intereses y el contexto de aquel momento – tuvo el fin de “*fortalecer su presencia hegemónica y el proyecto de poder planteado*”⁶⁸. Esto último en clara referencia al partido político de Evo Morales. Por lo que el partido de gobierno buscó una estrategia de desmonte del Estado republicano bajo un espectro visiblemente autoritario del bloque de poder de aquel momento⁶⁹.

2. Proceso Constituyente de la Constitución Política del Estado de 2009

Para adentrarse en la figura de la reelección se deben observar los lineamientos del sistema presidencialista en Bolivia, sistema arraigado y con matices que serán importantes desarrollar. Si bien se puede mencionar que los presidencialismos tienen sus

⁶⁶ *Ibíd.*, 165.

⁶⁷ *Ibíd.*, 166.

⁶⁸ Erika Brockmann, “Perspectivas autoritarias: presidencialismo y déficit republicano”, en *Contrapuntos al debate constituyente: Ciudadanía y Estado de Derecho*, ed. Plural Editores (La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2009), 158.

⁶⁹ *Ibíd.*, 158-159.

variantes, en la historia republicana boliviana, se generaron ciertos elementos que condicionaron y condicionan directamente la figura de la reelección.

En Bolivia y en Latinoamérica el presidencialismo, como forma de gobierno, fue tradicionalmente parte del constitucionalismo y del desenvolvimiento político. Sin embargo, dentro del estudio de los Estados democráticos, el presidencialismo puede tomar distintas formas y acentuar distintos elementos⁷⁰.

Para establecer objetivamente el estudio de la figura de la reelección, se debe tomar en cuenta que esta es producto del marco constitucional de los Estados. Estos definen expresamente las funciones del presidente y de los funcionarios públicos electos por voto popular. Asimismo, de las autoridades electas parte del Poder Ejecutivo y su relación con otros poderes estatales, así como su influencia en su determinado ordenamiento normativo y legal.

En América Latina el presidente cumple las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno. Es decir, es el principal representante de la nación donde fue electo democráticamente. Asimismo, es el que planea, administra y ejecuta las tareas del gobierno central debido a sus facultades y atribuciones otorgadas normativamente. Entre las más importantes; el poder constitucionalmente limitado de toma de decisiones, de iniciativa legislativa, y en algunos casos, de veto a proyectos de ley del legislativo⁷¹.

Ligado a los puntos anteriores, es necesario diferenciar el presidencialismo autoritario del presidencialismo de corte democrático. Tal como establece el estudio de 2007 titulado “Constitución y poder político. Propuestas de reforma para Bolivia”⁷², se indica que el presidencialismo autoritario es aquel que tiene una fuerte concentración de poderes en el presidente, falta de competencia política abierta y facultad de aquel de disolver el congreso. Por el contrario, el presidencialismo democrático permite la alternancia política y el libre ejercicio electoral, con poderes presidenciales más reducidos⁷³. Estos indicadores sobre los presidencialismos serán fundamentales para evaluar la figura de la reelección en Bolivia, así como para determinar sus efectos en el sistema político, democrático y constitucional del país.

Respecto a los criterios del sistema presidencial autoritario y democrático, es necesario complementar tales nociones con la determinación de los tres elementos para

⁷⁰ *Ibíd.*, 137-138.

⁷¹ Roberto Laserna et al., *Constitución y poder político, Propuestas de reforma para Bolivia* (La Paz: Iniciativas Democráticas, 2007), 27.

⁷² *Ibíd.*, 28.

⁷³ *Ibíd.*

definir un sistema presidencial puro⁷⁴. En primer lugar, la elección directa o casi directa del jefe de Estado, según Sartori⁷⁵, puede variar entre 4 u 8 años. Sin embargo, el periodo de mandato se puede adecuar a otros contextos constitucionales y así tener un tiempo de gestión distinto. Como segundo punto, el Gobierno o el ejecutivo, no son designados o desbancados mediante el voto del Congreso o Asamblea Legislativa. Finalmente, los gobiernos son una prerrogativa presidencial, es decir, que el primer mandatario o presidente dirige el poder ejecutivo y todo el sistema institucional y administrativo que lo compone. Asimismo, el presidente es Jefe de Estado, de gobierno y en muchos casos, jefe de partido político⁷⁶.

Teniendo en cuenta el presidencialismo, puede presentarse entonces el denominado “problema de legitimidad dual”⁷⁷. Este problema surge respecto a la forma de establecer específicamente la correcta división de poderes y funciones entre el poder ejecutivo y el legislativo. Teniendo en cuenta la contradicción que se puede presentar en un sistema de legitimidad dual, lo fundamental es analizar cómo resolver estos conflictos inherentes a la construcción de un Estado de Derecho democrático.

Aquí surge una cuestión importante sobre el poder ejecutivo y legislativo: ¿Quién tiene mayor legitimidad? Inicialmente, se debe establecer que la legitimidad, en ambos casos, es otorgada por la sociedad al momento de ejercer su voto democrático. Esta legitimidad se otorga al ejercicio de una función y no así al ejercicio de un poder pre – contenido en una función⁷⁸.

Por tanto, la legitimidad se otorga a diferentes funciones estatales y por dos vías diferentes. En la mayoría de los casos, sin embargo, esto no determina que un poder estatal tenga más o menos legitimidad que otro, la legitimidad es la misma pero el ejercicio de sus funciones públicas varía. Es por ello que, la determinación de un orden constitucional y normativo, es de vital importancia para reglamentar los pesos y contrapesos de ambos poderes que solo pueden entenderse por la delegación parcial del ejercicio soberano de la sociedad organizada⁷⁹.

Realizada la aclaración sobre el problema de la legitimidad dual, surge otro elemento. Se señala que en el sistema presidencial no existiría una actitud colaborativa

⁷⁴ *Ibíd.*, 26.

⁷⁵ *Ibíd.*

⁷⁶ *Ibíd.*, 26-27.

⁷⁷ *Ibíd.*, 31.

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ *Ibíd.*, 31-32.

por parte del Congreso o Parlamento debido a que no recibe réditos políticos de los éxitos gubernamentales, pero sí comparte responsabilidades⁸⁰. Por otro lado, la ineficacia o impopularidad de la gestión gubernamental podría provocar estancamientos o situaciones críticas si es que no se tuviera la posibilidad de revocarlos o de realizar alguna otra medida por parte del legislativo⁸¹.

Llega a ser imprescindible entonces, un sistema de controles mutuos entre ambos poderes, por ejemplo, en la disyuntiva que podría generarse al elegir o establecer el nombramiento de autoridades públicas, en las que se requiere un tratamiento conjunto. La importancia de los “frenos y contrapesos”, deben ser probados para que su eficacia sea visible y estos no sean susceptibles de manipulaciones⁸².

Es posible mencionar, dentro de los mecanismos más eficaces de control al presidente, puede presentarse la posibilidad de su reelección. Debido a lo señalado con anterioridad, puede premiarse o castigarse el ejercicio presidencial y gubernamental mediante esta figura⁸³.

En referencia a la reelección, varios países decidieron retardar su capacidad, ya sea de uno o dos periodos; por una sola o dos veces. Eso lo realizaron con el objetivo mayor de contrarrestar la excesiva personalización y populismo en el ejercicio presidencial⁸⁴. Por tanto, prohibir la reelección presidencial o de autoridades públicas electas puede resultar en una contradicción conceptual con el régimen presidencialista pues podría contravenir con la responsabilidad inherente a la gestión pública. Sin embargo, la limitación se puede concebir como una forma eficaz de evitar posiciones populistas y alejadas de la visión democrática de Estado⁸⁵.

Este último argumento cobra mucha más fuerza cuando se lo entiende en el contexto latinoamericano, con un historial de populismos y caudillismos con claro culto a la personalidad. Pero, sobre todo, con una institucionalidad republicana y democrática endeble que al menor indicio de rescate estatal del populista puede ser objeto de transformar su Constitución y sus leyes. Nada más cercano al presidencialismo autoritario y al desmantelamiento de los principios democráticos.

⁸⁰ *Ibíd.*, 27.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² *Ibíd.*, 35.

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ *Ibíd.*, 36.

⁸⁵ *Ibíd.*

En 2007, el proceso constituyente iba acompañado de una crisis estatal que generó la propuesta de reformar las instituciones políticas y buscaba recuperar la legitimidad y credibilidad social. Claramente este proceso iba a generar efectos políticos y jurídicos, y en el caso específico, una de las reformas que más efectos conllevó fue la reforma a la reelección de las autoridades. Asimismo, la reforma que acompañó a la generación de efectos políticos y jurídicos fue la modificación y posterior ejercicio institucional del Tribunal Constitucional Plurinacional, que como se analizará, fue el máximo intérprete de la figura de la reelección⁸⁶.

2.1. Antecedentes históricos jurídico – políticos entre el año 2004 y 2009

Entre los años 2000 y 2005, existieron diferentes problemas que condujeron a reformas constitucionales. Sin embargo, lo que caracterizó esos años fue la debilidad institucional que pudo ser percibida en 3 distintas problemáticas. En primera instancia, la carencia de acuerdos entre líderes y partidos políticos para mejorar las instituciones; como segundo punto, la incapacidad de mantener el Estado de Derecho y de proveer eficazmente servicios públicos a la población; y finalmente, la incapacidad de mantener políticas públicas de mediano y largo plazo⁸⁷.

En los años mencionados, se podían vislumbrar otros problemas conexos. Entre ellos; la falta de independencia judicial y la ineficiencia del marco legal en su conjunto, tal como estableció el estudio del Banco Mundial entre otros indicadores analizados⁸⁸. Como establece una república democrática, la independencia del poder judicial es fundamental para lograr la imparcialidad, la eficacia y la probidad de un sistema judicial. Sin embargo, como señaló el estudio de 2005, “el judicial es en Bolivia el más débil de los tres poderes del Estado”⁸⁹.

Esta premisa se sustentó en que el sector de justicia era vulnerable a la influencia del poder ejecutivo y legislativo, así como a los intereses partidistas de los gobiernos al intentar copar las designaciones de las autoridades judiciales⁹⁰. Este último punto es de

⁸⁶ *Ibíd.*, 25.

⁸⁷ Estados Unidos de América Banco Mundial, *Por el bienestar de todos, Bolivia* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006), 487.

⁸⁸ *Ibíd.*, 494.

⁸⁹ *Ibíd.*, 554.

⁹⁰ *Ibíd.*

vital importancia para evaluar los antecedentes institucionales y el desempeño que tuvo el TCP, su contexto político, sobre las decisiones de la reelección en Bolivia.

Justamente las reformas que se habían emprendido hasta ese año, se enfocaron en intentar garantizar la independencia judicial y en impedir que el gobierno tenga interferencia directa en base a sus intereses. Al realizar este intento infructuoso, descuidaron el objetivo que se habían planteado; el de fortalecer la institucionalidad para mejorar la eficiencia y transparencia judicial⁹¹.

En ese momento se evaluó el problema del sistema de justicia, desde la problemática de la seguridad ciudadana, el poco presupuesto asignado a la justicia y el ineficiente desempeño de los operadores de justicia a nivel nacional⁹². Todos estos inconvenientes y pendientes carentes de solución en todos estos últimos años, estuvieron enmarcados en la falta de institucionalidad judicial boliviana, incluida la del TCP.

El año 2005, sobre la elección de los altos jueces o magistrados encargados de velar por el cumplimiento de las normas, el Estado de Derecho y la institución judicial republicana, se realizaba la siguiente recomendación:

El proceso de selección y evaluación de los jueces debe realizarse mediante procesos transparentes y equitativos, a fin de asegurar la independencia del poder judicial y contrarrestar la imagen de corrupción y excesiva subordinación dentro del mismo. Es necesaria la creación de nuevos juzgados y distribuirlos adecuadamente para cubrir el déficit de más del 40 por ciento en el ámbito local, adecuando el sistema de justicia a la demanda y necesidades de la población⁹³.

Tres nociones son importantes a destacar. De inicio, la reforma debía asegurar la independencia del poder judicial, tal independencia entendida como no sujeta a lineamientos impuestos o intereses inherentes a las autoridades que ejercen el poder ejecutivo y legislativo. Como segunda noción, se estableció que la reforma debía contrarrestar la imagen de excesiva subordinación del poder judicial a poderes externos. Finalmente, que la reforma necesitaba adecuar el sistema de justicia a las demandas y necesidades de la población, dándose finalmente la referencia a construir un Estado de Derecho basado en la institucionalidad y en la soberanía popular como principio democrático.

⁹¹ *Ibíd.*, 555.

⁹² *Ibíd.*, 561.

⁹³ *Ibíd.*, 561-562.

Cabe cuestionarse si estas recomendaciones y lineamientos dados el año 2005, fueron resueltos por las reformas posteriores, especialmente por la reforma constitucional del 2009. Evidentemente, aún existen estas dificultades. Respecto al tema en controversia, el manejo de la reelección pudo sacar a la luz varios problemas pendientes del sistema judicial y sus instituciones. Tal como mencionó Teresa Zegada citando a Zovatto: que la fiebre reeleccionista en América Latina fue y es eventualmente, una mala noticia para los países latinoamericanos debido a la debilidad de sus instituciones y a la personalización en aumento de la política y sus autoridades⁹⁴.

Adecuando las últimas nociones al contexto boliviano, Brockmann señaló que existieron corrientes hiperpresidenciales en Latinoamérica⁹⁵. Bolivia, en su proceso constituyente, no fue la excepción. En este sentido, indica que dichas corrientes:

se tradujeron no solo en las reformas constitucionales para prolongar los mandatos legislando la reelección inmediata, sino también en la construcción de mecanismos institucionales para lograr mayor concentración de poder, diluyendo los mecanismos de mutuo control y poniendo los pesos y contrapesos a favor de jefes de Estado y de gobierno a quienes se les confería poderes y prerrogativas con carácter excepcional⁹⁶.

Este contexto es posible entenderlo en el proceso constituyente que dio lugar a la Constitución de 2009. Para aquel entonces, ya había empezado un historial de intentos reeleccionistas en varias frágiles democracias latinoamericanas y de la misma forma en Bolivia. La discusión fue trasladada al debate de reforma constitucional, y solo se aprobó y consolidó en el texto constitucional una sola reelección de manera continua en los cargos de presidente y vicepresidente de la República.

El año 2016 hubo un intento de modificación al artículo 168, que regulaba esta única reelección. El referéndum modificador dictó que la población rechazó tal intento de reelección indefinida, debido a que buscaban quitar límites a la reelección. Sin embargo, a pesar de los resultados consolidados del referéndum de 2016, el TCP habilitó a las autoridades a la posibilidad de una cuarta reelección. Es por ello que la problemática

⁹⁴ María Teresa Zegada, "Reelección, crisis política y democracia", en *Contrapuntos al debate constituyente*, ed. Plural Editores (La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2007), 170.

⁹⁵ Erika Brockmann, "Perspectivas autoritarias: presidencialismo y déficit republicano", en *Contrapuntos al debate constituyente: Ciudadanía y Estado de Derecho*, ed. Plural Editores (La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2009), 138.

⁹⁶ *Ibíd.*, 138-139.

de la reelección y el TCP es indisociable, a su vez el análisis de qué efectos políticos y jurídicos causó este fenómeno⁹⁷.

Si bien existieron momentos donde se buscó reducir ciertas prerrogativas presidenciales, estos intentos no fueron fructíferos. Un ejemplo es el antecedente jurídico inmediato al proceso constituyente de 2009, que fue la reforma de 2004. Tal reforma tuvo una modificación que fue la adhesión del artículo 232 que se insertó para el procedimiento de reforma constitucional. Incorporó la figura de la Asamblea Constituyente y que la misma debía ser convocada por una Ley especial de convocatoria, lo cual sucedió. Sin embargo, el proceso no podía contar con el veto presidencial⁹⁸. Si bien luego en el proceso constituyente hubo una excesiva intervención del poder ejecutivo, estos intentos aislados de reducir el hiperpresidencialismo fueron solo eso, intentos, ya que el presidencialismo acrecentó luego de la CPE de 2009.

Lo cierto es que el presidencialismo o visto también – a criterio de Brockmann- como “hiperpresidencialismo”, es finalmente constitucionalizado en el texto de 2009. Tal afirmación se la presenta observando el contenido de las reformas realizadas a la estructura del Estado y al sistema de gobierno presidencialista que es un sistema que se contempló en la tradición constitucional boliviana⁹⁹. Sin embargo, es necesario realizar un análisis comparativo realizado entre la reforma constitucional de 2004 respecto a la de 2009. Este breve análisis debe estar anclado en la influencia del sistema presidencialista boliviano.

Como primer aspecto, la reforma introdujo la segunda vuelta electoral, lo cual hace que tenga mayor importancia la votación popular directa, privilegiando la legitimidad que deviene de ella. Se confirió de esta manera un relevante peso político al presidente y deslindó al mismo de intervenciones parlamentarias para su elección en contextos definitorios o dirimitorios¹⁰⁰.

⁹⁷ Tal como se muestra en los resultados oficiales emitidos por el OEP, el Referendo Constitucional para que se apruebe o no la reforma del artículo 168 tuvo los siguientes porcentajes: el No a la reforma ganó con 51,3% de los votos válidos, frente al 48,7% de votos por la opción del Sí. Bolivia Órgano Electoral Plurinacional, “Referendo constitucional 2016”, *Órgano Electoral Plurinacional*, accedido 20 de enero de 2021, párr. 1 y 2, [Referendo Constitucional 2016 | Órgano Electoral Plurinacional \(oep.org.bo\)](https://www.oep.org.bo/Referendo-Constitucional-2016). Asimismo, ese resultado no fue reconocido ni mencionado en la Sentencia Constitucional que habilitó la reelección indefinida en Bolivia No. 0084/2017 emitida el 23 de noviembre de 2017.

⁹⁸ Francisco Fernández Segado, “La reforma constitucional de Bolivia de febrero de 2004. Una mirada crítica”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n.o 8 (2004): 717, <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/50662>.

⁹⁹ Erika Brockmann, “Perspectivas autoritarias: presidencialismo y déficit republicano”, en *Contrapuntos al debate constituyente: Ciudadanía y Estado de Derecho*, ed. Plural Editores (La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2009), 145.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, 146.

El segundo aspecto corresponde a la reelección inmediata y por única vez de forma continua. Esta institución potencializa la investidura presidencial. Sin embargo, la incorporación de la reelección no incluyó en el nuevo texto la reducción de los años de mandato presidencial, aspecto importante para la autora¹⁰¹. Finalmente señala que, si bien no existió la reducción de mandato de 5 a 4 años, se presentó cierto contrapeso en la configuración de la revocatoria de mandato vía referéndum. Contrario a la revocatoria, la figura del referéndum fue utilizado para intentar modificar el art. 168 para aprobar la reelección indefinida. Este intento fue denegado por la sociedad en el referéndum de 2016, lo que reafirmo la voluntad soberana de poner un límite a la reelección indefinida.

En definitiva, se debe mencionar que el nuevo proceso político que se generó para el proceso constituyente que dio lugar a la Constitución de 2009, inició con la victoria del Movimiento Al Socialismo (MAS) el año 2005. Entonces, se cristalizaron cambios que – dentro de muchos otros – tuvieron una pretensión hegemónica visibilizada en sus nuevos sujetos políticos¹⁰².

Esta hegemonía recayó principalmente en la figura del entonces presidente Evo Morales Aima. Su presidencia representó: “contradicciones y tensiones que la capacidad institucional del Estado”. Tal afirmación se presenta debido a la repercusión que causó el intento prorroguista de consolidar la reelección indefinida sobre su figura¹⁰³. La reelección indefinida que no está ni estaba contemplada en la Constitución y en ninguna otra normativa nacional, pero mediante el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), lograron viabilizar para las elecciones generales de 2019. Este contexto generó visibles efectos jurídicos y políticos.

2.2. Deliberación y modificaciones en el proceso constituyente respecto al TCP y la reelección

El análisis de Teresa Zegada¹⁰⁴ indica que ya en el proceso constituyente que dio la Constitución de 2009 se asentó la propuesta de reelección presidencial, la cual fue directamente impulsada por representantes del gobierno y por el presidente de la República de entonces Evo Morales. Este debate se convirtió en uno de los más álgidos

¹⁰¹ *Ibíd.*

¹⁰² *Ibíd.*, 140

¹⁰³ *Ibíd.*

¹⁰⁴ María Teresa Zegada, “Reelección, crisis política y democracia”, en *Contrapuntos al debate constituyente*, ed. Plural Editores (La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2007), 158.

y controvertidos del proceso constituyente desde la instalación de la Asamblea Constituyente. A la par de este tema, se causó el desplazamiento de otros argumentos fundamentales respecto a la reforma constitucional. Se provocaron reacciones adversas en la opinión pública y en los partidos políticos de oposición¹⁰⁵.

Durante varios meses existió una fuerte retórica política – controversial evidentemente – sobre la figura de la reelección. En asociación con el modelo venezolano, existía una intención del gobierno en ejercicio de perpetuarse en el poder. Dicha intención fue enérgicamente cuestionada por la oposición debido a su carácter antidemocrático¹⁰⁶.

Desde el momento de la elección de constituyentes, previa instalación de la Asamblea Constituyente, existió un discurso gubernamental en favor a la reelección. Posteriormente el tema fue debatido para consolidar la figura en la Constitución¹⁰⁷. Los primeros discursos referidos a la reelección se registraron en mayo del año 2006, simultáneamente a las campañas electorales para la elección de asambleístas constituyentes. El gobierno y el MAS tenían una clara intención: buscar la aprobación de la reelección presidencial en la Asamblea Constituyente, con el deseo de que “Evo Morales fuera reelegido tan pronto como concluya su gestión” tal como menciona el Senador Peredo¹⁰⁸. Cesar Navarro, quien era jefe de la bancada del MAS en la Cámara de Diputados, secundo la anterior premisa¹⁰⁹. Eran claras las intenciones de buscar la reelección inmediata desde el 2006.

En coherencia con las declaraciones vertidas por representantes del Gobierno y del MAS; Carlos Romero – quien fue candidato y luego electo primer constituyente por el departamento de Santa Cruz de la Sierra – mencionó que la propuesta de reelección contemplaba a ambos, es decir, tanto a presidente como a vicepresidente de la República¹¹⁰. De acuerdo a lo señalado, tal propuesta fue llevada al debate de la Asamblea Constituyente, pero años posteriores siguió latente, causando efectos políticos y jurídicos en el país.

Sin embargo, si bien es importante definir cuál fue la intención, las acciones y medidas tomadas por las autoridades y representantes de partidos políticos respecto a la reelección, también es fundamental señalar cuál fue la posición de los ciudadanos

¹⁰⁵ *Ibíd.*, 159.

¹⁰⁶ *Ibíd.*

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁸ *Ibíd.*, 160.

¹⁰⁹ *Ibíd.*

¹¹⁰ *Ibíd.*, 161.

respecto a ese tema. Teresa Zegada hace referencia a una encuesta difundida en el año 2007, en la cual se preguntó a la sociedad boliviana su punto de vista sobre la reelección. Los resultados de esa consulta dictaban que el 56% de los encuestados estaba en contra de la reelección inmediata del presidente, mientras que el 37% apoyada la propuesta¹¹¹.

Asimismo, la encuesta mostró los siguientes datos: dos de cada tres bolivianos creían que Evo Morales y las demás autoridades electas el 2005 debían terminar su mandato acorde a lo que establecía la Constitución. Los datos arrojados por la encuesta de 2007 de Grupo Mori denotaron la evidencia de que no existía una posición aliada a la reelección¹¹². Lo cual fue también indiscutible en los resultados del referéndum realizado el 21 de febrero de 2016, donde se rechazó la propuesta de modificar el texto constitucional para aprobar la reelección indefinida.

A pesar de las intenciones vertidas en declaraciones oficiales, es importante analizar los argumentos, tanto a favor como en contra de la reelección. Desde el estudio de Teresa Zegada, se sostiene que puede ser pertinente la reelección en base a los siguientes criterios:

Resulta pertinente en un sistema institucional donde existe una clara separación de poderes con pesos y contrapesos que reduzcan el presidencialismo, cortes judiciales con autonomía, órganos de control – como la Procuraduría o Contraloría – eficientes y autónomos, un cuerpo legislativo responsable ante sus electores y con capacidad fiscalizadora independiente, una fuerza pública despolitizada, y medios de comunicación que ejerzan su misión informativa con plena libertad¹¹³.

Ante tan importantes requisitos para considerar la reelección inmediata, se deben resaltar los aspectos más importantes. Inicialmente, aclarar que los puntos desarrollados fueron vertidos y debatidos el año 2004 en la República de Colombia. Se presentaron como condiciones mínimas para aplicar la reelección inmediata por quienes estaban a favor de la figura y su implementación¹¹⁴.

Hecha la aclaración, se resaltan los siguientes puntos, donde resultaría pertinente acceder a una reelección inmediata, o las bases necesarias para que una reelección no signifique una contravención a un sistema democrático; *i) Tener un sistema institucional*

¹¹¹ *Ibíd.*, 165.

¹¹² *Ibíd.*

¹¹³ *Ibíd.*, 166.

¹¹⁴ *Ibíd.*

con clara separación de poderes; ii) reducción del presidencialismo; iii) Cortes judiciales con plena autonomía; iv) Órganos de control eficientes y autónomos (en el caso específico encajaría el TCP, debido a que funge como órgano de control constitucional desde el 2009); v) cuerpo legislativo responsable ante sus electores y con capacidad fiscalizadora independiente y; vi) fuerza pública despolitizada.

Aparte de evaluar y adecuar tales requisitos en un Estado para analizar la pertinencia de aplicar la figura de la reelección inmediata, es necesario establecer la premisa que si las seis condiciones señaladas no se cumplen no sería pertinente implementar la reelección inmediata. En todo caso, si la reelección inmediata es efectuada de un modo forzoso, sin importar la forma o el mecanismo de esta implementación irregular, ilegítima o incluso ilegal, se estaría contraviniendo los principios democráticos y la institucionalidad democrática de un Estado¹¹⁵.

Estos requisitos deben ser vistos también, como un resultado de la historia política latinoamericana y, en este caso, boliviana. Esta historia política que evidencia el ejercicio de sistemas presidencialistas y que tienen en común la recurrencia de fenómenos como el caudillismo o el populismo. Por este motivo es que causó diversas repercusiones en los Estados democráticos o que intentaban democratizarse. Por ello, se tuvieron que establecer barreras y límites constitucionales para evitar el “uso arbitrario del poder y la tendencia al prorroguismo”¹¹⁶.

Se puede afirmar que la prohibición de la reelección en la región estuvo directamente relacionada a la respuesta democrática contra las dictaduras militares. El mecanismo que pudo frenar esta lucha prorroguista y reeleccionista en los países que tuvieron regímenes caudillistas fue la implementación de constituciones que consignaran la limitación del poder personal de los líderes¹¹⁷. En tal caso, esta limitación significaba establecer una prohibición de reelección o en definitiva permitir solo una reelección ya sea de forma continua o discontinua.

Teresa Zegada, citando a Burdman, que el mismo fue citado en Profiti, señala lo siguiente; “En todos los países de América Latina, desde el siglo XIX la tradición constitucional republicana había prohibido las reelecciones, para contrapesar las

¹¹⁵ Rivera Santivañez desarrolla los tres principios elementales que deben regir un Estado de Derecho democrático, los mismos son: Principio de soberanía popular, separación de poderes y alternabilidad. Cf. José Antonio Rivera Santivañez, “La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano”, Revista boliviana de derecho n°12 (2011), <http://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n12/n12a02.pdf>.

¹¹⁶ *Ibíd.*, 166.

¹¹⁷ *Ibíd.*, 167.

históricas tendencias personalistas de nuestra política”¹¹⁸. Esta premisa es verídica incluso en la voluntad popular expresada el 21 de febrero de 2016, que negó mediante referéndum la modificación constitucional para permitir la reelección indefinida. Es decir, existe una conciencia democrática de gran parte de la sociedad en este tema.

Volviendo al tema del contexto regional, se debe analizar la prohibición o aceptación de la reelección en países latinoamericanos. Dentro de los ejemplos más significativos, para el año 2007 - cuando se debatía en el proceso constituyente boliviano la modificación a la figura de la reelección - se tenían dentro de los siguientes países los siguientes datos: en el cuadro elaborado sobre la reelección de los países en la región; Guatemala, Honduras, México y Paraguay no tenían permitida la reelección. Perú, Nicaragua, Salvador, Ecuador, Bolivia, Chile: permitían la reelección discontinua, es decir, después de pasado un periodo constitucional.

Finalmente, Brasil, Colombia y Venezuela permitían una sola reelección de forma continua. Argentina tenía una figura distinta ya que permitía una reelección de forma continua y luego una más después de pasado un periodo constitucional¹¹⁹. Estos datos recogidos el año 2007 fueron variando, sobre todo, en algunos países al inclinarse a aprobar solo una reelección de forma continua. Sin embargo, creció la última década una fiebre reeleccionista que intentó quebrar todo límite y apostar a la reelección indefinida, como ser el caso boliviano desde el 2016.

Hasta llegar a la problemática reeleccionista del 2017 en Bolivia, avalada por el máximo intérprete de la Constitución como ser el TCP, pasaron varios momentos importantes. El contexto del 2009, posteriormente a la aprobación de la CPE, la autora Brockmann afirmó que el tiempo que transcurrió desde el 2006 hasta el 2009, significó un periodo complejo y conflictivo lleno de contradicciones y “tensiones que rebasaron la capacidad institucional del estado para administrarlos”¹²⁰.

Estos problemas perduraron, sobre todo, en relación a la institucionalidad democrática hasta el año 2019. A partir de la intención reeleccionista, existió la permisividad del TCP y del Órgano Electoral, al intentarse un nuevo mandato contra la Constitución y contra la voluntad popular expresada en el referéndum de 2016. Por tanto, se suscitaron hechos sociales, políticos y jurídicos que desembocaron en un gran

¹¹⁸ *Ibíd.*

¹¹⁹ *Ibíd.*, 168-169.

¹²⁰ Erika Brockmann, “Perspectivas autoritarias: presidencialismo y déficit republicano”, en *Contrapuntos al debate constituyente: Ciudadanía y Estado de Derecho*, ed. Plural Editores (La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2009), 141.

movimiento de rechazo a la reelección. La problemática de la reelección en Bolivia moldeó las últimas décadas de forma incisiva la historia boliviana. Ciertamente, tuvo efectos políticos y jurídicos que se visibilizaron en cambios normativos, interpretaciones, y cambios políticos trascendentales.

Como mencionó el ex constituyente Jorge Lazarte sobre lo que fue la aprobación de la CPE de 2009, dijo que esta aprobación significó para él un momento crítico que podría agravarse sobre todo por “implicar el estallido de múltiples fracturas históricas con las cuales siempre ha vivido el país en distintos tiempos y cuya irresolución ha impedido a Bolivia ser un país moderno y democrático”¹²¹. Posiblemente vaticinaba la crisis que posteriormente se iba a desarrollar a causa de la implementación, interpretación y ejecución de la nueva carta magna, que careció de consensos democráticos. Delimitando la premisa anterior a las confrontaciones sociales que se dieron a partir del debate sobre la reelección.

A modo de conclusión sobre los elementos referentes a la reelección, el contenido de las reformas realizadas en la CPE de 2009 fortaleció el sistema presidencialista ya contemplado en la tradición republicana¹²². Teniendo un elemento contrario a los requisitos indispensables para aplicar la reelección en un sistema democrático institucionalmente fuerte. Ya el año 2007 se mencionaba que era importante retomar los argumentos de fondo relacionados a la reelección para consolidar e intentar fortalecer la institucionalidad antes que el prorroguismo y caudillismo¹²³. Lo importante es cuestionar hasta qué punto, desde una perspectiva jurídica y política, estas problemáticas tuvieron efectos en el Estado boliviano.

3. Contexto jurídico y político sobre la reelección a partir de la Constitución Política del Estado de 2009

Al abordar elementos que contextualicen de forma precisa el ámbito jurídico y político sobre la reelección, es fundamental retomar el aspecto del sistema presidencialista boliviano. Complementando lo abordado hasta ahora, desde la mirada de una cultura con tintes caudillistas, es posible entender las formas de ejercer el liderazgo

¹²¹ *Ibíd.*, 143.

¹²² *Ibíd.*, 145.

¹²³ María Teresa Zegada, “Reelección, crisis política y democracia”, en *Contrapuntos al debate constituyente*, ed. Plural Editores (La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2007), 181.

y el ejercicio del poder presidencial en momentos de contienda electoral y de disputa de poder. Esto puede resultar en un “disloque del modelo de gobernabilidad” resultado de visiones y posiciones contrapuestas¹²⁴.

Se mencionaron los seis requisitos o elementos esenciales que pueden hacer viable la reelección en un Estado¹²⁵. En contra posición, se pueden evidenciar hechos que relevan procesos hacia la concentración de poder, incumplimiento de normas y debilitamiento/ desmantelamiento institucional. Así como de mecanismos de control que tienen directa relación con la ampliación de la discrecionalidad del ejercicio del poder presidencial y su entorno¹²⁶. Estas prácticas rutinarias en la política y en el sistema jurídico boliviano, fueron y son contrarias a los requisitos o elementos desarrollados.

Sin embargo, donde se pudo evidenciar específicamente estas nociones, según el estudio de Brockmann, es en los siguientes hechos, por mencionar los más relevantes: i) procesos políticos y legales cuya consecuencia fue el desmantelamiento del Tribunal Constitucional; ii) Instrumentalización política o judicialización de la política, además del debilitamiento del Poder Judicial y; iii) la estrategia política, judicial y electoral tendiente a tomar el control territorial de áreas geográficas políticamente adversas¹²⁷.

En relación a los seis criterios para que un Estado pueda habilitarse a una reelección, se deben contraponer los mismos con las tres problemáticas anteriormente mencionadas. El desmantelamiento del Tribunal Constitucional (TC), que posteriormente volvió a funcionar desde la CPE de 2009, tuvo un curso de baja credibilidad y no consolidó su institucionalización. Siendo objeto de diversas observaciones, la más cuestionada, la habilitación a una reelección indefinida contraria a la Constitución. Esto llevaría a señalar que el elemento de consolidar Cortes judiciales con plena autonomía y órganos de control eficientes y autónomos no puede adecuarse al funcionamiento y ejercicio del TCP.

De la misma forma, se pudo evidenciar la instrumentalización política o judicialización de la política, lo cual, aparte de contravenir el elemento de cortes y órganos de control autónomos, va en contra del requisito de obtener una fuerza pública

¹²⁴ Erika Brockmann, “Perspectivas autoritarias: presidencialismo y déficit republicano”, en *Contrapuntos al debate constituyente: Ciudadanía y Estado de Derecho*, ed. Plural Editores (La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2009), 154.

¹²⁵ Los seis requisitos señalados son: Sistema institucional con separación de poderes, reducción del presidencialismo, Cortes judiciales con autonomía, órganos de control eficientes y autónomos, cuerpo legislativo responsable ante sus electores y con capacidad de fiscalización independiente y fuerza pública despolitizada.

¹²⁶ *Ibíd.*, 159.

¹²⁷ *Ibíd.*

despolitizada. La estrategia que implementó el gobierno de obtener un control político de las regiones y municipios del país, al contar con apoyo electoral y judicial iría en contra del requisito de contar con un sistema institucional con clara separación de poderes. Así no aplicar los pesos y contrapesos necesarios por parte de los órganos encargados de hacerlo como ser el órgano judicial y electoral.

A todo ello se puede añadir la vocación hegemónica y centralista de los que entonces detentaban el poder, bajo el claro liderazgo de Evo Morales. Se señaló que el mismo fue un “actor renuente a cohabitar democráticamente con adversarios políticamente fuertes”¹²⁸. Lo cierto es que, también por parte de él, existió la voluntad de acrecentar las facultades presidenciales y la visión totalitaria de la fuerza pública al apoyar abiertamente las reformas de su partido político.

Por tanto, el denominado “evismo”, fue creciendo en desmedro de la institucionalización estatal y, tal como mencionó Brockmann, con ello “Existiría suficiente evidencia para sostener que en la pretensión hegemónica el MAS habría dejado aflorar valores antidemocráticos”¹²⁹. Esta premisa en referencia al; desmantelamiento de instituciones, cambios normativos a favor del poder hegemónico del partido de gobierno y prácticas autoritarias en el proceso constituyente. Existió, sin embargo, una dimensión referente al poder otorgado y ejercido por el jefe del partido y de su entorno. Este poder pudo desconocer en los hechos las normas que limitan su mandato establecido¹³⁰.

Sin embargo, jurídica y normativamente, ¿cómo es posible evidenciar y visualizar todo lo expuesto anteriormente? Para responder tal cuestión, se debe exponer y analizar las normas posteriores a la vigencia de la Constitución de 2009, para que, con ello, se determine como se desarrolló la figura de la reelección en Bolivia. Asimismo, exponer cual fue el rol que asumió el TCP al interpretar y ejecutar sus decisiones referentes a la reelección. Con este contexto se podrá mostrar con mayor claridad, una aproximación a los efectos jurídicos y políticos que significaron la reelección en Bolivia.

3.1. Ley de interpretación normativa y Declaración Constitucional 003/2013

El 22 de enero de 2006 tomó posesión de la presidencia de la República Evo Morales y de la vicepresidencia Álvaro García Linera. Desde ese momento al año 2009

¹²⁸ *Ibíd.*, 155.

¹²⁹ *Ibíd.*, 152.

¹³⁰ *Ibíd.*, 163.

se desarrolló con mayor incidencia e intensidad el proceso constituyente, iniciado legal y formalmente el año 2002 con la Ley de Necesidad de Reforma. En ese sentido, la CPE de 2009 señala en su disposición transitoria segunda:

II. Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones.¹³¹

Por tanto, el mandato constitucional iniciado el año 2006 – por mandato de la misma CPE – debía ser contabilizado para algún intento de reelección. Cabe destacar también que el Art. 168 de la CPE establece solo una reelección de forma continua. Con estos antecedentes y vislumbrando una clara intención – que por vía judicial – pueda permitirse una interpretación o la creación de un derecho inexistente en el texto constitucional. La Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), a la cabeza del vicepresidente Álvaro García Linera presentó al TCP una consulta sobre la constitucionalidad del proyecto de Ley de Aplicación Normativa.

La Ley de Interpretación Normativa tenía la pretensión que, dentro de su interpretación constitucional, se pueda permitir una nueva reelección del presidente y vicepresidente en las elecciones del 2014. Lo cual, constitucionalmente no estaba permitido por la disposición transitoria segunda. Ellos alegaron que, el Estado boliviano fue refundado con la CPE de 2009 y que el periodo anterior a la CPE no debía contar por ser un Estado anterior, noción paradójicamente contraria a lo que la misma CPE determina.

De esta forma el TCP emitió la Declaración Constitucional (DC) 003/2013, en respuesta a la consulta realizada por el vicepresidente. La DC para poder determinar la aplicación normativa de los artículos de la ley elevados a consulta, fue fundamental que interprete su constitucionalidad realizando un análisis teórico, doctrinal y jurídico. Es por ello que este análisis se plantea en la DC destacando algunos puntos relevantes.

El primer aspecto se refiere a que, como establecieron en los fundamentos jurídicos del fallo, señalaron que el poder constituyente ejercido en el proceso constituyente tuvo un carácter originario. Entendieron entonces el proceso constituyente como autónomo, y que el mismo trazó un nuevo orden jurídico diferente al preexistente. Por tanto, con estos puntos relevantes, el TCP dictó mediante la DC que existió una

¹³¹ Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 7 de febrero de 2009

refundación del Estado y que, por esto, el periodo anterior a la aprobación de la CPE del 2009 no pudo ser contabilizado a efecto de los nuevos periodos de funciones.

Es decir, el TCP hizo una errónea valoración e interpretación de la disposición transitoria segunda de la CPE, argumentando la refundación estatal por el carácter originario del poder constituyente. Claramente algo que nunca sucedió, porque el poder constituyente ejercido no fue originario y, por lo tanto, nunca existió una refundación del Estado boliviano¹³².

3.2. Referéndum constitucional de 2016

Dados los antecedentes, era de conocimiento de la sociedad y de los gobernantes, que para la elección que debía realizarse el 2019 ya no estaba permitida una nueva reelección de autoridades, específicamente, del presidente y vicepresidente. La DC tácitamente sentenció que, debido a la refundación estatal consolidada con la CPE de 2009, el periodo anterior a la Constitución no contaba, pero sí se encontraba con plena vigencia lo dispuesto en el Art. 168 de la Constitución¹³³. Por tanto, la única forma de modificar la disposición del art.168 era por la vía de un referéndum constitucional.

En ese entendido, la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM), el año 2015, presentó a la ALP la propuesta de un referéndum de cumpla con el objetivo de modificar la disposición de solo una reelección continua del art. 168 de la CPE. Evidentemente, esta organización era afín al gobierno del MAS y tenía la pretensión de posibilitar la reelección indefinida de Evo Morales, ese entonces, presidente de Bolivia¹³⁴.

Contando con el respaldo de la CONALCAM y, en coordinación, el gobierno que ya dominaba la ALP, se realizó una Ley para viabilizar el proceso del referéndum constitucional. Mediante la Ley 737 de 5 de noviembre de 2015 se convocó a referéndum. Tal referéndum fue ideado para que los bolivianos aprueben o no la reforma del art. 168 de la CPE. Este proceso plebiscitario fue el primero de su tipo desde la promulgación de la CPE de 2009¹³⁵.

¹³² (Aguirre Heredia 2018, 147-151). La tesis de grado pudo determinar que no existió el ejercicio de un poder originario en el proceso constituyente boliviano que dio la Constitución de 2009. No hubo un poder revolucionario ni fundacional, por lo tanto, no existió una refundación estatal.

¹³³ Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 7 de febrero de 2009, art. 168.

¹³⁴ (Ramírez Ramiro 2019, 21).

¹³⁵ Bolivia Órgano Electoral Plurinacional, “Referendo constitucional 2016”, *Órgano Electoral Plurinacional*, accedido 20 de enero de 2021, párr. 1 y 2, [Referendo Constitucional 2016 | Órgano Electoral Plurinacional \(oep.org.bo\)](https://www.oep.org.bo/).

Los resultados de la consulta, expresados el 21 de febrero de 2016, dictaron que el No resultó mayoritario con 51,3% de los votos válidos frente al 48,7% de votos por la opción del sí a la reforma. Un dato importante es que el no ganó en 6 de 9 departamentos y el sí solo en los restantes 3¹³⁶. En este entendido, es evidente que en este referéndum primó la voluntad popular expresada en las urnas. Por lo tanto, el resultado de esta elección debía ser vinculante y de cumplimiento obligatorio, por todos los ciudadanos, pero más importante, por todas las instituciones públicas y órganos de poder. Aquí la trascendencia del principio de soberanía popular en una democracia.

3.3. Acción de inconstitucionalidad y Sentencia Constitucional 0084/2017

Ante el resultado del referéndum constitucional de 2016 para el gobierno y el MAS, los mismos, no conformes con el efecto, decidieron acudir a vía judicial. No para revertir lo decretado en el referéndum, por el contrario, para buscar una salida más pretenciosa.

Es por ello que, el 18 de septiembre de 2017, asambleístas del MAS presentaron ante el TCP una acción de inconstitucionalidad abstracta. Dentro de sus varias pretensiones, solicitaron la inaplicabilidad del Art. 168 de la CPE respecto a la limitación de la reelección por una sola vez de manera continua por contradicción “intra-constitucional” con artículos de la misma Constitución. Pero el argumento fundamental fue sustentado por contradecir supuestamente la norma convencional de la CADH¹³⁷.

Dos aspectos se deben rescatar de la Acción de Inconstitucionalidad presentada el 2017. El primero en relación al claro desconocimiento del resultado de la voluntad popular expresado el referéndum de 2016. Por otro lado, la importancia que adquiere el TCP al dirimir esta acción, sobre todo, por las consecuencias que conllevaría, no solo en el ámbito político, sino también, en el ámbito social y jurídico. Tanto fue así que esta decisión del TCP fue detonante para la presentación de una Opinión Consultiva (OC) a la Corte IDH sobre la pertinencia e interpretación de la reelección indefinida.

Sin entrar a los detalles de los fundamentos jurídicos del fallo que serán analizados más adelante, el TCP emitió la SC 0084/2017 el 28 de noviembre de 2017. La decisión

¹³⁶ *Ibíd.*

¹³⁷ Bolivia, Tribunal Constitucional Plurinacional, 2017, *Sentencia Constitucional 0084/2017*. Gaceta constitucional plurinacional, 28 de noviembre, 20960-2017-42-AIA.

del TCP fue declarar aplicación preferente del Art. 23 de la CADH¹³⁸ por ser una norma más favorable en relación al Art. 168 de la Constitución. Por tanto, eliminó también de la CPE el mandato que establecía sobre la reelección “por una sola vez de manera continua”. Asimismo, declaró inconstitucionales todas las disposiciones que señalaban “por una sola vez de manera continua” sobre la reelección en la Ley del Régimen Electoral de 2010.

Es evidente que, bajo ninguna interpretación, la CADH avala o permite la reelección indefinida de los gobernantes. Es por esto que el TCP, al emitir el fallo inmerso en la SC 0084/2017, interpretó la norma de la CADH y claramente no está facultado para interpretar dicha norma del sistema interamericano de DD.HH. El Tribunal boliviano solo está facultado para realizar una aplicación directa de la norma internacional ya interpretada, valorada y sentenciada por las autoridades competentes.

El TCP, con la Sentencia emitida, modificó tácita e indirectamente lo reglamentado y dispuesto en el Art. 168 de la CPE. Por lo cual, se puede afirmar que el TCP realizó una reforma constitucional parcial sin respetar el proceso de reforma establecido en la misma CPE. Adicionalmente, como ya fue señalado, en el referéndum de 2016 se rechazó la reforma del art. 168 que pretendía avalar la reelección indefinida. Con este antecedente, el TCP al emitir la sentencia en cuestión, desconoció una decisión democrática, constitucionalmente vinculante. Asimismo, el principio de soberanía popular al pasar por alto el resultado del referéndum.

Por tanto, al avalar – sin facultad de hacerlo – la reelección indefinida, se presenta una vulneración al principio democrático de alternabilidad. Sin embargo, para determinar tales premisas desarrolladas a plenitud – sobre la reelección indefinida avalada por el TCP y los efectos que tuvo – es fundamental analizar teóricamente los criterios de interpretación y argumentación. De esta forma, se podrá precisar cuáles fueron dichos efectos tanto en el ámbito jurídico como en el ámbito político.

¹³⁸ En este sentido, es importante mencionar que solo la Corte IDH puede realizar interpretaciones sobre la norma referida a DD. HH del Sistema Interamericano.

Capítulo segundo

Análisis de las Resoluciones Constitucionales referentes a la reelección en Bolivia

El análisis de las Resoluciones Constitucionales debe partir de algunos elementos a considerar. Como fue señalado, la figura de la reelección depende de las características políticas e históricas de un país o Estado en particular¹³⁹. Dicho esto, se determinó que la tradición latinoamericana, y en el caso específico, boliviana, tiene el presidencialismo arraigado como forma de gobierno, incluso señalado como hiperpresidencialismo¹⁴⁰.

Sabiendo que la tradición boliviana ejerció una forma de gobierno presidencialista, se precisó que, para que la democracia y la institucionalidad no corran peligro, el Estado debía garantizar seis elementos para acceder a una posible reelección inmediata. Dentro de los más importantes para el presente acápite se pueden nombrar lo siguientes: que un Estado tenga un sistema institucional con clara separación de poderes, cortes judiciales con autonomía y órganos de control eficientes y autónomos.

El último punto resulta trascendental, debido a los contrapesos que deben ejercerse al sistema presidencialista para un buen ejercicio democrático. Entendiendo que la problemática de la reelección en Bolivia se desarrolló en base a Resoluciones Constitucionales, es posible afirmar que el TCP tuvo un rol fundamental, tanto en el análisis como en el establecimiento de una postura estatal respecto a la reelección. Pero sobre todo en los efectos jurídicos y políticos que tuvieron sus resoluciones.

La CPE establece el rol del TCP con claridad. Inicialmente describe sus atribuciones y facultades como tribunal teniendo un papel protagónico en salvaguardar la primacía de la Constitución. El art. 196 señala lo siguiente:

I. El Tribunal Constitucional Plurinacional vela por la supremacía de la Constitución, ejerce el control de constitucionalidad, y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales.

¹³⁹ María Teresa Zegada, “Reelección, crisis política y democracia”, en *Contrapuntos al debate constituyente*, ed. Plural Editores (La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2007), 173.

¹⁴⁰ Erika Brockmann, “Perspectivas autoritarias: presidencialismo y déficit republicano”, en *Contrapuntos al debate constituyente: Ciudadanía y Estado de Derecho*, ed. Plural Editores (La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2009), 137-138.

II. En su función interpretativa, el Tribunal Constitucional Plurinacional aplicará como criterio de interpretación, con preferencia, la voluntad del constituyente, de acuerdo con sus documentos, actas y resoluciones, así como el tenor literal del texto¹⁴¹.

La Constitución designa al TCP como máximo protector de la primacía constitucional ejerciendo el control concentrado de constitucionalidad. De la misma forma, establece que el TCP es el órgano facultado para interpretar la Constitución. Estas premisas están relacionadas con el art. 202 numeral 10 de la Constitución, el cual señala que el TCP es aquel que resolverá los asuntos concernientes a la constitucionalidad de los procesos de reforma parcial de la Constitución. Finalmente, el art. 203 indica que las decisiones y sentencias del TCP son vinculantes y de cumplimiento obligatorio sin recurso ulterior alguno¹⁴².

Al tener en cuenta el rol protagónico que tiene el TCP, el mismo emitió dos Resoluciones importantes respecto a la reelección. Primero, la D.C. 003/2013 y posteriormente la S.C. 0084/2017. Ambas Resoluciones fueron emitidas en un contexto muy controversial en el país, sobre todo, en los ámbitos políticos y jurídicos. En medio de ambas Resoluciones, existió un referéndum constitucional el año 2016 que denegó la posibilidad de reformar el artículo 168 de la Constitución referido a la reelección.

Tomando en cuenta que la Constitución designa al TCP como máximo intérprete de la misma, es pertinente establecer ciertos elementos. En el estudio de Porras, menciona que las constituciones, si bien son un reflejo tangible de acuerdos políticos dados en un contexto, son también un conjunto de derechos, principios y valores que deben funcionar como límite del poder¹⁴³. Por tanto, la interpretación de las normas constitucionales, y de la misma Constitución, representa una serie de dificultades. Entre las más relevantes se puede citar la estructura abierta de las normas y la indeterminación del lenguaje jurídico, entre otras¹⁴⁴.

Al efecto, afirma Porras, que la principal problemática se presenta entre la interpretación de principios y valores constitucionales. En estas situaciones el juez o

¹⁴¹ Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 7 de febrero de 2009, art. 196.

¹⁴² Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 7 de febrero de 2009, art. 202 y 203.

¹⁴³ Angélica Porras, "La hermenéutica constitucional: los ribetes del problema principal de la teoría jurídica contemporánea", en *Apuntes de derecho procesal constitucional: aspectos generales*, ed. Juan Montaña Pinto (Quito, EC: Corte Constitucional para el Periodo de Transición / Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2011), 139.

¹⁴⁴ *Ibíd.*

magistrado constitucional debe hacer un ejercicio de ponderación¹⁴⁵. Posteriormente, la autora citando a Pérez Luño, indica que existen dos posturas que guían la interpretación en estos casos controversiales. La primera postura metódica es la *formal*, la cual se basa en la interpretación por subsunción, misma que se puede relacionar a los casos fáciles. La segunda es la posición *material*, misma que debe vincular la Constitución al sistema de valores que le informan, lo cual podría ser dado en un *caso difícil*¹⁴⁶.

Pérez Luño indica que los principios se adhieren a dimensiones específicas en las que los supuestos de hecho y consecuencias jurídicas de la norma están tipificadas con precisión. Tal proceso se realiza en las propias disposiciones constitucionales. Sin embargo, señala el mismo autor, un valor o principio constitucional no se encuentra expresamente desarrollado en la norma para que sean aplicados ya que los mismos deben aplicarse de forma inmediata. Dicho esto, el autor señala que estos valores y principios tienen un valor preferente por su condición de normas finales y permanentes¹⁴⁷.

En base a las nociones teóricas desarrolladas, si se despliega un carácter interpretativo formal exegético del art. 168, por ser el más relevante, no hay lugar a dudas de que el mismo no establece la posibilidad de una reelección indefinida o más de una reelección consecutiva. Por el contrario, tal artículo específicamente permite solo una reelección de forma inmediata. Entonces cabe cuestionarse ¿Por qué el TCP emitió una resolución que permitió la reelección indefinida? Claramente esto responde a un caso difícil, y el método interpretativo que se realizará deberá ser más profundo para saber las razones y argumentos que llevaron a tal decisión. Evaluar la misma para determinar los efectos jurídicos y políticos será fundamental.

En tal sentido, al valorar los principios inmersos en la decisión de la justicia constitucional, existe o pudo existir cierta discrecionalidad. Si bien este tema se profundizará más adelante, se debe sentar la teoría de análisis al respecto. Ronald Dworkin establece que la discrecionalidad debe estar en base a ciertos parámetros insertos en el ordenamiento jurídico¹⁴⁸. Por tanto, la discrecionalidad tiene un límite definido, la ley y los principios inmersos en la norma, en este caso, en la norma constitucional.

¹⁴⁵ *Ibíd.*

¹⁴⁶ *Ibíd.*, 160.

¹⁴⁷ Enrique Pérez Luño, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución* (Madrid: Editorial Tecnos, 2005), 298-299.

¹⁴⁸ Ronald Dworkin, *Los derechos en serio* (Barcelona: Editorial Ariel, 1989), 146.

Bajo el mismo criterio, un juez no puede crear derechos como lo tiene facultado un legislador, porque el juez debe resolver los casos difíciles con principios¹⁴⁹. Asimismo, Dworkin refuerza la idea mencionando que una discusión sobre casos difíciles lleva ineludiblemente a esbozar razonamientos que van más allá de las normas, como principios, directrices políticas y otras pautas¹⁵⁰.

Al seguir la lógica de los casos difíciles se puede aludir el hecho que señala “todo orden jurídico esta irradiado por la Constitución”¹⁵¹. En este sentido, teniendo en cuenta el contexto, la normativa constitucional y la implicancia que tuvo la reelección en Bolivia en un contexto político álgido y con diversas valoraciones de la normativa, el presente análisis se adecuará a las Resoluciones: DC 003/2013 y SC 0084/2017.

Dicho esto, ¿Cuáles serán los principios a analizar? Los tres principios democráticos directamente relacionados con la reelección e inmersos en el ordenamiento jurídico boliviano. Estos tres principios que se evaluarán son: el principio de *soberanía popular*, de *separación de poderes* y el principio de *alternabilidad*¹⁵². Rivera Santivañez menciona que estos tres principios se encuentran inmersos en la CPE. El principio de separación de poderes está claramente desarrollado en el artículo 12 de la CPE, y los otros inmersos en la configuración del régimen jurídico boliviano, el cual según el art. 15 es un Estado Constitucional de Derecho¹⁵³. Al ser un Estado democrático prevalecen el principio de soberanía popular y de alternabilidad.

Si se establece que la regla impuesta por el art. 168 de la CPE fue reformada por decisión del TCP al avalar la reelección indefinida, significa que existió una reforma constitucional por medio de resoluciones constitucionales. Bajo tal criterio, existen límites implícitos al poder de reforma en base a la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”. En este sentido Díaz Rovorio señala que estos límites al poder constituyente derivado significan que le este vedado reformar la Constitución para

¹⁴⁹ Manuel Rodríguez, “Ronald Dworkin y la creación judicial del derecho. Una reflexión breve”, Universidad de Cádiz, 125, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/142404.pdf>.

¹⁵⁰ Ronald Dworkin, *Los derechos en serio* (Barcelona: Editorial Ariel, 1989), 72.

¹⁵¹ Alí Lozada, “Argumentación, Estado Constitucional y Justicia”, en *Manual de Argumentación Constitucional: propuesta de un Método*, ed. Continente (Quito, EC: Corte Constitucional para el Periodo de Transición / Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2015), 66.

¹⁵² José Antonio Rivera Santivañez, “La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano”, *Revista boliviana de derecho* n°12 (2011), <http://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n12/n12a02.pdf>, 13 – 17.

¹⁵³ Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 7 de febrero de 2009, art. 12 y 15.

suprimir la separación de poderes o la división de funciones¹⁵⁴. Este razonamiento se aplica a una reforma que se realiza por vía de una resolución constitucional – *con el agravante de que no es el proceso de reforma establecido* – y se puede ampliar al principio de soberanía popular y de alternabilidad al entender el Estado Constitucional de Derecho.

Al establecer el análisis de las resoluciones como casos difíciles en el criterio de interpretación, también se establece tal premisa en el criterio analítico de la argumentación vertida en las resoluciones. Manuel Atienza plantea tres dimensiones de la argumentación, que serán utilizadas para el presente análisis de las resoluciones constitucionales. Tales dimensiones son: la *dimensión formal, material y pragmática* de la argumentación jurídica¹⁵⁵.

En base a esto, Atienza establece que la dimensión formal surge de problemas formales los cuales realizan una atracción de la realidad donde basta comprender la gramática del texto normativo, las premisas y la conclusión. Ahí lo importante es establecer las reglas de inferencia deductiva para el paso de las premisas a la conclusión¹⁵⁶. En la dimensión material se presupone la concepción formal, pero en esta lo esencial es el contenido. Lo importante entonces son los criterios y fundamentos que se utilizan para avalar la verdad de las premisas¹⁵⁷. Finalmente, la dimensión pragmática, que se refiere a las situaciones donde se interactúa con otros. Lo central en esta dimensión son los efectos que producen las argumentaciones¹⁵⁸.

En razón a que la interpretación y argumentación, aspectos fundamentales en torno a la normativa convencional, es decir, a la interpretación y aplicación de la CADH, es imperativo analizar que estableció la comunidad internacional vinculada al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El primer efecto inmediato respecto a la reelección, tanto en algunos países latinoamericanos y particularmente en Bolivia, fue a través de la utilización de la norma interamericana de DD.HH. A través de ella se intentaron establecer razonamientos y acciones jurídicas para determinar la posibilidad

¹⁵⁴ Víctor Orozco, “Los procesos de reforma de la Constitución y sus límites: A propósito de la sentencia emitida por la Sala Constitucional de Costa Rica sobre la reelección presidencial”, en *La reelección presidencial en Centroamérica: ¿Un derecho absoluto?*, ed. Joaquín Mejía (HO: Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras / Editorial Guaymuras, 2018), 33.

¹⁵⁵ Alí Lozada, “Argumentación, Estado Constitucional y Justicia”, en *Manual de Argumentación Constitucional: propuesta de un Método*, ed. Continente (Quito, EC: Corte Constitucional para el Período de Transición / Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2015), 66.

¹⁵⁶ Manuel Atienza, *El derecho como argumentación* (Barcelona: Editorial Ariel, 2006), 80.

¹⁵⁷ *Ibíd.*, 84-92.

¹⁵⁸ *Ibíd.*, 85-86.

de viabilizar la reelección indefinida y que esta permisividad sea avalada por la CADH y su único interprete, la Corte IDH.

En ese sentido, la República de Colombia realizó una solicitud de opinión consultiva a la Corte IDH el 21 de octubre de 2019. Esta solicitud fue relativa a la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto interamericano de DD.HH. Claramente, con el antecedente próximo del Estado boliviano al avalar la reelección indefinida citando normativa interamericana en la SC 0084/2017, pero también con otros casos análogos. En un criterio similar, la Comisión de Venecia el 20 de marzo de 2018 emitió un informe a requerimiento del secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA). Dicho informe denominado “Informe sobre los límites a la reelección, Parte I – presidentes”, estableció que *la reelección indefinida no puede ser considerada un Derecho Humano*¹⁵⁹. Finalmente, uniendo tales razonamientos bajo el criterio de que *solo la Corte IDH puede interpretar la CADH*, es que se desarrollaron audiencias por la opinión consultiva solicitada por la República de Colombia, donde se vertieron argumentos que serán analizados posteriormente.

Dadas estas pautas teóricas y normativas, es por las mismas que se guiará el presente capítulo para poder determinar y evaluar los criterios de interpretación y argumentación que utilizó el TCP al emitir las resoluciones constitucionales referentes a la reelección en Bolivia. Con la precisión de la evaluación en base a los criterios interpretativos y argumentativos señalados se podrá determinar los efectos jurídicos de las Resoluciones Constitucionales sobre la reelección en Bolivia a partir de la Constitución Política del Estado de 2009.

1. El control de constitucionalidad y la normativa sobre la reelección en Bolivia

La Constitución Política del Estado (CPE) boliviano concibe artículos que definen el modelo de control de constitucionalidad. Inicialmente en una primera aproximación, la CPE de Bolivia de 2009 menciona elementos y constituye en su sistema un control de constitucionalidad concentrado. Esta afirmación es emitida debido a que se plantea en la

¹⁵⁹ Comisión Europea para la Democracia a Través del Derecho. 2018, *Informe sobre los límites a la reelección Parte I - presidentes*. 16 y 17 de marzo. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa)

misma normativa constitucional que la justicia constitucional será ejercida únicamente por el TCP¹⁶⁰.

Posteriormente se denotan algunos elementos sobre el funcionamiento, atribuciones y elementos esenciales del TCP. Estos puntos son; *el TCP es el órgano colegiado dirigido a velar por la supremacía de la Constitución y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales*¹⁶¹. Debido a ello, es posible asimilar que únicamente el TCP es el facultado para resolver los temas desarrollados anteriormente. Sin embargo, la legitimidad del ejercicio del TCP, es ejercida por los Magistrados Constitucionales. En tal sentido se desarrolla el ejercicio y las atribuciones constitucionales respecto a su investidura. El TCP se integra por Magistrados que deben precautelar por la supremacía de la Constitución y garantizar la protección de los derechos a través de las garantías jurisdiccionales; las garantías constituyen elementos necesarios para hacer efectivos los derechos de las personas.

En la Ley No. 254 se regula la estructura, funcionamiento de este organismo que tiene el monopolio del control constitucional. Rivera Santibáñez indica que “es posible inferir que el constituyente ha decidido mantener el modelo concentrado [...] aunque con algunos rasgos del modelo americano de revisión judicial”¹⁶².

Posteriormente, el artículo 202 de la CPE establece las atribuciones del TCP, donde señala que el control de constitucionalidad se ejerce en tres dimensiones: En primer lugar, se tiene un control de respeto de derechos fundamentales y garantías constitucionales, ya que el Tribunal Constitucional tiene como una de sus principales facultades la revisión de las acciones de Libertad, de Amparo Constitucional, de Protección de Privacidad, Popular y de Cumplimiento.

Sin embargo, esta revisión no impedirá la aplicación inmediata y obligatoria de la resolución que resuelva la acción. En segundo lugar, se tiene que el Tribunal realiza un control de competencias de diferentes entes de poder del Estado al tener la potestad de resolver conflictos de competencia que pudiesen surgir entre órganos de poder público, nivel central del Estado, entidades territoriales autónomas, jurisdicción indígena originario campesina y agroambiental; asimismo resolver los recursos de nulidad.

¹⁶⁰ Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 2009, art. 179.

¹⁶¹ Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 2009, art. 196.I.

¹⁶² Alan E. Vargas Lima, “La evolución histórica del control de constitucionalidad en Bolivia y su proyección hacia un modelo plural”, *Precedente* 13, (2018):99, <https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/issue/view/269>

Finalmente cuenta con la potestad de realizar un control normativo de constitucionalidad, esto relacionado con la verificación de validez formal y material de las normas jurídicas a través de un control previo y posterior de las normas.

Es por las premisas vertidas que existe la atribución constitucional dada al TCP para resolver los temas constitucionales – en este caso los referentes a la problemática de la reelección - mediante las Resoluciones Constitucionales. Las decisiones y sentencias del TCP son de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio, y contra ellas no cabe recurso ordinario ulterior alguno, siendo que la ley determina los procedimientos que rigen el accionar del mismo.

Al respecto el TCP de Bolivia, en la SC 2143/2012 de 8 de noviembre de 2012, sobre el control de constitucionalidad menciona que Bolivia, a partir de la reforma constitucional de 1994, adoptó un sistema preminentemente concentrado de control de constitucionalidad en manos del Tribunal Constitucional. El cual, ejerció roles preventivos y reparadores de control de constitucionalidad y señala a su letra textualmente:

[...]En efecto, el ejercicio del control de constitucionalidad, fue desarrollado orgánica y competencialmente por la Ley 1836 de 1 de abril de 1998, denominada Ley del Tribunal Constitucional. Posterior a la reforma constitucional de 2009, el Estado Plurinacional de Bolivia, adopta un sistema jurisdiccional concentrado y plural de control de constitucionalidad, en manos del Tribunal Constitucional Plurinacional, instancia que ejerce sus roles propios del control plural de constitucionalidad a partir de la posesión de sus Magistradas y Magistrados con composición plural y electos por sufragio popular¹⁶³.

Por ello es que en Bolivia se asume que el control de constitucionalidad es concentrado, ya que de esta jurisprudencia contenida en la SC 2143/2012 se entiende que el control de constitucionalidad esta designado a la Sala Plena del Tribunal Constitucional. Así lo señala de manera específica en el art. 202.1 de la CPE, concordante con el art. 196.I de la Norma Suprema, por tanto, esta sentencia nos señala que:

[...] al existir una instancia imparcial, independiente y especializada en justicia plural constitucionalidad, se colige que, en el Estado Plurinacional de Bolivia, impera un sistema jurisdiccional plural y concentrado de constitucionalidad, instancia a la cual la Función

¹⁶³ Bolivia Tribunal Constitucional Plurinacional, Sala Plena, “Sentencia”, *n.o*: 2143/2012, 8 de noviembre de 2012.

Constituyente encomendó tanto el cuidado del Bloque de Constitucionalidad como el resguardo a los derechos fundamentales, en su faceta de derechos individuales o derechos con incidencia colectiva¹⁶⁴.

Dentro de este marco jurisprudencial, que ha desarrollado el TCP de Bolivia, se entiende que el sistema de control de Constitucionalidad en Bolivia es concentrado. Teniendo en cuenta las facultades conferidas por la Constitución al TCP, y al haber afirmado que el control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal es el control *concentrado*, se debe mencionar las normas referentes a la reelección en Bolivia. Desde un análisis y una mirada gramatical y lógica deductiva, existe claridad respecto al sentido, objeto, finalidad, y presupuesto de la normativa boliviana respecto a la reelección.

El art. 168 de la CPE, analizado anteriormente, es específico respecto al límite impuesto a la reelección, mencionando que tanto Presidente y Vicepresidente solo podrán ser reelectos por una vez de manera continua. Sin embargo, es importante examinar la normativa constitucional relacionada al artículo 168 de la CPE.

La eficacia y validez normativa del artículo 168 constitucional, al igual que de los otros artículos inmersos en la Constitución, está sustentada en el artículo 410 del mismo texto constitucional. Dicho artículo señala que: “La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa.”¹⁶⁵. Posteriormente aclara de que estará integrado el bloque de constitucionalidad, pero más relevante aún, indica la jerarquía normativa en la aplicación de normas en el territorio boliviano, y la jerarquía señalada es la siguiente:

“1. Constitución Política del Estado; 2. Los tratados internacionales; 3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena; 4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.”¹⁶⁶.

Se consolida, con estas disposiciones, la primacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico boliviano, no solo en cuanto a tema declarativo si no respecto a la aplicación preferente. Por otro lado, no podría entenderse de forma íntegra la finalidad

¹⁶⁴ *Ibíd.*

¹⁶⁵ Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 2009, art. 410. II.

¹⁶⁶ *Ibíd.*

del artículo 410 de la Constitución sin relacionarlo y complementarlo con el artículo 411 de la misma Constitución.

El art. 411 en su párrafo II establece cuál es el único procedimiento constitucional para la reforma parcial de la Constitución. Por tanto, el artículo indica que una de las personas facultadas para iniciar el procedimiento de reforma es la ALP, solamente mediante una Ley de Reforma Constitucional aprobada por 2/3 del total de los miembros presentes en la asamblea. Pero la última parte es el complemento necesario e indispensable, sin el cual, ninguna reforma constitucional podría tener validez. Este elemento citado en el mismo artículo es el *referendo constitucional*. El artículo señala que cualquier reforma parcial necesitara referéndum constitucional aprobatorio¹⁶⁷.

De esta manera se deben establecer 4 ideas centrales. La primera es: i) la ratificación constitucional de que en Bolivia se ejerce el control de constitucionalidad concentrado, ii) la segunda está ligada al artículo 168, en el cual solo se establece solo una reelección de manera continua y; iii) la tercera noción es que existe primacía constitucional por sobre otras normas. Finalmente, existe un solo proceso constitucional para la reforma parcial de la Constitución y el mismo establece que la reforma solo podrá ser aprobada por referéndum.

Respecto a la segunda idea, el año 2010 se promulgó la Ley del Régimen Electoral boliviano. Dicha ley, en su contenido, no perdió el criterio inequívoco de la CPE y estableció el mismo límite constitucional en la reelección de Gobernadores, asambleístas departamentales, alcaldes y concejales municipales¹⁶⁸. La promulgación, vigencia y aplicación de esta ley fue una reafirmación legal – emanada por los mismos asambleístas legislativos nacionales - que el límite de la reelección debía ser el mismo para toda autoridad electa en territorio nacional.

Ahora bien, respecto al problema que atañe la presente investigación, de acuerdo al análisis previo se debe dejar sentada la noción que establece que, en una Resolución del TCP, el mismo tiene la facultad de interpretar las normas y principios constitucionales para proteger la primacía constitucional. En ningún caso, y bajo ningún amparo normativo puede, mediante sus Resoluciones, crear derecho y tampoco tiene la facultad de reformar la CPE mediante sus resoluciones constitucionales.

¹⁶⁷ *Ibíd.*, 411. II.

¹⁶⁸ Bolivia, *Ley del Régimen Electoral*, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 30 de junio de 2010.

Esta aclaración resulta pertinente entendiendo el sentido y finalidad del artículo 256 de la CPE¹⁶⁹. Teniendo en cuenta esta disposición constitucional, queda claro que - en caso de presentarse una disyuntiva respecto a la aplicación de derechos - el TCP debe interpretar y ponderar si una norma del sistema interamericano de DD.HH. tiene o puede otorgar una protección más favorable que la CPE.

En este punto se deben precisar dos elementos esenciales. Primero, lo único que puede realizar el TCP respecto al control de constitucionalidad es aplicar la norma preferente. En caso de haber vaguedad o carencia jurisprudencial que dicte un vacío respecto a la finalidad y alcance de una norma del sistema interamericano, el TCP no puede interpretar dicha norma, debido a que, en este caso, *solo la Corte IDH puede hacer una interpretación*, bajo los distintos mecanismos establecidos, de la normativa interamericana.

En segundo lugar, debe existir un ejercicio claro donde la autoridad jurisdiccional argumente con claridad la interpretación realizada. Para explicar de este modo, sin lugar a duda razonable, porque – en el caso concreto – se debe aplicar alguna norma del Sistema Interamericano de forma preferente a la Constitución. Debiendo dar así razones precisas, fundamentadas y argumentadas para establecer un precedente preciso y brindar seguridad jurídica al sistema jurídico boliviano. Por tanto, resulta lógico manifestar que la aplicación preferente se daría en un caso excepcional, teniendo en cuenta que la CPE boliviana es una de las Constituciones más garantistas de Latinoamérica.

Respecto al tema de la reelección, el TCP emitió resoluciones constitucionales que modificaron el sentido y finalidad del texto constitucional, dándose así una reforma parcial. En el proceso y emisión de estas resoluciones el TCP interpretó y argumentó sobre la norma referente a la reelección en Bolivia. Es por ello que a continuación se evaluará y analizará la interpretación y argumentación esgrimida por el TCP en base a los principios democráticos de alternabilidad, separación de poderes y soberanía popular. Con ello determinar cuáles fueron los efectos jurídicos y políticos de dichas resoluciones.

2. La interpretación constitucional en las Resoluciones Constitucionales y sus efectos

¹⁶⁹ Dicho artículo señala lo siguiente: “I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta.” Cf. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 2009, art. 256.

En el contexto boliviano, así como en muchos otros países con similares matices presidencialistas y de control de constitucionalidad concentrado, las constituciones se las debe entender como herramientas que funcionan para proteger, con las funciones esenciales de controlar y limitar el poder político¹⁷⁰. Comprendiendo esa concepción de la Constitución, y reiterando que Bolivia se desarrolla en un contexto presidencialista, el rol de los magistrados constitucionales tiene vital importancia¹⁷¹. Justamente para cumplir con el cometido y la función fundamental de la Constitución.

El rol de los magistrados constitucionales resulta importante porque se tiene un acuerdo explícito con los ciudadanos en relación al acuerdo constitucional, donde los magistrados juegan el papel de supervisores de dicho acuerdo. Esta noción se la presenta debido a que la ciudadanía no cuenta con las facultades y atribuciones directas de controlar las acciones de los gobernantes, en consecuencia, depositan estas facultades y atribuciones a los magistrados. Sobre el caso específico, tienen facultades y atribuciones para controlar a los gobernantes y así garantizar a la ciudadanía el cumplimiento del acuerdo o los acuerdos consignados en la norma. Los mismos establecen los pesos y contrapesos de un gobierno democrático¹⁷².

El rol de los magistrados no llega a ser otra cosa que el control de constitucionalidad que ejercen. Tal control abarca algo más que afirmaciones concernientes a la constitucionalidad, producen efectos; generan una actividad de carácter proporcional y discursivo como también de carácter institucional y autoritativo¹⁷³. De esta forma, la relación entre los magistrados y el presidente materializando así el principio de separación de poderes ayuda a la rendición de cuentas en un ejercicio de pesos y contrapesos constitucionales¹⁷⁴.

En este sentido se esgrime una noción fundamental: *el rol de los magistrados*, y esta es sus atribuciones en un mecanismo que controle y obligue a los políticos a cumplir, según determina la Constitución, con los periodos electorales y con las limitaciones

¹⁷⁰ Giovanni Sartori, “Límites de la ingeniería constitucional”, Instituto Nacional de Estadística, México (2016): 12, https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/CM_09_Sartori.pdf.

¹⁷¹ Juan Pablo Sarmiento Erazo, “Populismo constitucional y reelecciones, vicisitudes institucionales en la experiencia sudamericana”, *Estudios Constitucionales*, n.o 1 (2011): 47-49, ISSN 0718-0195

¹⁷² *Ibíd.*

¹⁷³ Robert Alexy, “Ponderación, control de constitucionalidad y representación”, en *Jueces y ponderación argumentativa* ed. Margarita García Castillo (México DF, ME: Fundación Instituto de Investigaciones Jurídicas/ Universidad Nacional Autónoma de México, 2006), 12.

¹⁷⁴ Juan Pablo Sarmiento Erazo, “Populismo constitucional y reelecciones, vicisitudes institucionales en la experiencia sudamericana”, *Estudios Constitucionales*, n.o 1 (2011): 49, 51, ISSN 0718-0195

establecidas sobre la tenencia del poder público. En consecuencia, el control judicial como salvaguarda del acuerdo constitucional sobre la figura de la reelección presidencial es un elemento necesario para la seguridad jurídica de un Estado Democrático de Derecho¹⁷⁵. Bajo dicho criterio, los magistrados al interpretar y argumentar deben enmarcarse estrictamente en el ámbito de lo racionalmente justificable¹⁷⁶.

Un criterio para explicar lo que se comprende por lo racionalmente justificable es entender la interpretación constitucional relacionada con los elementos esenciales que tiene una Constitución. Los cuales definen su identidad, de esta forma los magistrados deciden si una norma o reforma entra en contradicción con esos elementos¹⁷⁷. El control de constitucionalidad solo puede ser legal y legítimo si es compatible con el sistema democrático y sus principios fundamentales¹⁷⁸.

En la defensa de la democracia, la interpretación que los magistrados realizan puede favorecer a la ciudadanía o al presidente¹⁷⁹. Puede parecer un razonamiento muy simplista, requiere otros elementos importantes los cuales serán analizados. Sin embargo, el resultado llega a la misma dicotomía, lo cual pasó, tomando en cuenta el incumplimiento del resultado del referendo del 21 de febrero de 2016 contraponiendo con las políticas públicas y decisiones judiciales emitidas posteriormente.

Es importante mencionar que la reelección presidencial y un régimen de un fuerte presidencialismo pueden llegar a constituir una contribución directa a poner en riesgo evidente la estabilidad de las instituciones y allanar el camino hacia un régimen no democrático. En este punto, un contexto donde el presidente concentra mucho poder y no se evidencia una institucionalidad democrática fuerte puede determinar el éxito del mismo en una contienda electoral. En consecuencia, la sustitución, reforma o modificación de la

¹⁷⁵ *Ibíd.*

¹⁷⁶ Robert Alexy, “Ponderación, control de constitucionalidad y representación”, en *Jueces y ponderación argumentativa* ed. Margarita García Castillo (México DF, ME: Fundación Instituto de Investigaciones Jurídicas/ Universidad Nacional Autónoma de México, 2006), 37.

¹⁷⁷ Ernesto Cárdenas, Federico Corredor, “El juez constitucional y la reelección presidencial en América Latina”, *Revista de Economía Institucional* 20, n.o 38 (2018): 55, doi:10.18601/01245996.v20n38.03.

¹⁷⁸ Robert Alexy, “Ponderación, control de constitucionalidad y representación”, en *Jueces y ponderación argumentativa* ed. Margarita García Castillo (México DF, ME: Fundación Instituto de Investigaciones Jurídicas/ Universidad Nacional Autónoma de México, 2006), 12-16.

¹⁷⁹ Ernesto Cárdenas, Federico Corredor, “El juez constitucional y la reelección presidencial en América Latina”, *Revista de Economía Institucional* 20, n.o 38 (2018): 55, doi:10.18601/01245996.v20n38.03.

Constitución puede darse o intentarse, al efecto, el rol de los magistrados constitucionales como supervisores del acuerdo constitucional es determinante¹⁸⁰.

En el caso boliviano sobre la reelección presidencial, y con el agotamiento del relato de la refundación del Estado, se llevó a cabo el referendo constitucional del 2016, el cual es vinculante. El mismo pretendía buscar el consentimiento de los bolivianos para una tercera reelección impedida constitucionalmente de Evo Morales Ayma. El resultado fue la negativa a la modificación constitucional, sin embargo, el TCP mediante la SC 0084/2017 habilitó a Evo Morales a una nueva reelección. Dado este ejemplo, el control de constitucionalidad solo puede ser legal y legítimo si la interpretación y los argumentos presentados por el TCP son razonables. En cuyo caso se parte de la premisa de razonabilidad, o como se mencionó, lo racionalmente justificable al argumentar la interpretación sobre algún caso controversial, en este caso, la reelección presidencial¹⁸¹.

2.1. Casos fáciles y difíciles

Ahora bien, dentro del ejercicio de la interpretación constitucional, se pueden presentar varias dificultades en el momento de interpretar una norma y realizar el ejercicio de subsunción casuístico. El intérprete en el Derecho, en este caso los magistrados del TCP, pueden llegar a enfrentarse con la indeterminación del lenguaje respecto a la norma a analizar. Esta dificultad puede superarse en gran medida con la utilización de técnicas y herramientas específicas¹⁸². Una de ellas es que, bajo un análisis objetivo, se pueda determinar si un caso es fácil o es difícil. Las categorías de casos fáciles y difíciles son aplicables tanto en los elementos de la interpretación como en los de la argumentación jurídica.

¹⁸⁰ Ernesto Cárdenas, Federico Corredor, “El juez constitucional y la reelección presidencial en América Latina”, *Revista de Economía Institucional* 20, n.o 38 (2018): 57-58, doi:10.18601/01245996.v20n38.03.

¹⁸¹ Robert Alexy, “Ponderación, control de constitucionalidad y representación”, en *Jueces y ponderación argumentativa* ed. Margarita García Castillo (México DF, ME: Fundación Instituto de Investigaciones Jurídicas/ Universidad Nacional Autónoma de México, 2006), 17.

¹⁸² Angélica Porras, “La hermenéutica constitucional: los ribetes del problema principal de la teoría jurídica contemporánea”, en *Apuntes de derecho procesal constitucional: aspectos generales*, ed. Juan Montaña Pinto (Quito, EC: Corte Constitucional para el Periodo de Transición / Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2011), 147.

Cabe mencionar que se entiende por caso fácil, es: “aquel cuya solución requiere únicamente de una justificación interna”¹⁸³ la justificación interna no es que la aplicación de la lógica deductiva en el tránsito entre la norma y la subsunción de la misma. En este sentido, existen normas que son claras, que utilizan un lenguaje concreto, específico, y que el caso en particular tiene elementos que determinan una correcta subsunción silogística. Por el contrario, se menciona que: “si además de esta [justificación interna], es preciso contar con una justificación externa, entonces nos hallaremos frente a un caso difícil”¹⁸⁴.

El caso difícil es aquel que requiere una justificación externa que significa que va más allá de la lógica deductiva silogística aplicada en la subsunción jurídica. Esta distinción resulta importante debido a que – como señalan los distintos autores – “el punto de vista lógico deductivo se trata de un razonamiento irreprochable”¹⁸⁵, de esta forma, el caso difícil es una excepción muy particular a la regla de interpretación y argumentación, por tanto, es importante determinarla si se da de forma plena y objetiva.

Mora Restrepo señala al respecto que los magistrados constitucionales al realizar un correcto ejercicio de sus funciones, podrán brindar un sistema de control de constitucionalidad fuerte. El control de constitucionalidad fuerte trae consigo ventajas relevantes para el desenvolvimiento de un Estado Democrático de Derecho. El mismo autor indica que debe entenderse por control de constitucionalidad fuerte un “conjunto de medios de defensa de la Constitución”. En este caso, medios jurídicos ejercidos por magistrados de un tribunal de justicia constitucional¹⁸⁶.

De esta manera, la interpretación constitucional debe ser entendida con ciertos factores que la particularizan y la diferencian de una mera interpretación legal judicial. Evidentemente uno de esos factores es el factor político, relevante a los casos a analizar, y que llega a tener un peso importante sobre la interpretación y argumentación constitucional¹⁸⁷. Entendiendo que la interpretación constitucional y la resolución de problemáticas jurídicas que ponen en contrapuntos a diferentes perspectivas constitucionales es que se sustenta la idea de los *casos difíciles*.

¹⁸³ Alí Lozada, “Argumentación, Estado Constitucional y Justicia”, en *Manual de Argumentación Constitucional: propuesta de un Método*, ed. Continente (Quito, EC: Corte Constitucional para el Periodo de Transición / Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2015), 44.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

¹⁸⁵ *Ibíd.*, 38, 44.

¹⁸⁶ Gabriel Mora Restrepo, *Justicia constitucional y arbitrariedad de los jueces. Teoría de la legitimidad en la argumentación de las sentencias constitucionales* (Buenos Aires: Marcial Pons de A.S.A., 2009), 35 - 36.

¹⁸⁷ *Ibíd.*, 258.

Roland Dworkin indica que los casos difíciles se presentan: “cuando un determinado litigio no se puede subsumir claramente en una norma jurídica, establecida previamente por alguna institución”¹⁸⁸. Es en ese momento que el juez debe resolver el caso difícil, pero esta resolución del juez no implica la discrecionalidad del mismo, porque no deja de ser deber del juez – incluso en los casos difíciles – determinar cuáles son los derechos de las partes¹⁸⁹. En este sentido ¿Cómo debe resolver el juez estos casos difíciles según el autor señalado?

Dworkin plantea la resolución mediante los *principios*, señalando que son estándares importantes. A modo de aclaración de algunas nociones de Dworkin, que, en el caso del análisis para la resolución de un caso, “están presentes los hechos que la norma recoge y esta es válida, se aplica. Si los hechos no coinciden con el supuesto legal, la regla no ofrece respuesta al caso”. Dicho ello, el principio no hace referencia a un supuesto de hecho específico, al efecto, propone una razón que debe ser tomada en cuenta para la solución del caso¹⁹⁰. Esta llega a ser la justificación y la diferenciación entre un caso fácil y un caso difícil. Complementando que un principio ofrece una razón, sin embargo, pueden existir otros principios a ser evaluados para el caso en concreto, siendo así los principios “todo el conjunto de estándares que no son normas”¹⁹¹.

Si se comprenden a los principios como aquellos estándares que deben ser valorados como una exigencia de la justicia se entenderá a plenitud la diferencia fundamental que establece Dworkin entre normas y principios. Esta diferencia dicta que “los principios tienen una dimensión que falta en las normas: la dimensión del peso o importancia”. En cuyo caso, cuando los principios se interfieren al resolver el conflicto se debe tener en cuenta el peso relativo de cada uno para determinar finalmente una solución¹⁹².

Entonces, cuando existe un conflicto entre principios, *los magistrados tienen que sopesarlos para determinar cual tiene más peso que otro*. En tal caso, los magistrados deben decidir qué principio es más importante dadas las circunstancias¹⁹³. Como menciona Dworkin, que “es parte esencial del concepto de principio el que tenga esta

¹⁸⁸ Ronald Dworkin, *Los derechos en serio* (Barcelona: Editorial Ariel, 1989), 146.

¹⁸⁹ *Ibíd.*

¹⁹⁰ Manuel Rodríguez, “Ronald Dworkin y la creación judicial del derecho. Una reflexión breve”, Universidad de Cádiz, 127, <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/142404.pdf>.

¹⁹¹ Ronald Dworkin, *Los derechos en serio* (Barcelona: Editorial Ariel, 1989), 72.

¹⁹² *Ibíd.*, 77.

¹⁹³ *Ibíd.*, 127.

dimensión, que tenga sentido preguntar qué importancia o qué peso tiene”¹⁹⁴. Es entonces el contexto de una determinada situación que otorga un escenario para saber cuál es la razón que debe prevalecer y, por tanto, en definitiva, cual es el principio o los principios que deben resolver el caso difícil.

2.2. La razón de los principios respecto a las Resoluciones Constitucionales

Resulta imperativo para el análisis el colocar como elemento neurálgico la teoría democrática de la constitución. Entendiendo que los principios que deben confrontarse son aquellos que responden a la institucionalidad democrática como ser el principio de soberanía popular, alternabilidad y división de poderes, la teoría democrática de la constitución es un elemento esencial. Al comprender dichos criterios, la teoría democrática de la constitución menciona que la Constitución es resultado o consecuencia de un acuerdo democrático¹⁹⁵.

Siguiendo dicha premisa general, Aragón señala la siguiente noción: “La democracia es el principio legitimador de la Constitución, entendida esta no solo como forma política histórica, sino, sobre todo, como forma jurídica específica”¹⁹⁶. Por tanto, solo partiendo del principio democrático legitimador es que una Constitución logra obtener su condición normativa¹⁹⁷. Lo mencionado se traduce en que la sociedad tiene la libertad de decidir, jurídicamente, su destino¹⁹⁸, en este caso, respecto a los alcances y límites de su norma fundamental, la Constitución.

La Constitución, entonces, se desenvuelve y aplica en un Estado Constitucional que es en sí, el Estado de Derecho. En tal sentido, si se juridifica la democracia, se lo hace en un cuerpo normativo que es la Constitución donde su límite es la propia soberanía como su principio legitimador¹⁹⁹. En tal sentido, el límite impuesto por el mismo soberano en el caso boliviano fue lo resuelto en los referendos constitucionales de 2009 y sobre todo en el de 2016 que ratificó el principio de alternabilidad inmerso en el art. 168 constitucional.

¹⁹⁴ *Ibid.*, 78.

¹⁹⁵ Roberto Gargarella, “Constitucionalismo vs. Democracia”, en *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, volumen tres* (México D.F., ME: Universidad Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM), 1991.

¹⁹⁶ Manuel Aragón, *Constitución, democracia y control*. (México D.F.: UNAM, 2002). 12.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ *Ibid.*, 17.

¹⁹⁹ *Ibid.*, 14-15.

Resultando así la correcta aplicación de la teoría democrática de la constitución, la cual señala que el mismo soberano se autolimita a través de su Constitución²⁰⁰. En este caso, mediante la DTP. II y el art. 168 que establecen con claridad la limitación de solo una reelección continua para autoridades electas, en específico, para el presidente y vicepresidente. Así, la Constitución democrática contiene límites materiales respecto al ejercicio del poder político y respecto a la reforma que se pueda dar, para que el soberano legitimador del cuerpo constitucional acepte o no alguna reforma planteada.

De esta forma lo entendió parcialmente la Constitución de 2009. A pesar de las discusiones que se puedan verter en su diseño de ejercicio democrático, lo que si es cierto es que normativizó la democracia directa y participativa en el art. 11. Comprendiendo al efecto que el referendo es el mecanismo constitucional para ejercer la democracia directa y que, por tanto, cuando se ejerza este mecanismo que, por naturaleza, debe ser excepcional su veredicto será de cumplimiento obligatorio y vinculante.

En base a estos criterios, ¿el TCP tenía la facultad y competencia para dirimir una modificación a lo reglamentado y al sentido de la Constitución respecto a la reelección? Claramente no, comprendiendo que tanto la DTP. II el 2013 y el art. 168 en ese mismo caso y en 2017 fueron y son articulados absolutamente claros y ratificados por referéndum. en específico y con mayor relevancia el art. 168 que el 2016 fue ratificado por el referéndum del 21 de febrero de 2016.

En consecuencia, el TCP no tendría que haber ingresado a resolver el fondo de la causa, porque la misma ya fue resuelta en dicho referéndum. Sin embargo, al haberlo hecho, será importante destacar algunos elementos adicionales de importancia a efectos de evaluar integralmente y establecer una lógica completa de precedentes interpretativos y argumentativos en los cuales incurrieron en error, partiendo desde la noción que el fondo del asunto, desde la teoría democrática de la constitución, no debía haberse analizado y el TCP no tenía dicha atribución.

2.3. Elementos de la reelección: principios democráticos para la interpretación y justificación de la reelección en Bolivia

En consideración con el sistema presidencialista boliviano, expuesto con anterioridad, para que la figura de la reelección ya sea inmediata o discontinua, son

²⁰⁰ Ibid.

necesarios ciertos requisitos democráticos constitucionales. Estos requisitos necesarios para mantener la institucionalidad democrática son los siguientes: i) contar con un sistema institucional donde existe una clara separación de poderes con pesos y contrapesos que reduzcan el presidencialismo; ii) Cortes judiciales con autonomía; iii) órganos de control – como la procuraduría o contraloría – eficientes y autónomos; iv) un cuerpo legislativo responsable ante sus electores y con capacidad fiscalizadora independiente; v) una fuerza pública despolitizada, y; vi) medios de comunicación que ejerzan su misión informativa con plena libertad²⁰¹.

Todos los requisitos mencionados son coherentes y son también inherentes a los principios constitucionales de separación de poderes, soberanía popular y alternabilidad democrática. Debido a su relevancia, se los analizará integralmente y de forma transversal, bajo la consigna de que fungen como elementos esenciales y como contenido de los tres principios constitucionales señalados.

Sin embargo, antes de ingresar al análisis de los principios, se debe analizar la posición permisiva de la reelección presidencial. La misma tiene como sustento la noción de la extensión del buen gobierno sobre la base de la soberanía popular²⁰². Bajo tal premisa – si se pretende establecer en un sistema democrático la reelección – surgiría la interrogante de ¿la soberanía popular tiene un límite? La respuesta, en este tema específico, sería que si tiene límite. Este límite, aplicado en los sistemas democráticos, es el principio de alternabilidad. Un ejemplo sería lo expresado por la misma voluntad de la sociedad boliviana en los resultados del referéndum constitucional del 21 de febrero de 2016, que expresó su rechazo a la reelección indefinida de autoridades públicas electas por voto popular. También mostró su respaldo al principio de alternabilidad democrática en el caso de la reelección de autoridades electas.

En este punto es posible demostrar la importancia del principio de soberanía popular. Este principio es la pertenencia del poder político al pueblo. Se deben realizar, sin embargo, algunas precisiones. En un sistema democrático representativo se delega el ejercicio de la función pública a los representantes mediante elecciones libres, y, por otro lado, se interviene en la toma de decisiones expresando su voluntad política ante las

²⁰¹ María Teresa Zegada, “Reelección, crisis política y democracia”, en *Contrapuntos al debate constituyente*, ed. Plural Editores (La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2007), 166.

²⁰² José Antonio Rivera Santivañez, “La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano”, *Revista boliviana de derecho* n°12 (2011): 12, <http://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n12/n12a02.pdf>.

consultas efectuadas por los gobiernos²⁰³. Este último caso, excepcional, estaría representando como evidencia de su ejercicio en el resultado del referendo del 21f efectuado en Bolivia sobre la reelección presidencial.

Para el ejercicio democrático y objetivo del principio de soberanía popular deberá considerarse necesariamente el principio de separación de poderes para que dicho ejercicio se efectúe sin vulnerar la institucionalidad. Este llega a ser un principio imprescindible debido a que: “la reelección presidencial se ha utilizado para concentrar el poder político en una persona” o también se podría afirmar que esta concentración de poder puede recaer en un partido político²⁰⁴. Debe entenderse la separación de poderes como aquel principio que sirve – según Sartori – para limitar el poder. Dicho esto, para limitar el poder se debe contar con un poder no concentrado, así la limitación de poder se puede lograr de dos maneras; ya sea dividiéndolo o compartiéndolo. En tal sentido, ambas formas cumplirían el objetivo de que ninguna persona tenga y controle todo el poder estatal²⁰⁵.

La separación de funciones también puede incluir la denominación de separación de funciones donde Santivañez explica sobre el punto lo siguiente: “es el ejercicio del poder político – el cual – se encomienda a diferentes órganos y, paralelamente, se establecen mecanismos de controles mutuos y recíprocos entre los diferentes órganos”²⁰⁶. Entonces, cabe preguntarse sobre el caso en análisis: ¿el TCP realizó un correcto control del ejercicio del poder político del órgano ejecutivo? Para ello se analizarán la DC 003/2013 y la SC 0084/2017. En tal caso la separación de funciones llega a ser un elemento complementario y subsidiario al principio democrático de separación de poderes.

El tercer principio relacionado a los dos anteriores, es el principio de alternabilidad. La aplicación de la reelección presidencial indefinida resulta una infracción al principio republicano democrático de alternabilidad. Esto debido a que genera un indebido continuismo de un presidente y su proyecto político en el poder. Con ello, de forma peligrosa, se pueden ir creando las condiciones necesarias para transitar de

²⁰³ *Ibíd.*, 16.

²⁰⁴ *Ibíd.*, 14.

²⁰⁵ Giovanni Sartori, “Límites de la ingeniería constitucional”, Instituto Nacional de Estadística, México (2016): 12, https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/CM_09_Sartori.pdf.

²⁰⁶ José Antonio Rivera Santivañez, “La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano”, *Revista boliviana de derecho* n°12 (2011): 17, <http://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n12/n12a02.pdf>.

un régimen democrático hacia un régimen autocrático²⁰⁷. Lo cual, según la última noción, podría presentarse un efecto político y jurídico importante a destacar. En cuyo caso, detrás de la reelección presidencial estarían las ansias de perpetuación en el ejercicio del poder político²⁰⁸.

En este punto es donde puede aterrizar la causa – efecto que muestra la transgresión y vulneración a los tres principios democráticos desarrollados se traducen en efectos jurídicos y políticos que llevan a un ejercicio de poder, o finalmente, a un Estado y gobierno autócrata. Esto, en clara observancia de los elementos desarrollados, la trasgresión y vulneración a estos principios ocasiona una inobservancia a la institucionalidad democrática. Sin embargo, el rol del TCP es justamente que ello no ocurra debido a que cumple el rol de resguardar y velar por el correcto cumplimiento de los principios constitucionales. Así limitar y ser un contra peso para con los otros poderes.

En la identificación de los efectos jurídicos y políticos que produce la reelección, se pueden determinar algunos criterios. La reelección puede instaurar o perpetrar el caudillismo y el ventajismo electoral en caso de que la persona o el partido gobernante busque la reelección inmediata²⁰⁹. Para sustentar la presente premisa en el caso boliviano, resulta pertinente analizar el sentido objetivo del artículo 168 de la Constitución boliviana.

Respecto a dicho artículo de la Constitución, se debe comprender que la reelección presidencial inmediata no es amplia e irrestricta. Al contrario, la reelección esta reducida a una sola vez, por lo que la reelección inmediata continua está limitada en el sistema constitucional boliviano²¹⁰. Sin embargo, la permisividad de solo una reelección de forma continua, supone el aval a la extensión de una administración que, en el escrutinio público, es calificada mayoritariamente positiva. Permitiendo así la continuidad de la gestión y las políticas públicas²¹¹.

Ejemplificando con el caso sobre la reelección boliviana en cuestión, Evo Morales asumió la presidencia el año 2005 y su primer mandato fue hasta el año 2010. En ese periodo entró en vigencia la nueva Constitución, que permite una reelección y aclara en su disposición transitoria que el periodo anterior a la aprobación de la norma será tomado en cuenta a efectos de los periodos de mandato. El segundo mandato de Morales fue de

²⁰⁷ *Ibíd.*, 13.

²⁰⁸ *Ibíd.*, 14.

²⁰⁹ *Ibíd.*, 26

²¹⁰ *Ibíd.*, 25.

²¹¹ *Ibíd.*

2010 a 2015. En consecuencia, al realizar una interpretación lógica de la Constitución, al concluir que Evo Morales no tenía derecho a postularse a una nueva reelección en las elecciones de 2014, pues sería una segunda reelección, lo cual infringió lo dictado en el art 168. Es por ello la importancia de analizar, hasta este punto, la DC 003/2013, que permitió una nueva reelección de Morales²¹².

Antes de ingresar de lleno al análisis de la DC 003/2013, es importante señalar un punto relevante. Grijalva señala que, a pesar de la claridad de la disposición constitucional, el TCP habilitó el 2013 a Evo Morales para un tercer periodo, mediante la DC 003/2013. Para tal efecto la ALP sancionó la Ley 082 el 2013, con la pretensión de que los periodos de mandato debían ser contabilizados desde el 2009, es decir, desde la promulgación de la nueva CPE. En efecto, la Ley 082 evidentemente era contradictoria con lo que señalaba la CPE en su disposición transitoria. Más preocupante aún fue la DC emitida por el TCP que avaló la ley y permitió una nueva reelección debido a que el año 2013 el TCP acreditó dicha ley mediante cuestionables argumentos de refundación del Estado declarándola constitucional y viabilizando así la candidatura de Evo Morales y Álvaro García Linera²¹³.

Contraponiendo entonces el contexto a la doctrina para ir dilucidando los efectos de la reelección, Sartori menciona que: “La reelección indefinida debilita la competencia electoral, mina la división de poderes, reduce el respeto del presidente hacia las libertades y los derechos, erosiona la democracia y, consecuentemente, propicia la transición hacia el autoritarismo”²¹⁴. La premisa dada por Sartori está en relación con el surgimiento de un Estado con características autocráticas. Situación que se podría denominar también como “populismo constitucional” que según Sarmiento son aquellas reformas constitucionales que transformaron el poder del presidente, En este caso ya sea mediante un proceso constituyente con una Asamblea o Congreso. Esta última situación sería una característica autocrática debido a que favorecería la concentración del poder en el ejecutivo²¹⁵.

²¹² *Ibíd.*, 28.

²¹³ Agustín Grijalva y José Castro-Montero, “Reelección presidencial indefinida y reforma constitucional en América Latina: análisis comparado de los casos de Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia”, *Research Gate* (2020): 238, https://www.researchgate.net/publication/339445429_Reeleccion_presidencial_indefinida_y_reforma_constitucional_en_America_Latina_analisis_comparado_de_los_casos_de_Venezuela_Nicaragua_Ecuador_y_Bolivia

²¹⁴ *Ibíd.*, 228.

²¹⁵ Juan Pablo Sarmiento Erazo, “Populismo constitucional y reelecciones, vicisitudes institucionales en la experiencia sudamericana”, *Estudios Constitucionales*, n.o 1 (2011): 572, ISSN 0718-0195

Pudiendo concluir al efecto que la “reelección puede derivar en el abuso del poder o en la concentración del poder político”. Como ejemplo, desde el año 2013 la ALP fue perdiendo independencia material para ejercer su función legislativa; y el órgano judicial cedió su independencia estableciéndose como un ente a disposición del ejecutivo para de esta forma instrumentalizar la justicia boliviana²¹⁶.

3. La interpretación de la Declaración Constitucional 003/2013 respecto a los principios constitucionales de alternabilidad, separación de poderes y soberanía popular

La CPE de 2009 fue aprobada por referéndum aprobatorio. Sin ingresar a las vicisitudes del proceso constituyente que dio lugar a la CPE de 2009, el referéndum aprobó el texto constitucional que incluyó, lógicamente, la DTP. II. Al efecto, teniendo en cuenta la claridad de la disposición, al establecer la lógica de la teoría democrática de la constitución, el TCP no tenía la facultad para resolver el fondo de la consulta que derivó en la DC 003/2013 debido a que no podía sobreponer una decisión judicial por encima de la voluntad democrática de la sociedad. Sin embargo, ya que el TCP ingresó a interpretar el elemento dogmático de la Constitución para resolver dicha consulta, cabe analizar cómo el TCP interpretó dicha causa para su resolución. Sobre todo, por el argumento vertido de la supuesta refundación del Estado.

La interpretación de la Declaración Constitucional estará sujeta a los tres principios constitucionales vistos con anterioridad. Estos tres principios son: *alternabilidad, separación de poderes y soberanía popular*. Los tres principios están en concordancia con los seis elementos indispensables para la reelección en un sistema presidencialista, pero que, a su vez, para mantener una democracia plena se necesita poder límites y regulaciones al ejercicio del poder público. En particular, al poder ejecutivo que recae sobre la figura presidencial y vicepresidencial.

Bajo estos criterios, el primer principio es el principio de *alternabilidad*. Dicho principio democrático previene la concentración del poder político y ayuda al cambio de dirección en la conducción del Estado siendo un mecanismo efectivo que impide el

²¹⁶ José Antonio Rivera Santivañez, “La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano”, Revista boliviana de derecho n°12 (2011): 29, <http://www.scielo.org/bo/pdf/rbd/n12/n12a02.pdf>.

peligroso tránsito de un régimen democrático a un régimen autocrático²¹⁷. Bajo un sistema presidencialista, la intención a una posible aceptación de perpetuación en el ejercicio del poder político resulta en un atentado al principio republicano de alternabilidad democrática²¹⁸. En la CPE de 2009 el principio constitucional de alternabilidad se plasma en el art. 168 y en la DTP. II.

El segundo principio es el principio de *separación de poderes*. El mismo se refiere a que exista una correcta distribución de las funciones estatales entre los diferentes poderes constituidos y tal distribución debe ejercerse bajo el criterio de ejercer una limitación a cada poder estatal. Este poder solo podrá ejercer las potestades propias de su competencia. De este modo, el ejercicio del poder político se distribuye entre los distintos poderes constituidos y se establecen mecanismos de controles mutuos entre ellos²¹⁹. Este principio está constitucionalizado en el art. 12.1. de la CPE de 2009 que 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 independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos”²²⁰. En aclaración a la última regla, el mismo artículo indica: “las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí”²²¹.

Respecto a este principio, se desarrolló jurisprudencia que pudo definir algunos criterios relevantes, establecidas en la SC 49/2003-R de 15 de abril que señala que: “el Estado Democrático de Derecho está organizado sobre la base de los principios fundamentales, entre otros, de la separación de funciones conocida también como el principio de división de poderes”²²². En complementación se estableció la DC 001/2006 que desarrolla lo siguiente:

“(...) el principio de la separación de funciones o de los poderes del Estado surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales, orientada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los gobernados; por esa razón, se decide

²¹⁷ *Ibíd.*, 13-14.

²¹⁸ *Ibíd.*

²¹⁹ José Antonio Rivera Santivañez, “La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano”, *Revista boliviana de derecho* n°12 (2011): 17, <http://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n12/n12a02.pdf>.

²²⁰ Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 7 de febrero de 2009

²²¹ *Ibíd.*

²²² José Antonio Rivera Santivañez, “La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano”, *Revista boliviana de derecho* n°12 (2011): 18, <http://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n12/n12a02.pdf>.

separar el ejercicio del poder público entre diferentes ramas, de manera que no descansa únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente”²²³.

El tercer y último principio es el de *soberanía popular*. El principio establece la pertenencia del poder político a la población; lo que indica que el pueblo es la fuente de legitimación del poder público democrático. El poder político del Estado emana del pueblo que, democráticamente alineado en el sistema representativo, delega su ejercicio a sus representantes en elecciones libres, pluralistas, igualitarias e informadas²²⁴.

La CPE de 2009 en su artículo 7 establece el principio de soberanía popular en su disposición que señala: “La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible”²²⁵. Tal criterio es desarrollado en complementación por la SC 064/2004 la cual señala que: “el pueblo es el origen de todo poder, lo que implica el reconocimiento a aquél del derecho de crear o configurar su propio orden político fundamental (...)”²²⁶. Es en base a estos principios democráticos constitucionalmente reconocidos y desarrollados por la jurisprudencia de la justicia constitucional que se podrá analizar, interpretar y sacar conclusiones de las Resoluciones Constitucionales planteadas.

Dentro del proceso constituyente que dio lugar a la Constitución de 2009, se generó un acuerdo político que permitió la redacción, y posteriormente la aprobación, de la disposición transitoria primera. La misma en su párrafo segundo indica lo siguiente: “Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones”. Tal disposición se dio de acuerdo a los mandatos constitucionales que fueron conferidos por el pueblo a través de las elecciones de diciembre de 2005 a las autoridades públicas electas, y dentro de ellas al presidente y vicepresidente de la República²²⁷.

²²³ Bolivia, Tribunal Constitucional, 2006, *Declaración Constitucional 001/2006*. Gaceta constitucional plurinacional.

²²⁴ José Antonio Rivera Santivañez, “La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano”, Revista boliviana de derecho n°12 (2011): 17, <http://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n12/n12a02.pdf>.

²²⁵ Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 7 de febrero de 2009.

²²⁶ José Antonio Rivera Santivañez, “La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano”, Revista boliviana de derecho n°12 (2011): 17, <http://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n12/n12a02.pdf>.

²²⁷ *Ibíd.*, 1.

Lo señalado significa que todas las autoridades electas con anterioridad a la promulgación de la CPE de 2009, deberían haberseles considerado desde el 2005 al 2009 como su primer periodo constitucional a los fines de la figura de la reelección. De manera que, de acuerdo incluso al art. 168 de la Constitución, solo podían ser reelectos inmediatamente por una sola vez de forma continua²²⁸. El acuerdo político que derivó posteriormente en la aprobación de la figura de la reelección por única vez de manera continua y el conteo del periodo constitucional anterior a la promulgación de la CPE responden al principio democrático de alternabilidad.

La CPE de 2009 fue aprobada por referendo y bajo una deducción lógica, el art. 168 y la DTP. II, ambas integrantes del cuerpo normativo constitucional, fueron aprobadas por la soberanía popular. Lo que, aparte del cómputo constitucional desde el 2005, suponía impedir una segunda reelección de las autoridades electas, mismas que se producirían el año 2014. Concluyendo en esta parte que, según el análisis normativo constitucional que tuvo, Evo Morales, ex presidente de Bolivia, como las autoridades que habían sido electas el año 2005, no debían haber sido habilitadas para una reelección el año 2014 en razón a que esto representaba una segunda reelección prohibida por disposición constitucional²²⁹. Sin embargo, ¿Por qué el TCP avaló la segunda reelección de Morales y de las demás autoridades el año 2013?

En febrero de 2013, los senadores del MAS presentaron a la cámara alta un proyecto de ley denominado “Ley de aplicación normativa”, formulada por Álvaro García Linera, también parte del poder ejecutivo del Estado. En referido proyecto de ley se argumentó que la Constitución presentaba contradicciones internas, es decir, antinomias constitucionales en el mismo texto normativo que debían ser resueltas. Supuestas contradicciones debían ser solucionadas mediante la RC que se emitiría por el TCP para tal efecto. De esta forma, mediante dicha ley, la aplicación normativa significaría un desarrollo normativo y no así una interpretación de la norma constitucional. En consecuencia, tal desarrollo normativo debía tener la finalidad máxima de volver aplicable las normas observadas por la Constitución, que, por lógica, volvería aplicable la Constitución en sí²³⁰.

En base a tal argumento. ¿el párrafo segundo de la disposición transitoria primera de la Constitución no era aplicable por contradicción? O en cuyo caso ¿dicha

²²⁸ *Ibíd.*

²²⁹ *Ibíd.*, 2.

²³⁰ *Ibíd.*, 3.

normativa merecía interpretación por antinomia constitucional? La respuesta es en absoluto. La respuesta esgrimida va acorde al texto de la Declaración Constitucional 003/2013 que finalmente interpretó la Constitución, el proceso constituyente y la ley de aplicación normativa. Sin desarrollar un criterio sobre contradicciones o sobre antinomias, sino más bien sobre el sentido de la Constitución por la supuesta refundación del Estado boliviano. El párrafo segundo de la disposición transitoria primera era aplicable y era una regla clara de aplicación directa. Sin embargo, referida ley de aplicación normativa en su art. 4 modificó el texto del párrafo segundo de la disposición transitoria primera.

La Ley de Aplicación Normativa mencionaba que:

- I. De conformidad a lo establecido en el artículo 168 de la Constitución Política del Estado, el Presidente y el Vicepresidente elegidos por primera vez a partir de la vigencia de la Constitución, están habilitados para una reelección por una sola vez de manera continua.
- II. La prescripción contenida en la Disposición Transitoria Primera, párrafo II de la Constitución Política del Estado es aplicable a las autoridades que después del 22 de enero de 2010, continuaron ejerciendo cargos públicos, sin nueva elección, designación o nombramiento²³¹.

La Ley de Aplicación Normativa que fue avalada por el TCP mediante la DC 003/2013, nunca tuvo sustento constitucional amparado en las reglas interpretativas. Esto es posible mencionar debido a que la ALP siguiendo su pretensión cuestionable de aplicación normativa para desarrollar la Constitución lo que hizo fue interpretar la Constitución misma. Con lo cual, emitió una disposición legal que reforma la norma constitucional prevista en el párrafo segundo de la Disposición Transitoria Primera. Esto evidentemente no estaba ni está permitido en el sistema constitucional debido a que la misma Constitución establece sus propios mecanismos de reforma parcial. Asimismo, el único interprete de la Constitución es el TCP y el único competente para reformarla es el poder constituyente amparado por los mecanismos constitucionales previstos²³².

²³¹ Bolivia, *Ley de Aplicación Normativa*, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 20 de mayo de 2013, art. 4.

²³² José Antonio Rivera Santivañez, “La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano”, *Revista boliviana de derecho* n°12 (2011):3, <http://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n12/n12a02.pdf>.

La Ley de Aplicación Normativa no buscaba la resolución de una antinomia o la solución a una contradicción constitucional, más bien, pretendió y dictó un cambio a la Constitución y al sentido de las disposiciones constitucionales. Siendo estas modificaciones contradictorias, bajo todo criterio y lógica, al art. 168 y sobre todo a la DTP. II. Sin embargo, como es posible notar, el rol del guardián de la Constitución, el TCP, cumplió un rol protagónico en este sentido, el cual en base a la DC. 003/2013, marcaría los efectos políticos y jurídicos, al menos de forma directa, hasta el referéndum constitucional del año 2016.

Dentro de los seis artículos de la Ley de Aplicación Normativa para la interpretación constitucional que realizó el TCP, se destacó el artículo 4 dirigido a la reelección del presidente y vicepresidente del Estado. Para su interpretación era fundamental realizar un análisis. Dicho análisis puede vislumbrarse dentro de la DC en la parte III referida a los fundamentos jurídicos del fallo. Se debe destacar la siguiente parte de la Declaración emitida por el TCP:

En el caso de nuestro país, el proceso constituyente que se desarrolló desde el 2006, concluyendo el 2009, tuvo inequívocamente un carácter originario, con una génesis directa en la voluntad democrática popular, característica a partir de la cual, se entiende su autonomía, en mérito de la cual, el nuevo orden trazado, es diferente al pre-existente, ya que la función constituyente, por su naturaleza jurídica, generó una nueva era jurídico-política basada en la refundación del Estado, en el marco de los criterios del pluralismo, la interculturalidad y la descolonización, como ejes esenciales del nuevo modelo de Estado.

Sobre lo desarrollado, es necesario destacar la categoría de carácter originario que se le otorga al proceso constituyente boliviano, en clara alusión al poder constituyente originario. Asimismo, indica que el nuevo orden trazado – en relación a la Constitución de 2009 – es diferente al preexistente ya que se generó una nueva era jurídico-política basada esencialmente en la refundación del Estado.

Los criterios usados para que el TCP haya determinado la refundación del Estado boliviano en razón al poder constituyente originario ejercido sigue la línea jurisprudencial de la SC 1227/2012 y – sobre todo – de la SC 168/2010. Ambas, y en complementación, indican que el poder constituyente que dio lugar a la CPE de 2009 fue originario, por lo

cual, refundó el Estado. Los elementos que determinaron esto, según las sentencias, fueron la naturaleza extraordinaria, extrajurídica y autónoma del proceso constituyente.

Las características señaladas de la línea jurisprudencial deben contraponerse – en base al criterio lógico deductivo – a la subsunción de lo que fue el proceso constituyente boliviano, de las normas que lo desarrollaron y que fueron aplicadas para consolidar finalmente la CPE de 2009. Es por ello que la subsunción de las tres características dadas por la DC 003/2013 al proceso constituyente y sus normas es fundamental para poder evaluar la interpretación y resolución esgrimida con los hechos y la aplicación normativa.

En ese sentido, como primer punto, la jurisprudencia señala que el carácter autónomo se refiere a que el ejercicio del poder constituyente que dio lugar a la CPE de 2009 fue: “fuente y esencia de un nuevo orden jurídico diferente y completamente independiente al orden constituido”²³³. Estas premisas de orden jurídico; *diferente y completamente independiente del orden constituido*, no llegaron a corroborarse, adecuarse ni comprobarse con los hechos del proceso constituyente.

Tal afirmación surge desde un estudio de la teoría constitucional y la correlación de hechos del proceso constituyente. Tomando en cuenta el estudio de Vanossi, para que las premisas de la línea jurisprudencial pudieran haberse subsumido en lo fáctico del poder constituyente, se debería haber estructurado el Estado sin restricciones, consolidado la ruptura de la lógica normativa de creación regular del Derecho y finalmente, la producción normativa fundacional y de las bases fundamentales del Estado²³⁴. En base a una evaluación de cumplimiento de estos elementos, todas las características señaladas no tuvieron el cumplimiento requerido para aseverar que existió – de acuerdo a las premisas de la línea jurisprudencial respecto al carácter autónomo – un ejercicio del poder constituyente originario²³⁵.

La segunda característica es el carácter extrajurídico que desarrolla la línea jurisprudencial. Según la S.C. 168/2010 este elemento se relaciona con la función autónoma. El carácter extrajurídico es parte de los fundamentos debido a que, según el TCP, la Constitución de 2009: “no encuentra fundamento en la Constitución que pretende cambiar ya que su único cause jurídico es la voluntad democrática popular”²³⁶.

²³³ Bolivia, Tribunal Constitucional Plurinacional, 2013, *Declaración Constitucional 0003/2013*. Gaceta constitucional plurinacional, 25 de abril, 02856-2013-06-CCP.

²³⁴ Adrian Vicente Aguirre Heredia, “Naturaleza del proceso constituyente boliviano” (tesis de grado, Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, Regional La Paz – Bolivia, 2018), 94.

²³⁵ *Ibíd.*

²³⁶ Bolivia, Tribunal Constitucional Plurinacional, 2013, *Sentencia Constitucional 0168/2010 -R*. Gaceta constitucional plurinacional, 17 de mayo, 2007-16975-34-RHC.

Este criterio es equivoco debido a que; sí es posible denotar el fundamento en la Constitución que pretendía cambiar, es decir la Constitución de 2004. En razón a la sujeción directa y recurrente, en el proceso constituyente, al art. 232 de la CPE de 2004 y a todas las leyes posteriores que regularon el proceso, sobre todo, a la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente de 2006. Por tanto, no fue el único cause la voluntad democrática, sino también, fue la normativa de la Constitución para reformarse y las leyes constituidas que condujeron a la elaboración y promulgación de la CPE de 2009²³⁷.

Como tercera y última característica la S.C. 168/2010 indicó el carácter extraordinario, el cual señala que es dado *cuando surge un nuevo orden constitucional emanado de la voluntad democrática popular*²³⁸. La CPE de 2009 entró en vigor formal, en base a su misma normativa, cuando abrogó el orden anterior. En este sentido se verificó que el nuevo orden constitucional que surgió en aquel entonces, no se da únicamente por la voluntad democrática popular por que el proceso constituyente estuvo en sujeción a normativa y organizaciones pretéritas como se ejemplificó anteriormente²³⁹.

Teniendo en cuenta la argumentación vertida en relación a la supuesta refundación del Estado boliviano, resulta importante analizar los demás criterios interpretativos y argumentativos utilizados en el marco de la teoría para la presente investigación. La DC 003/2013 no toma en cuenta a plenitud el siguiente hecho fáctico: el año 2005 inició un periodo constitucional y en enero de 2010 comenzó otro. En medio de estos periodos se aprobó la Constitución de 2009. Dentro de esos periodos, tanto el presidente como el vicepresidente de la República habían sido reelectos por una vez de forma continua, como lo permite y a la vez limita el art. 168 constitucional.

En uso de la regla de interpretación gramatical subjuntiva, bajo el criterio del silogismo, se puede entender que una premisa indica que las autoridades elegidas solo pueden tener una reelección de forma continua; la siguiente premisa indica que, en relación a la DTP. II, el periodo anterior a la vigencia de la CPE será tomado en cuenta a efectos de los nuevos periodos de funciones²⁴⁰. Realizando entonces la subsunción a estas

²³⁷ Adrian Vicente Aguirre Heredia, "Naturaleza del proceso constituyente boliviano" (tesis de grado, Universidad Católica Boliviana "San Pablo", Regional La Paz – Bolivia, 2018), 94.

²³⁸ Bolivia, Tribunal Constitucional Plurinacional, 2013, *Sentencia Constitucional 0168/2010 -R*. Gaceta constitucional plurinacional, 17 de mayo, 2007-16975-34-RHC.

²³⁹ Adrian Vicente Aguirre Heredia, "Naturaleza del proceso constituyente boliviano" (tesis de grado, Universidad Católica Boliviana "San Pablo", Regional La Paz – Bolivia, 2018).

²⁴⁰ Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial, 7 de febrero de 2009. Disposición Transitoria Primera, II.

reglas, el presidente y vicepresidente al ser electos el 2005 y al ser reelegidos para el periodo que inició el 2010, cumplieron con los preceptos de ambas reglas. En consecuencia, no podían ser candidatos para la elección presidencial realizada el año 2014.

Sin embargo, sin realizar estas valoraciones, la ALP y posteriormente el TCP realizaron una abstracción del problema en concreto. La DC 003/2013 sin señalar alguna supuesta antinomia o contradicción constitucional en referencia a sus fundamentos, señaló que el problema y su resolución son viables debido a que el art. 168 y la DTP. II se encuentran en la parte orgánica de la CPE. Por ese motivo, pueden ser desarrolladas por una ley, al tener en cuenta que la ley, sujeta a validación por el TCP, interpretó y añadió texto a la normativa constitucional. Cabe cuestionarse, si la norma constitucional es clara y concreta en su disposición o norma reglamentaria, ¿Existía la necesidad ineludible de ser desarrollada por una ley nacional? Claramente, esto no se establece, es más, no es una obligación imperativa, sino más bien, una facultad de reserva de ley en caso de necesidad.

Dicho esto, la DC 003/2013 señaló que, para su resolución final, la interpretación de la DTP. II, “debe interpretarse conforme a las normas definitivas contenidas en la misma Constitución y específicamente por la parte dogmática constitucional”²⁴¹. Entendiendo lo señalado por Dworkin respecto a los casos difíciles y por Pérez Luño al indicar que los principios “tienen un valor preferente por su condición de normas finales”²⁴² o como menciona el TCP; normas definitivas.

Un factor determinante es que la DC 003/2013 decide resolver el caso como difícil solo tomando en cuenta la DTP. II separándola del art. 168. Bajo la lógica interpretativa sistemática, resultaría incoherente realizar esta separación por el contexto electoral y político anteriormente señalado. De la misma forma, porque sobre el art. 168 constitucional recae el principio de alternabilidad democrática y la DTP. II regula su ejercicio aplicativo en razón de la promulgación de una norma constitucional en medio de un periodo constitucional constituido.

El primer argumento que resultó esencial para los efectos jurídicos y electorales de la DC es el señalado “carácter originario del proceso constituyente” que dio lugar a la

²⁴¹ Bolivia, Tribunal Constitucional Plurinacional, 2013, *Declaración Constitucional 0003/2013*. Gaceta constitucional plurinacional, 25 de abril, 02856-2013-06-CCP.

²⁴² Enrique Pérez Luño, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución* (Madrid: Editorial Tecnos, 2005).

CPE de 2009. Si bien esta categoría ya fue refutada en cuanto a términos jurídicos, la DC refuerza y consolida tal noción. La misma indica que se constituyó la refundación del Estado debido a la naturaleza jurídica de la función constituyente y que; en ese orden: “dicho entendimiento ya estableció que la teoría del “Poder Constituyente”, consagró el carácter soberano de la función constituyente, la cual no está vinculada a ninguna norma jurídica previa toda vez que por su naturaleza es un poder pre-jurídico”²⁴³.

El criterio mencionado, llega a consignarse como una falacia jurídica. A su vez, es claramente refutable por que el poder constituyente ejercido en la función constituyente del proceso que dio lugar a la CPE de 2009 sí estuvo vinculado a normas jurídicas previas, por lo tanto, su naturaleza no obedecía a un poder pre-jurídico. Esto es evidenciado y sustentando en la realización, promulgación y aplicación inequívoca de tres normas esenciales²⁴⁴.

La primera norma es la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional sancionada el 2001 y promulgada el 2002²⁴⁵, con la cual se pudo realizar la reforma constitucional de 2004. La segunda norma, efectivamente, es la reforma constitucional del año 2004, la misma añadió a la CPE el art. 232 que habilitó la reforma total de la CPE. Asimismo, solo una Asamblea Constituyente podía realizar tal reforma. Esta reforma constitucional fue la que viabilizó y reguló todo el proceso constituyente.

Finalmente se encuentra la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente²⁴⁶, que, aparte de regular mediante la tuición de órgano constituido la AC, reguló su proceso con la base constitucional del art. 232 de la CPE de 2004. Por tanto, desde la Ley de Necesidad de Reforma hasta la última que convocó a referéndum aprobatorio y dirimitorio de la CPE²⁴⁷, fueron normas que siguieron la línea preexistente de la CPE de 2004. En consecuencia, la explicación vertida en la DC 003/2013 es contra fáctica convirtiendo el argumento de refundación en base al carácter originario en una falacia jurídica.

²⁴³ Bolivia, Tribunal Constitucional Plurinacional, 2013, *Declaración Constitucional 0003/2013*. Gaceta constitucional plurinacional, 25 de abril, 02856-2013-06-CCP

²⁴⁴ Adrian Vicente Aguirre Heredia, “Naturaleza del proceso constituyente boliviano” (tesis de grado, Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, Regional La Paz – Bolivia, 2018).

²⁴⁵ Bolivia, *Ley de Necesidad de Reformas de la Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 8 de agosto de 2002.

²⁴⁶ Bolivia, *Ley especial de convocatoria a la Asamblea Constituyente*, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 6 de marzo de 2006.

²⁴⁷ Bolivia, *Ley del Referéndum Dirimitorio y Refrendatorio del proyecto de Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 21 de octubre de 2008.

Al efecto, la DC establece el argumento del voto popular. En este caso, entendido como el voto popular constitucional y a ejercerse en un futuro. En esencia para elegir o reelegir a los mandatarios de acuerdo a su evaluación de gestión pública. Sobre esta premisa existen dos elementos sujetos a análisis e interpretación.

Adecuando análogamente el criterio del voto popular respecto al principio de soberanía popular se contraponen el criterio del peso del voto popular en relación a la disposición constitucional y al voto futuro que puede elegir o reelegir a un candidato contra el voto popular emitido que efectivamente aprobó por referendo la CPE de 2009 y por ende aprobó las disposiciones reglamentarias contenidas en el art. 168 y en la DTP. II. En ese contexto la DC 003/2013 no resuelve esta contraposición del voto popular y en consecuencia no emite ni desarrolla buenas razones para resolver tal argumento que pone en contrapeso un criterio de voto popular frente a otro. Respecto a la gestión pública que señala la DC 003/2013, la misma indica que:

si bien es cierto que la función constituyente refundó el Estado (2009) y creó un nuevo orden jurídico -político, no es menos evidente que el cumplimiento de ellos fines esenciales del Estado, implica el reconocimiento de mecanismos idóneos, para asegurar una eficaz gestión pública en el periodo inter-orgánico de transición hacia la implementación plena de la nueva estructura estatal.²⁴⁸

Aquí se observa que el criterio refutado de la refundación del Estado que involucra equívocamente una nueva era jurídico – política en base a ello, este ligado a la aceptación del criterio reeleccionista por la valoración y el peso que el TCP otorga a la gestión pública. Sin embargo, se debe evidenciar que, implícitamente la DC declara que el criterio de la gestión pública de un gobierno elegido tiene mayor peso que los tres principios democráticos. Por la noción de gestión pública gubernamental avalada por el voto popular en un Estado refundado nunca se contrapuso ni se argumentó que están por encima del principio democrático de alternabilidad ni de separación de poderes. De esta forma, se refuerza la premisa del contra sentido al interpretar y argumentar de forma separada el art. 168 y la DTP. II.

Respecto al análisis presentado y en vista de los interpretado por el TCP, al no haber realizado un ejercicio de ponderación, existiría un vicio de interpretación y

²⁴⁸ Bolivia, Tribunal Constitucional Plurinacional, 2013, *Declaración Constitucional 0003/2013*. Gaceta constitucional plurinacional, 25 de abril, 02856-2013-06-CCP

ponderación en los lineamientos trasados en la DC 003/2013. Lo cual contraviene y merma la seguridad jurídica, así como la credibilidad de la justicia constitucional al no contar con buenas razones que sustenten sus argumentos dados para resolver el caso.

Esto evidentemente generó y genera al día de hoy efectos jurídicos y políticos. De forma preliminar se puede mencionar que, no se hizo efectivo el contrapeso del TCP al poder ejecutivo en su pretensión de acceder a una nueva reelección. El criterio obtiene un agravante, debido a que no fue valorado el sistema de gobierno presidencialista constituido en Bolivia, en tal caso, se otorgó vía poder judicial más poder al poder ejecutivo.

Lo cual se puede evidenciar en la disposición constitucional que señala que tanto el presidente como el vicepresidente no requieren renunciar a sus cargos previa jornada electoral así que no existió una correcta observancia al tiempo que los gobernantes en ese tiempo ya venían ejerciendo de forma ininterrumpida. A su vez esto generó desconfianza y falta de legitimidad de los procesos electorales posteriores entendiendo que no se dieron buenas razones para argumentar la DC y en base a ello se contravino las reglas constitucionales visiblemente claras y específicas.

3.1. Argumentación constitucional de la Declaración Constitucional 003/2013

La teoría desarrollada por Atienza respecto a las dimensiones de la argumentación jurídica, y en este caso constitucional, será la que funja como guía rectora del análisis del presente caso de argumentación²⁴⁹. La argumentación vertida en la DC 003/2013 presenta una serie de elementos a evaluar y rectificar: dichos aspectos serán vistos desde las dimensiones formales, materiales y pragmáticas de la teoría base del presente estudio.

3.1.1. Dimensión formal de la argumentación

Como fue señalado, el argumento principal para que el TCP haya dado viabilidad a la constitucionalidad de la Ley de Aplicación Normativa fue que las normas en cuestión se encontraban en la parte orgánica de la CPE. Por lo tanto, uniendo este elemento al criterio ya refutado de la refundación del Estado, se puede señalar que el TCP aceptó la

²⁴⁹ Manuel Atienza, *El derecho como argumentación* (Barcelona: Editorial Ariel, 2006), 66.

viabilidad de la Ley de Aplicación Normativa en base a un criterio carente de argumentación jurídica sin desarrollar en la resolución buenas razones al respecto.

El criterio del silogismo sobre el art. 168 y la DTP. II no fue realizado al momento de argumentar el fallo del tribunal. Al no abordar este silogismo, la DC tendría entonces un vacío legal y con ello llevaría a un espacio de inseguridad jurídica debido a que el mero silogismo lógico de dos normas tan importantes quedaría falto de argumentos que demuestren los criterios interpretativos del máximo ente facultado para tal función.

3.1.2. Dimensión material de la argumentación

La DC 003/2013 analizó la norma y los periodos de gestión habilitados en base a la supuesta refundación del Estado boliviano, habilitando así erróneamente una elección de los mandatarios de aquel entonces. Contravino lo señalado en la DTP II y amplió de forma infundada un mandato contra lo dictado en la misma Constitución. Los efectos de esta decisión de forma fáctica y jurídica fueron que la Ley de Aplicación Normativa y la DC 003/2013 crearon derecho, pues el elemento de la refundación no formó ni forma parte de la lógica interpretativa judicial. Asimismo, el TCP no argumentó en base a los principios constitucionales, reflejándose así una contradicción con lo expuesto en la misma DC 003/2013 que señala:

Establecida la Constitución el propio poder del pueblo queda sujeto a ella, pues la voluntad popular de reformarla sólo podrá expresarse válidamente siguiendo los procesos de reforma que la propia Constitución establece.²⁵⁰

La DC 003/2013 manifestó que solo un proceso de reforma establecido en la Constitución podría modificar lo dictado y reglamentado en la misma, en este caso, en lo regulado en la DTP II y en el art. 168 constitucional. Sin embargo, de facto, el sentido regulatorio como límite al poder político dado por el art. 168 y la DTP II fue cambiado por la ampliación de un periodo más de funciones sin hacerlo mediante un proceso de reforma como dictó la misma DC 003/2013. Tal fue el caso, que para un posterior intento de reforma el poder político intentó seguir el proceso de reforma establecido en la misma Constitución realizando el referéndum del 21 de febrero de 2016.

²⁵⁰ Bolivia, Tribunal Constitucional Plurinacional, 2013, *Declaración Constitucional 0003/2013*. Gaceta constitucional plurinacional, 25 de abril, 02856-2013-06-CCP

En tal referéndum se tuvo como resultado una negativa a la ampliación de una nueva reelección por parte de las autoridades electas. Pidiendo así, mediante el uso legítimo de la soberanía popular, que el art. 168 no fuera modificado sino, más bien, se respete su vigencia y finalidad normativa. A su vez, la línea jurisprudencial respecto al argumento de la reelección tuvo vigencia solo hasta el 2013, debido al agotamiento del argumento concentrado por el poder político. Lo cual se desarrollará más adelante en el análisis de la SC 0084/2017. Concluyendo que, en este caso, el TCP mediante resolución constitucional no podía crear derecho, si no interpretarlo en base a principios democráticos constitucionales y a reglas generales del derecho. Lo cual no sucedió y en consecuencia existieron efectos jurídicos y políticos debido a los vicios argumentativos demostrados.

3.1.3. Dimensión pragmática de la argumentación

Existiendo el argumento principal respecto a la refundación del Estado, la DC 003/2013 validó una nueva elección de autoridades para el año 2014, ya electas el año 2005 y reelectas el año 2010. Esto bajo el criterio del voto popular futuro en caución con el desempeño de la gestión pública. Este último elemento resulta peligroso, y al argumentarlo tuvo sus efectos pragmáticos.

Citando nuevamente los criterios sobre la dimensión pragmática de la argumentación dados por Atienza, la misma tiene dos elementos esenciales; que la argumentación realizada en determinada decisión judicial interactúe con otros, y al referirse a otros puede incluir a instituciones externas al poder judicial. Por otro lado, el otro elemento esencial es que se pueda determinar, después de la consolidación de las otras dos dimensiones que anteceden, los efectos que se producen a partir de la decisión y los argumentos que la componen²⁵¹.

Según dichos razonamientos, y sintetizando el resultado de la argumentación de la DC 003/2013, se pueden destacar 3 efectos señalados con anterioridad. El primero responde a la *seguridad jurídica* que fue puesta en tela de juicio debido a los vicios de interpretación y argumentación señalados. Posteriormente, entraría el efecto de la *vulneración a la soberanía popular* por parte de la DC 003/2013 debido a que este principio conjuntamente con el principio de alternabilidad no fue debidamente valorados.

²⁵¹Manuel Atienza, *El derecho como argumentación* (Barcelona: Editorial Ariel, 2006), 66.

Vulnerando así la *institucionalidad democrática* valuada en la integridad y legitimidad de los procesos electorales posteriores a la DC 003/2013.

4. Interpretación de la Sentencia Constitucional 0084/2017 respecto a los principios constitucionales de alternabilidad, separación de poderes y soberanía popular

Para una adecuada comprensión de la relevancia y los efectos de la SC 0084/2017 es necesario desarrollar dos aspectos. El primero es el ya comentado referéndum del 21 de febrero de 2016 y el segundo son las elecciones judiciales realizadas en los años 2011 y 2017.

El referéndum constitucional del 2016 obtiene relevancia debido a que significó un momento histórico respecto al análisis de la reelección en Bolivia. El relato de la supuesta refundación del Estado se agotó, en consecuencia, el partido político que gobernaba, al pretender habilitar la reelección indefinida, solo tenía la opción legal la reforma del art. 168 de la Constitución. Con esa reforma constitucional se podía viabilizar la habilitación a una nueva contienda electoral para los gobernantes que tenían aquel particular interés.

El referéndum fue convocado por Ley de Reforma Constitucional emitida por la ALP el 5 de noviembre de 2015, lo cual no fue por iniciativa popular sino por interés del partido de gobierno de aquel entonces. El referéndum se dio en todo el territorio nacional y tenía el único objetivo de que la sociedad boliviana apruebe o no la reforma puesta a consideración sobre el art. 168 de la CPE, donde se pretendía modificarla para habilitar así la figura de la reelección indefinida.²⁵² El argumento de los promotores de la reforma era que señalaban que el límite a la reelección vulneraba el derecho político de la persona que pretendía reelegirse indefinidamente, debido a que este derecho era un supuesto derecho humano reconocido en el art. 23 de la CADH.

El referéndum fue el primero de su tipo desde que fue promulgada la CPE de 2009. En tal caso la pregunta del referéndum era si aprobaba o no la reforma constitucional. El no resultó mayoritario con un 51,3% de los votos válidos, frente al 48,7% de los votos a favor del sí a la reforma constitucional.²⁵³ La soberanía popular expresada en el resultado del referéndum decidió que el texto del art. 168 quede plenamente vigente – sin ningún

²⁵² Órgano Electoral Plurinacional, “Referendo Constitucional 2016”, 21 de febrero de 2016, párr. 1, <https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/referendos/referendo-constitucional-2016/>.

²⁵³ *Ibíd.*, párr. 2.

tipo de cambio o alteración – prevaleciendo así por mandato popular el principio de alternabilidad democrática inmerso en dicho artículo constitucional.

4.1. Elecciones judiciales de 2011. Elección popular de magistrados del TCP

El 13 de mayo de 2011 se convocó por primera vez en la historia boliviana a la elección de máximas autoridades del órgano judicial. La elección se llevó a cabo el 16 de octubre del mismo año eligiendo a los magistrados del TCP, mismos que estarían en funciones hasta el año 2017. Sin embargo, los resultados que se dieron trajeron consigo, hasta el día de hoy, un problema de legitimidad democrática.

En primera instancia, los candidatos a dichos cargos fueron preseleccionados por la ALP, la cual estaba controlada por 2/3 de asambleístas del MAS desde el año 2009. Teniendo en cuenta esta ventaja del poder político, un problema de fondo radicó en los resultados de las elecciones. Se contabilizaron 42,60% de votos nulos, 15,07% de votos blancos, sumando ambos 57,67% contra solo 42,34% de votos válidos en el conteo general. En el caso del TCP los votos nulos fueron 44,03%, los blancos 13,87%, sumando 57,9% contra solo el 42,10% de votos válidos. Mostrando también que el candidato con mayor votación obtuvo solo el 15,70% de la votación.²⁵⁴

4.2. Elecciones judiciales de 2017. Elección popular de magistrados del TCP

El 3 de diciembre de 2017 se llevaron a cabo nuevamente elecciones judiciales donde eligieron a los magistrados del TCP. Existía entonces un ambiente de desgaste electoral, debido a lo que significó el referéndum de 2016 y la posterior aprobación de la reelección indefinida por el TCP mediante la SC 0084/2017. En los resultados de la elección judicial se volvió a evidenciar la falta de legitimidad y confianza hacia una institución primordial para la justicia constitucional, que ya venía con ese problema desde la elección del 2011. Sin embargo, en esta ocasión, el rechazo fue mayor. Para la elección de los magistrados del TCP, los votos nulos sumaron un 48,9%, los blancos un 15,76%, sumando ambos un total de 64,63% contra solamente el 35,37% de votos válidos. Lo cual demostró el retroceso e indiferencia a la elección de magistrados. Dándose así un

²⁵⁴ Órgano Electoral Plurinacional, “Elecciones Judiciales 2011”, 16 de octubre de 2011, párr. 1 - 2, <https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/elecciones-judiciales/elecciones-judiciales-2011/>.

resultado que en lo práctico fue meramente simbólico debido a que la ilegitimidad del 64% de los votos.²⁵⁵

Esta ilegitimidad y rechazo mayoritario es, hasta el día de hoy, un dato objetivo que contiene en sí misma la voluntad popular de rechazar las elecciones judiciales. Todo esto mostró una importante voluntad objetiva de la sociedad de establecer un precedente en un proceso electoral de autoridades judiciales que tuvo como principal característica la ilegitimidad y la carencia de credibilidad. Tanto en aquel proceso, como en las decisiones que tomarían aquellos magistrados electos con una amplia mayoría de rechazo electoral a su investidura.

4.3. Interpretación y argumentación de la Sentencia Constitucional 0084/2017

Previamente a ingresar en los detalles esbozados por el TCP para resolver dicha acción de inconstitucionalidad es fundamental establecer un criterio transversal. Siguiendo la línea de la teoría democrática de la Constitución. El referéndum del 21 de febrero de 2016 fue inequívoco al expresar la voluntad democrática popular de no modificar el texto, esencia y finalidad del art. 168 constitucional que solo establece una reelección de forma continua. Al efecto, al considerar la claridad y exactitud del artículo, así como la voluntad democrática popular, el TCP no tenía ninguna facultad ni competencia para dirimir el asunto en cuestión.

En cuyo caso, la argumentación que debió establecer al respecto debió haber sido el manifestar la prevalencia democrática del art. 168, ratificado por referéndum, enmarcado en el principio de soberanía popular y de alternabilidad del ejercicio democrático. Sin embargo, ingresó al fondo del asunto estableciendo una interpretación errónea al respecto. En consecuencia, dejando establecido este criterio, se analizará el por qué, aparte de no haber tenido la facultad ni competencia de ingresar al fondo, de la equívoca interpretación y argumentación por parte del TCP en la causa de la reelección indefinida plasmada en la SC 0084/2017.

La SC 0084/2017 marcó un momento constitucional que generó y consolidó varios efectos jurídicos y políticos para Bolivia. Comprender las vicisitudes de la

²⁵⁵ Órgano Electoral Plurinacional, “Elección de Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional 2017”, 3 de diciembre de 2017, párr. 1 -2, <https://www.oep.org.bo/elecciones-judiciales-2017/>.

interpretación y la argumentación vertidas en la sentencia y relacionar las mismas con las dictadas en la DC 003/2013 será fundamental para determinar los efectos de ambas. Finalmente analizar el rol del TCP respecto a la institucionalidad democrática boliviana. Sumando, como elemento jurídico el resultado del referéndum del 21 de febrero de 2016 es que se podrá determinar con mayor rigurosidad los efectos de la SC.

En términos jurídicos procedimentales, la sentencia se emitió a causa de una acción de inconstitucionalidad abstracta interpuesta por legisladores de la ALP. Los mismos demandaron la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley del Régimen Electoral (2010) entre ellos el que ratificaba el límite a la reelección presidencial. El cual en términos gramaticales es la reiteración en finalidad objetiva del art. 168 constitucional.

Sin embargo, el punto neurálgico en la acción de inconstitucionalidad es la solicitud de declarar inaplicable el art. 168 por contradicción “infra constitucional” con los artículos de la misma Constitución. Más relevante aún, con el artículo 23 de la CADH, entre otros. En consecuencia, es importante desarrollar los elementos esenciales del petitorio de la acción de inconstitucionalidad abstracta y analizar cuál fue el análisis planteado por el TCP.

Teniendo en cuenta las facultades del TCP descritas tanto en la Constitución como en el código procesal constitucional, ¿es posible que el TCP declare inaplicable un artículo de la Constitución sin seguir un mecanismo de reforma constitucional inmerso en la misma Constitución? La respuesta es negativa. Puede entonces – en un caso concreto – declarar una norma constitucional más favorable que otra para su aplicación directa en ese supuesto. Bajo ese análisis, podría darse tal situación siempre y cuando se aplique una norma en vez de otra, dando buenas razones argumentativas para explicar en base a decisión judicial por que se aplica un artículo y no otro. En ese sentido, eso no fue dado en la SC 0084/2017, debido a que se accionó una demanda de inconstitucionalidad abstracta, donde por definición y finalidad, se deben resolver en estas acciones la constitucionalidad o no de la norma demandada y no así resolver un caso en concreto.

La sentencia entonces contiene lagunas e imprecisiones que demarcaron el sentido de la misma. Por tanto, es importante partir de un análisis de la SC, desde el petitorio hasta la parte resolutive.

El petitorio lo fundamentan citando la normativa interna boliviana, y que según el art. 116 de la Constitución, en caso de duda de la aplicación de una norma, debería regir la más favorable. Esta premisa podría funcionar bajo el criterio de la aplicación preferente

solo en caso de que se vean vulnerados derechos fundamentales²⁵⁶. Sin embargo, cabe cuestionar ¿Cómo determinar la aplicación preferente? La respuesta a esta pregunta se la presento anteriormente y lo señala también el TCP en la misma sentencia: mediante la formula del peso. Dicho por el TCP: “La Convención Americana de Derecho Humanos enuncia derechos más amplios e irrestrictos”²⁵⁷ que los enmarcados en la Constitución.

Estos derechos se encontrarían demarcados de manera más favorable en la CADH, en específico, los derechos políticos y en particular el supuesto derecho a la reelección indefinida. En tal sentido, los asambleístas que plantearon la Acción de Inconstitucionalidad Abstracta interpretaron anticipadamente la CADH declarando la reelección presidencial indefinida como un derecho irrestricto y, finalmente, un derecho humano²⁵⁸.

Siguiendo el criterio, la acción señaló un supuesto contrasentido entre la CADH y la misma Constitución argumentando que, según el art. 23 de la CADH, la Constitución resultaría discriminatoria para el goce efectivo de los Derechos, por que actúa “poniendo limites sin justificación alguna al goce de los derechos políticos para que todos los ciudadanos puedan ser reelectos como autoridades de representación popular”²⁵⁹.

Finalmente, considerando el cuestionable rol de los constituyentes y la misma voluntad de los constituyentes en el proceso, señalaron que el art. 168 no estuvo de acuerdo con la voluntad constituyente primigenia, que luego fue modificada por acuerdos políticos²⁶⁰. Tal argumento, aparte de transgredir la seguridad jurídica de un cuerpo normativo constitucional, transgrediría el principio de soberanía popular, ya que el texto del art. 168 fue aprobado por referéndum el año 2009 y en 2016 fue ratificado.

4.4. Fundamentos jurídicos del fallo

De acuerdo a la acción planteada, en la misma demandaron la inaplicabilidad de art. 168 constitucional respecto a la limitación a la reelección²⁶¹. ¿Puede el TCP declarar inaplicable un art. de la CPE aprobado y ratificado por referéndum? De forma inequívoca, no existe posibilidad jurídica y legal alguna de hacerlo. Además de no existir tal facultad,

²⁵⁶ Bolivia, Tribunal Constitucional Plurinacional, 2017, *Sentencia Constitucional 0084/2017*. Gaceta constitucional plurinacional, 28 de noviembre, 20960-2017-42-AIA. 3.

²⁵⁷ *Ibíd.*, 2.

²⁵⁸ *Ibíd.*

²⁵⁹ *Ibíd.*, 5.

²⁶⁰ *Ibíd.*, 7.

²⁶¹ *Ibíd.*, 14.

en caso de hacerlo, el TCP vulneraría el principio de soberanía popular. Sin embargo, el TCP si se atribuyó tal facultad y no ponderó el principio de soberanía popular arguyendo el DD.HH. de la reelección indefinida en supuesta coherencia con el art. 23 de la CADH.

El TCP manifestó también la importancia de realizar un control de convencionalidad “*mediante la realización de una labora hermenéutica*”, donde correspondía, según el TCP, *la aplicación preferente de una norma sobre otra no así una interpretación que se ajuste a la ponderación*, en base a principios constitucionales²⁶². Esto de forma evidente representó un equívoco debido a que – bajo el sentido gramatical – el art. 23 de la CADH no menciona el DD. HH a la reelección indefinida y tal idea fue ratificada en la OC-28/21. Por tanto, la aplicación preferente dejó un vicio de interpretación y resolución judicial en la SC 0084/2017.

Además de ello, el TCP asumió un rol y una facultad que no le correspondía, Debido a que “La Corte Interamericana de DD.HH., como interprete última y suprema de los derechos contenidos en la convención” es la única facultada en toda la jurisdicción de los países parte del sistema interamericano que puede interpretar dicha norma²⁶³. Así también lo manifestó la misma SC: “La Corte recuerda a los tribunales que ella es la interprete última y suprema de la CADH”, lo cual hizo en la OC – 28/21 manifestando con total claridad que la reelección indefinida no es un DD. HH²⁶⁴.

4.5.Principios respecto a la Sentencia Constitucional 0084/2017

La sentencia fundamentó la aplicación directa de la norma más favorable. Para ello citó a Pedro Talavera. Sin embargo, la argumentación vertida ingresó en un contrasentido al mencionar que, si hay principios en disputa, los mismos deben ser ponderados para efectivizar una resolución, aduciendo por lo tanto un caso difícil. Así mismo, se señala: “De ahí que sus normas, valores y principios, constituyen el marco general, básico del que se deriva y fundamenta el resto del ordenamiento jurídico”²⁶⁵.

Entonces, en base a la primacía de la Constitución, dentro de un Estado Constitucional – la interpretación a aplicar – que lleve a una supuesta resolución, se debe enmarcar, según el TCP, en la premisa de que “desborda la subsunción y por el contrario

²⁶² *Ibíd.*, 18.

²⁶³ *Ibíd.*, 22.

²⁶⁴ *Ibíd.*, 29.

²⁶⁵ *Ibíd.*, 34.

“exige a los jueces un razonamiento que desborda la subsunción y por el contrario requiera la aplicación directa de la constitución.”²⁶⁶.

Bajo tal razonamiento, gramaticalmente y bajo la lógica deductiva, el art. 168 constitucional es claro y contiene como base filosófica el principio de alternabilidad democrática. Asimismo, con el mandato de los referéndums de 2009 y de 2016 se adhiere el principio de soberanía popular. Por tanto, su aplicación debería haber sido directa, limitando así a una sola reelección consecutiva. La sentencia dicta que “la aplicación de la Constitución no puede hacerse por el método de la subsunción, sino que, precisamente por la presencia de los principios, debe realizarse por medio de la ponderación o del balance”²⁶⁷.

Al tener en cuenta esta aseveración, la SC no realizó una correcta interpretación. Debido a que, siguiendo la lógica de aplicabilidad del método; la aplicación preferente de una norma correspondería a una resolución de un caso fácil por la aplicación directa que se reduciría a una aplicación favorable de una regla por otra interpretando silogísticamente el aspecto gramatical de la regla en específico. Sin embargo y como es en este caso, tomando en cuenta que se derivó a un caso difícil la resolución necesitaba una interpretación gramatical. En consecuencia, la aplicación preferente es distinta y excluyente de un análisis exhaustivo que fundamente la resolución con principios.

Con ello, la contradicción y carencia argumentativa se consolida, debido a que el TCP en la SC señala que la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en una serie de principios que la sentencia señala²⁶⁸. Lo importante de esto es que la SC no menciona los principios democráticos constitucionales señalados anteriormente que son; soberanía popular, separación de poderes y alternabilidad.

4.6.Principios democráticos constitucionales

En referencia a la reelección presidencial, la SC señala que es razonable la figura de la reelección consecutiva por aprobación de la administración o de la gestión gubernamental. Esta aseveración no hace referencia ni menciona la reelección indefinida, al igual que no señala el mandato del referéndum del 2016 que limita a solo una reelección

²⁶⁶ *Ibíd.*

²⁶⁷ *Ibíd.*

²⁶⁸ *Ibíd.*, 42.

de forma consecutiva²⁶⁹. El principio de alternabilidad del art. 168 y de soberanía popular inmerso en el referéndum de 2016 tiene más peso que avalar la reelección indefinida bajo un criterio no objetivo respecto a la renovación de la confianza electoral a un mismo administrador en un sistema presidencialista.

Posteriormente, la SC indica que el supuesto constituyente originario se decantó por la “reelección consecutiva por voluntad del pueblo”²⁷⁰, lo cual llega a ser una falacia. Debido a que la sociedad bajo el marco del principio de soberanía popular aprobó el 2009 y, de forma específica el 2016, el mandato ratificado por referéndum del art. 168, donde reside el poder constituyente que en su momento fue delegado parcialmente a los asambleístas, con anterioridad a dichos plebiscitos. Dicho mandato popular puso límite a la reelección de autoridades al igual que la OC-28/21 que señala que la reelección presidencial debe tener límites²⁷¹.

Ahora bien, no se pone en duda la existencia y la protección respecto al derecho político de ser electo democráticamente como autoridad, elemento que no está en discusión. La SC llega entonces a citar el principio de soberanía popular estableciendo un error de interpretación. La Sentencia señala que existe una contradicción entre el art. 168 y los art. 26 y 28 de la Constitución²⁷².

Los razonamientos planteados por la SC indican que el art. 26 y 28 son normas constitucionales – principios y el art. 168 es una norma constitucional – regla. Al efecto, no se evidencia contradicción o antinomia entre dichos artículos. El art. 26 indica los lineamientos generales respecto a la participación política y el art. 28 establece límites razonables al ejercicio de los derechos políticos tal como lo hace el art. 168 respecto a la reelección. Tanto el art. 28 como el art. 168 establecen límites razonables a los derechos políticos, demostrando así – al igual que la OC -28/21 - que estos derechos políticos no son absolutos.

En consecuencia, no se siguió una línea coherente interpretativa – argumentativa. Esto en razón a que al principio de soberanía popular inmerso en los referéndums del 2009 y del 2016 y el principio de alternabilidad inmerso en el art. 168, ambos principios, continúan jerárquicamente por encima de algún derecho político y plenamente vigentes.

²⁶⁹ *Ibíd.*, 60.

²⁷⁰ *Ibíd.*

²⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-28/21*, 07 de junio de 2021, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf.

²⁷² Bolivia, Tribunal Constitucional Plurinacional, 2017, *Sentencia Constitucional 0084/2017*. Gaceta constitucional plurinacional, 28 de noviembre, 20960-2017-42-AIA. 62.

4.7. Parte resolutive de la Sentencia Constitucional 0084/2017

La parte resolutive consolidó las contradicciones y equívocos previamente vistos. A la vez, añadió ciertos argumentos que no subsanaron lo analizado, por el contrario, dejaron más dudas y vacíos que generan al día de hoy, inseguridad jurídica respecto al caso en concreto. La SC empieza a fundamentar su resolución con la aplicación preferente de la norma más favorable, en este caso respecto a la reelección, el art 23 de la CADH²⁷³. Sin embargo, este argumento – como se determinó – excluye la interpretación de los principios constitucionales, contradicción metodológica no resuelta por la SC.

Posteriormente, el hilo de la resolución remarca la noción relacionada a la aplicación preferente mencionando que tal aplicación se dará ipso facto respecto a los derechos humanos que “declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente a esta”²⁷⁴. Al no existir exactitud gramatical o al no haberse dado hasta ese momento una interpretación específica por parte de la Corte IDH sobre el alcance del art. 23 de la CADH, el TCP interpretó erróneamente que el art. 23 de la CADH permitía la reelección indefinida. Aspecto que luego fue aclarado por la OC-28/21.

La SC señala que los derechos dados en la CADH deben hacerse efectivos sin mayores restricciones salvo los límites puestos bajo los términos de proporcionalidad y razonabilidad²⁷⁵. En tal caso, debe entenderse que establecer un límite a la reelección es proporcional y razonable. Dicha premisa es afirmativa debido a que así también lo entendió la OC- 28/21.

Establecer, como lo hizo la SC, la reelección indefinida sin observar el límite proporcional y razonable del art. 168 otorgaría el carácter de absoluto al derecho político a la reelección. En este entendido, la SC ingresó nuevamente a una contradicción al citar jurisprudencia de la Corte IDH, específicamente el caso “Yatama vs. Nicaragua”, el cual en su punto 206 indica:

206. La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no

²⁷³ *Ibíd.*, 64.

²⁷⁴ *Ibíd.*

²⁷⁵ *Ibíd.*, 66-67.

son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática²⁷⁶.

Por tanto, la jurisprudencia de la Corte IDH dictó que los requisitos, restricciones y, sobre todo, las limitaciones a los derechos políticos son razonables. En consecuencia, los derechos políticos no son ni deben ejercerse bajo ningún juicio como derechos absolutos, sino más bien, deben ser limitados bajo los criterios señalados por la corte, los mismos que encajan con el límite puesto por el art. 168 constitucional.

4.8. La argumentación constitucional en la Sentencia Constitucional 0084/2017 y sus efectos

La teoría desarrollada por Atienza en relación a las dimensiones de la argumentación jurídica, al igual que en el caso del análisis argumentativo de la DC 003/2013, será la guía del análisis de la argumentación de la presente SC. La argumentación desarrollada en la SC presenta distintos elementos que deben ser puntualizados y los mismos serán analizados desde las dimensiones formal, material, y pragmática de la teoría base mencionada.

4.8.1. Dimensión formal de la argumentación

Dentro de las reglas de inferencia para establecer premisas y una conclusión, se debe señalar que la resolución emitida en la SC de la acción de inconstitucionalidad presentada para la presente causa correspondía a un caso fácil²⁷⁷. Esto surge bajo el entendido de que el art. 168 es claro respecto a que permite solo una reelección de forma continua, poniendo así un límite razonable y proporcional al ejercicio del derecho político.

En efecto, aquellas autoridades que hayan cumplido su segunda gestión o hayan sido reelectas por una vez de forma continua no podían volver a postular a un cargo para una nueva contienda electoral. En conclusión, se ratifica el valor axiomático de la regla dictada por el art. 168, mediante la consecuencia de prohibir una tercera postulación a alguna autoridad. Tal criterio igual ratificado por voluntad popular el 21 de febrero de

²⁷⁶ *Ibíd.*, 67.

²⁷⁷ Manuel Atienza, *El derecho como argumentación* (Barcelona: Editorial Ariel, 2006).

2016. Esta subsunción lógica fue mermada por intentar contraponer la regla y los principios inmersos en el art. 168 con un inexistente derecho absoluto a la reelección indefinida inmersa en el art. 23 de la CADH.

4.8.2. Dimensión material de la argumentación

La SC desarrolló varias premisas para argumentar la decisión final de permitir la reelección indefinida. Los fundamentos para avalar dichas premisas fueron; i) la aprobación a la gestión o administración que pudiera tener un gobernante y que este criterio sería un motivo para admitir la habilitación a la reelección indefinida, ii) que si no se permite la reelección indefinida se entraría a discriminar al ciudadano en cuestión; iii) y el argumento principal, la aplicación preferente del art. 23 sobre el 168 constitucional.

Respecto al principio de soberanía popular, se puso por encima del principio el derecho político a la reelección indefinida. Sobre el principio de separación de poderes entendiendo el rol del poder judicial como límite al poder político y el principio de alternabilidad inmerso en el art. 168, ratificado en el resultado del referéndum del 21 febrero de 2016, directamente no existió argumentación alguna o ponderación respectiva.

4.8.3. Dimensión pragmática de la argumentación

La SC validó la pretensión de establecer la reelección indefinida de autoridades en el ordenamiento jurídico. Bajo el argumento rector de la aplicación preferente al interpretar equívocamente que la reelección indefinida se constituye como un DD.HH. según el art. 23 de la CADH. Este elemento generó efectivamente efectos en diferentes actores y de distintos indoles.

En primer lugar, la argumentación de la SC 0084/2017 generó efectos jurídicos importantes ya desarrollados con anterioridad. Sin embargo, el efecto directo y del cual se desglosan los demás es el haber declarado inaplicable el art. 168 de la misma Constitución. Lo cual, bajo los fundamentos y argumentos materiales señalados afecta y afecta directamente en la seguridad jurídica del sistema democrático boliviano. Esto debido a que la SC permite la reelección indefinida bajo el art. 23 de la CADH y la Corte IDH mediante la OC - 28/21 señala que la reelección indefinida no es un DD. HH y que el art. 23 no declara dicho derecho.

Dentro de los efectos políticos dados por la argumentación de la SC, se sitúa el contexto electoral post sentencia. Claramente, Evo Morales y Álvaro García Linera pudieron acceder a una cuarta postulación al cargo de presidente y vicepresidente. Ello derivó en un proceso electoral viciado, con un fraude evidenciado por la OEA²⁷⁸ y en una posterior crisis política que fue consecuencia directa de los antecedentes referentes a la permisividad dada por el TCP a la reelección.

Dicho esto, es posible probar que, bajo los criterios argumentativos de la sentencia, existió una vulneración e inobservancia al principio de soberanía popular, al no haber interpretado y considerado el resultado del referéndum constitucional del 21 de febrero de 2016 que ratificó el contenido y la finalidad del art. 168 constitucional. Paralelamente, los principios de alternabilidad y separación de poderes no fueron considerados, por lo cual, existió una vulneración a la institucionalidad democrática.

Finalmente, se mostró un patrón similar respecto a las resoluciones emitidas por el TCP con la DC 003/2013 respecto a no poner límite al poder político de los otros poderes del Estado es posible afirmar que el TCP contribuyó al ejercicio de un poder político autócrata en Bolivia. Debido a que, de forma clara en el contexto político, el poder fue incrementando bajo la actuación directa del poder judicial.

5. Efectos de las Resoluciones Constitucionales sobre el control de convencionalidad y los derechos convencionales

5.1. Consulta de la República de Colombia sobre la reelección indefinida a la Corte IDH

El 21 de octubre de 2019 la embajada de Colombia en Costa Rica presentó formalmente a la Corte IDH la Solicitud de OC, en conformidad con el art. 64.1 de la CADH. Dicha solicitud viabilizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, fue presentada para que la misma emita y dilucide las problemáticas jurídicas relativas a la figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del sistema interamericano de DD.HH.

²⁷⁸ Organización de Estados Americanos Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO), *Análisis de Integridad Electoral Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia 20 de octubre de 2019 INFORME FINAL* (Washington: Organización de Estados Americanos, 2019).

Ingresando al fondo de la consulta, la República de Colombia realizó una primera pregunta que resultó fundamental, la misma fue formulada de la siguiente forma:

¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos? [...] ¿Resultan contrarias al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por restringir los derechos políticos del gobernante que busca ser reelegido o por restringir los derechos políticos de los votantes?²⁷⁹.

Al efecto, el aspecto importante de la solicitud de OC se lo presentó en el punto 24, parte de las consideraciones que originan la consulta. A modo de contextualizar, se indicó que la emisión de la OC se justificó debido a la diversidad de posturas de los países respecto a la reelección presidencial. Señalando así que algunos países limitaron la reelección y otros la avalaron mediante reformas constitucionales o interpretaciones judiciales. Incluso permitieron la reelección indefinida, como se dio en el caso boliviano²⁸⁰.

De esta manera, en el punto 10 de la solicitud de OC, se señala uno de los antecedentes directos es aquel que fue dado el año 2017 en Bolivia. El mismo hace referencia a la decisión del TCP que mediante la SC 0084/2017:

declaró la aplicación preferente del artículo 23 de la Convención Americana por sobre el artículo 168 de la Constitución, que limitaba a una sola reelección presidencial consecutiva y cuya validez había sido ratificada a traves del referendo popular celebrado el 21 de febrero de 2016²⁸¹.

5.2. Análisis del informe de la Comisión de Venecia sobre la reelección

El 24 de octubre de 2017 el secretario general de la OEA realizó una consulta a la Comisión Europea para la Democracia a Través del Derecho o “*Comisión de Venecia*”. Esta solicitud de consulta de realizar un estudio sobre el derecho de reelección, las limitaciones y su compatibilidad con las normas internacionales sobre protección de DD.

²⁷⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Solicitud de Opinión Consultiva Presentada por la República de Colombia*, 21 de octubre de 2019.

²⁸⁰ *Ibíd.*, 9.

²⁸¹ *Ibíd.*, 10.

HH se dio dentro del contexto de una mala práctica observada en cuanto a la modificación de periodos presidenciales mediante cortes o tribunales constitucionales²⁸².

Respecto a las preguntas planteadas, la Comisión de Venecia otorgó respuestas claras y objetivas. En relación a la primera pregunta: “¿Existe un derecho humano a la reelección? En caso afirmativo, ¿Qué límites tiene este derecho?” la Comisión indicó que no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección²⁸³. Además, añadió que la posibilidad para presentarse a una reelección prevista en alguna legislación puede entenderse como una modalidad o una restricción del derecho a la participación política²⁸⁴ lo cual establece que es razonable.

Respecto a la segunda pregunta, que se establece de la siguiente forma “¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los candidatos?”, a lo que la Comisión desarrolló algunas conclusiones importantes. Teniendo en cuenta la aceptación y protección del principio del sufragio universal en las democracias modernas, el derecho a ser elegido puede tener límites. Esto como consecuencias de los requisitos dados por la ley, así como por el número limitado de puestos de elección disponibles²⁸⁵.

En consecuencia, la Comisión desarrolla lo siguiente:

120. Los límites a la reelección presidencial son comunes tanto en sistemas presidenciales como semipresidenciales y también existe en los sistemas parlamentarios [...] En los sistemas presidenciales y semipresidenciales, los límites a la reelección presidencial representan entonces un medio para reducir el peligro del abuso del poder por el jefe del poder ejecutivo²⁸⁶.

Respecto a lo señalado por la Comisión de Venecia, se debe mencionar la importancia que se le da al sistema presidencialista. El sistema boliviano es presidencialista y, por tanto, de acuerdo a lo dicho por la Comisión, es razonable, proporcional y necesario a la luz de los DD. HH que se limite la figura de la reelección para evitar el abuso del poder por el jefe del poder ejecutivo. En razón a lo demarcado por el deber ser de la separación de poderes, el poder judicial tiene el rol fundamental de limitar el poder político, en este caso, el poder presidencialista. Lo cual, para el caso en

²⁸² Comisión de Venecia - Comisión Europea Para la Democracia a Través del Derecho, *Informe sobre los límites a la reelección Parte I - presidentes*, 20 de marzo de 2018, estudio no. 908/2017. 3.

²⁸³ *Ibíd.*, 14.

²⁸⁴ *Ibíd.*

²⁸⁵ *Ibíd.*

²⁸⁶ *Ibíd.*

específico no sucedió. Por el contrario, contribuyó a que el poder se concentre e incrementa el presidencialismo contra la institucionalidad democrática y contra la voluntad soberana.

La Comisión complementa el razonamiento mencionando que los límites a la reelección tienen el objetivo de resguardar la democracia, así como el derecho a la participación política. En consecuencia, abolir los límites a la reelección significaría dar un paso atrás en el fortalecimiento e institucionalidad democrática. Adicionalmente, los límites a la reelección presidencial promueven que los funcionarios públicos puedan rendir cuentas, a través previene la concentración indebida del poder político²⁸⁷.

De esta forma, la Comisión concluye con un razonamiento fundamental. Respecto a la pregunta señalada por la Secretaría General de la OEA; “¿Cuál es la mejor manera de modificar los límites a la reelección dentro de un Estado constitucional?” la Comisión indica: “los límites a la reelección presidencial están consagrados en la constitución; por lo tanto, se requiere una reforma constitucional para modificarlos. Solamente el pueblo, que tiene poder soberano legal, puede modificar el alcance de la delegación que le otorgó al presidente”²⁸⁸. En tal sentido, claramente la manifestación del soberano legal en el referéndum, que seguía el procedimiento de reforma constitucional, señaló que debía mantenerse el límite de una sola reelección de forma consecutiva. Lo cual no fue señalado en la SC 0084/2017.

5.3. La autoridad para interpretar las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos

De acuerdo a lo señalado, la Corte IDH es la única autoridad jurisdiccional que tiene competencia, facultad y legitimidad para conocer opiniones consultivas respecto a dudas o alcances de las normas del sistema interamericano de DD. HH, pero, sobre todo, interpretarlas. Así lo señala el art. 64, núm. 1 y 2 de la CADH. Al efecto, respecto a la OC solicitada por la República de Colombia respecto a la reelección indefinida, la Corte IDH se declaró competente para conocer y resolver el fondo de la causa, y de esta forma lo hizo mediante la OC – 28/21 del 7 de junio de 2021²⁸⁹.

²⁸⁷ *Ibíd.*, 26-27.

²⁸⁸ *Ibíd.*

²⁸⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-28/21*, 07 de junio de 2021, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf.

La OC – 28/21 fue titulada como “La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de DD.HH.”. Donde se resalta el alcance del art. 23 de la CADH que fue citado por la SC 0084/2017 para argumentar a favor de la instauración de la reelección indefinida en Bolivia.

Posteriormente, la Corte IDH después de realizar un análisis de la figura presidencial y la reelección indefinida en el contexto latinoamericano resolvió, entre otros elementos, los siguientes puntos fundamentales. En primer lugar, la Corte IDH señala lo siguiente:

La “reelección presidencial indefinida” no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana ni por el corpus iuris del derecho internacional de los derechos humanos. La figura de la reelección presidencial y su prohibición tiene su génesis en la regulación constitucional que los Estados realizan respecto del derecho a ser elegido, de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales²⁹⁰.

En este punto la OC-28/21 es clara respecto a la reelección indefinida y a su supuesta protección por parte de la CADH, lo cual es negado por la Corte. Sin embargo, un punto importante es la referencia que se hace a la Comisión de Venecia, debido a que emite el mismo criterio respecto a la reelección indefinida. Además, establece al realizar esa referencia, un marco argumentativo que sigue el lineamiento y las conclusiones dadas por la Comisión de Venecia respecto a la figura de la reelección indefinida y que llega a ser determinante su influencia en la OC-28/21.

Finalmente, la Corte IDH decide lo siguiente en la OC-28/21 respecto a la reelección indefinida:

2. La reelección presidencial indefinida no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Carta Democrática Interamericana.

3. La prohibición de la reelección indefinida es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Carta Democrática Interamericana²⁹¹.

²⁹⁰ *Ibíd.*

²⁹¹ *Ibíd.*, 42.

Es importante desarrollar algunas consideraciones de los puntos resolutivos de la OC-28/21. En primer lugar, de forma clara *la Corte IDH señala que la reelección indefinida no es un DD.HH.* y que supuesto derecho no está protegido por las normas de derechos humanos del sistema interamericano ni del sistema universal de protección de derechos humanos. Este punto resulta fundamental, debido a que la aplicación preferente argumentada por la SC 0084/2017 es equivocada, y, por tanto, se demuestra que el TCP se atribuyó facultades interpretativas de la CADH, lo cual no tenía. Además, realizó una errónea interpretación y argumentación lo cual causó una resolución contraria al criterio de la Corte IDH.

El dictamen de la OC-28/21 indica que la prohibición o límite que se pone a la reelección indefinida es compatible con la normativa relativa a los DD.HH. Entonces, la prohibición o límite a la reelección presidencial impuesto en el art. 168, es acorde a los DD. HH, razonable, compatible y, por tanto, un artículo constitucional. En consecuencia, que el TCP haya interpretado y argumentado para resolver mediante la SC 0084/2017 que el art. 168 es inaplicable por aplicación preferente del art. 23 de la CADH fue un error y finalmente una falacia que vulneró la legalidad constitucional y asentó la inseguridad jurídica.

Un aspecto debe ser considerado respecto a la OC-28/21. Si bien fue emitida con el voto favorable de una amplia mayoría de la corte, existieron dos votos disidentes al respecto. El primero a considerar es el voto disidente del juez Patricio Pazmiño Freire. Dentro de la argumentación de su voto disidente, el juez menciona que uno de los principios fundacionales de los Estados fundadores del sistema es la “libre autodeterminación de los pueblos evitando la injerencia externa en los asuntos internos”²⁹². Al respecto, sustentado en dicho principio, el juez señala que la corte podría haber desarrollado “el principio democrático a elegir y ser elegido en condiciones de igualdad”²⁹³. Dando su conclusión señalando que considerar que sea la propia Corte “quienes puedan decidir sobre cuál es el mejor sistema de arquitectura política o constitucional” debe ser para “fortalecer los derechos políticos y la democracia” en los países del sistema interamericano²⁹⁴.

²⁹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-28/21*, voto disidente Juez Pazmiño, 1, 07 de junio de 2021, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf.

²⁹³ *Ibíd.*, 9.

²⁹⁴ *Ibíd.*, 11.

Sobre las consideraciones del Juez, se debe puntualizar que el mejor sistema o la mejor arquitectura es la democracia misma. Entendida como aquella que pueda establecer y ejercer un marco institucional fuerte que limite el abuso del poder político. Si la Corte IDH, en su misión de proteger a la persona de los gobiernos y no al contrario, colabora con la misión de hacer que la CADH no sea un instrumento de abuso de poder. Entonces la Corte IDH habrá colaborado también, como lo hizo en este caso en particular, a la democracia de los países del sistema interamericano. Justamente fue creada para ese fin, siendo el criterio de elegir y ser elegido en condiciones de igualdad un razonamiento incompleto si no se considera el peligro que puede obtener esta regla democrática si no se establecen límites razonables como lo es el límite a la reelección.

Sin embargo, el juez Pazmiño, al fundamentar su voto disidente, establece un criterio de fondo. Señala que el art. 23 de la CADH, recoge los derechos políticos, entre ellos a: “que se acceda a “los derechos y oportunidades” en condiciones de igualdad”²⁹⁵. Al efecto, considera que “es erróneo el planteamiento de la reelección como un derecho humano”. En tal caso, es importante analizar dicha noción. En primer aspecto, considerar la importancia de lo establecido sobre el art. 23, el cual establece el acceso a los derechos políticos en condiciones de igualdad, lo cual, es claro y no discutible.

Por otro lado, pone en debate si la reelección realmente puede considerarse un derecho. Señala que resultaría equivoco considerar la reelección un DD. HH y con ello cuestiona si la Corte IDH realizó una correcta diferenciación entre la figura de la reelección indefinida y el mandato indefinido²⁹⁶. Categorías las cuales, según el Juez Pazmiño, son diferentes y resulta importante comprender esta diferencia para la causa. Este elemento fue fundamental para el voto disidente del Juez. Dicho esto, estos elementos no se dilucidaron en la OC- 28/21, en consecuencia, plantean un debate interesante para las democracias plenas del sistema interamericano de DD. HH.

El siguiente voto disidente fue emitido por el Juez Raúl Zaffaroni. Sobre su argumentación, dejando de lado las opiniones personales que esboza, son cuatro los puntos que deben considerarse. El primero se refiere a que el señala que la “reelección indefinida no repugna la democracia”²⁹⁷ resaltando el sometimiento que debe haber al voto popular incluso aunque se esté en ejercicio del poder ejecutivo. En segundo plano,

²⁹⁵ *Ibíd.*, 8.

²⁹⁶ *Ibíd.*, 9.

²⁹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-28/21*, voto disidente Juez Zaffaroni, 11, 07 de junio de 2021, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf.

señala que lo que se discute en dicha causa es “el ejercicio mismo de la soberanía popular”²⁹⁸.

Sobre dichos puntos, lo que se debe considerar es que el soberano puede elegir gobernantes que, en su relato pregonen la democracia, pero con la pretensión o – ya en el poder – de desviación de no respetar la institucionalidad democrática. Así instalar una autocracia o peor aún, una dictadura o tiranía. El comprender estas dinámicas del poder político derivan a que el mero principio de soberanía popular deba ser complementado con un sistema institucional que pueda responder a los vicios del ejercicio del poder. Por lo cual, como se vio en el presente análisis, la reelección indefinida si repugna la democracia.

A su vez, el Juez Zaffaroni, indica que: “en este momento no existe ningún peligro que pueda atribuirse puramente a la reelección indefinida por los ejecutivos”²⁹⁹. Sobre ello, ese riesgo si fue concretizado en el caso boliviano, sobre todo, tomando en cuenta las acciones judiciales del TCP para consolidarlo, y no fortalecer un sistema de pesos y contrapesos ideado justamente para que la reelección no sea un peligro a la democracia. Finalmente, en su parte resolutive señala que los pueblos “pueden equivocarse” y que, por tanto, la función de tutelar esta causa por parte de la Corte IDH “deriva en etnocentrismo”³⁰⁰. Al respecto, es un criterio pretensioso y riesgoso para la institucionalidad democrática el asumir un peligro reeleccionista debido a que ese riesgo podría derivar en consecuencias nefastas para la democracia de un país. Por tanto, la solución es respetar los límites democráticos y republicanos como solución a las pretensiones reeleccionistas. En este caso específico, la Corte pudo resolver bajo el criterio de la razonabilidad de poner límites al poder. Sin embargo, es importante realizar una evaluación de las decisiones de la misma, respecto a otros principios democráticos resueltos en otros casos no referentes a la reelección.

Por otro lado, el Juez Zaffaroni establece un argumento relevante. Señala que la mejor forma de mejorar el sistema interamericano de DD. HH, es la función preventiva de la Corte IDH ante las violaciones de DD.HH. En tal caso, la eficacia de la Corte IDH se puede dar realizando estas acciones de prevención y para ello Zaffaroni indica que:

²⁹⁸ *Ibíd.*

²⁹⁹ *Ibíd.*, 28.

³⁰⁰ *Ibíd.*, 34.

es menester acelerar los tiempos del trámite de las denuncias antes nuestros órganos, disponer medidas provisionales por la Corte en casos de urgencia y en especial cuando se hallare en riesgo la vida humana y sancionar adecuadamente y en tiempo razonable a los Estados que cometan violencias de Derechos Humanos contra sus habitantes.³⁰¹

En este punto Zaffaroni abre un debate interesante, sobre todo, si se unen dos elementos; la soberanía de los pueblos, su autodeterminación y la función de prevención de la Corte IDH señalada. Al respecto, es importante dilucidar si en un caso de reelección tal figura puede afectar los principios democráticos que la Corte IDH debe proteger. En tal sentido, existiría una colaboración directa de la Corte IDH a las democracias y a los riesgos que pueden sufrir.

Dicho esto, ¿podría entenderse que, colaborar a limitar proporcional y razonablemente la figura de la reelección puede significar prevenir en el sistema contra futuras autocracias, tiranías o dictaduras que puedan vulnerar DD.HH. por exceso de poder político? Esta interrogante, no resuelta por la Corte IDH puede ser fundamental para futuros debates. En especial sobre los alcances de la Corte IDH al resolver causas considerando la libre determinación de los pueblos.

Finalmente, se puede dar un acercamiento objetivo a corroborar los efectos de las resoluciones constitucionales DC 003/2013 y SC 0084/2017. Mostrando así que tales efectos políticos y jurídicos fueron en esencia la *vulneración a la seguridad jurídica* reflejada en la inobservancia objetiva de la DTP, II y el art. 168 de la CPE; *el daño a la institucionalidad democrática* al no considerar adecuadamente los principios constitucionales de separación de poderes, alternabilidad y soberanía popular, así como el no ejercer el rol fundamental del poder judicial que es el limitar el poder político dentro de un Estado de Derecho; *el daño a la integridad de los procesos electorales*, generando la habilitación a candidaturas que en si debieron ser ilegales y no permitidas por mandato de la Constitución; donde, todo estos puntos se traducen jurídica y políticamente a que *el TCP realizó una colaboración el ejercicio de un poder autócrata en el Estado boliviano.*

³⁰¹ *Ibíd.*, 27.

Capítulo tercero

Consecuencias jurídico-políticas de las Resoluciones Constitucionales referentes a la reelección en Bolivia

Las Resoluciones Constitucionales referentes a la reelección en Bolivia, durante varios momentos históricos, generaron efectos jurídicos y políticos que perduran hasta la actualidad. En base a todo el análisis desarrollado sobre la interpretación ya argumentación vertida por el TCP en la DC 003/2013 y en la SC 0084/2017 se debe sintetizar algunos elementos que evidencian los efectos jurídicos y políticos de ambas resoluciones.

Bajo ese criterio, tres serán los elementos a desarrollar. El primer punto analizará los efectos de las Resoluciones Constitucionales en el sistema de separación de poderes boliviano. Si bien, la separación de poderes se establece como un principio constitucional el cual debió ser considerado a plenitud por las resoluciones, es igual de importante su ejercicio dentro del sistema político y jurídico. Al efecto, se podrán desarrollar los criterios vistos anteriormente, respecto a las consecuencias y efectos que trajo consigo la falta de consideración de la separación de poderes en relación a la reelección en Bolivia.

Siguiendo el lineamiento del principio de soberanía popular, se analizará los efectos de las Resoluciones Constitucionales DC 003/2013 y SC 0084/2017 en el marco del desarrollo electoral de Bolivia. El comprender que ambas resoluciones trataron previo proceso electoral presidencial la figura de la reelección y la reelección indefinida - en el segundo caso - conllevó a consecuencias políticas y jurídicas. De la misma forma, el referéndum constitucional de 2016, que fue determinante para el aspecto de la reelección, no fue considerado, lo cual, es un aspecto que debe ser tomado en cuenta a efectos de analizar la soberanía popular.

El análisis concluyente se centrará en los resultados y efectos de las Resoluciones Constitucionales sobre el ejercicio del poder estatal. Este aspecto resumirá ciertas características importantes de los dos temas anteriores. Sin embargo, se consolidará con el elemento del principio de alternabilidad democrática. Este último aspecto, importante teniendo en cuenta el sistema presidencialista. Todo lo señalado tendrá el fin de desarrollar los argumentos que, en merito a los capítulos anteriores, evidencian que el

TCP contribuyó a un ejercicio del poder autócrata en Bolivia a través de las Resoluciones Constitucionales referentes a la reelección.

1. Análisis y efectos de las Resoluciones Constitucionales en el sistema de división de poderes boliviano

El problema de los efectos de las Resoluciones Constitucionales emitidas por el TCP, no fue únicamente por una errónea y equivocada interpretación y argumentación respecto a la figura de la reelección presidencial, sino también, por el diseño del sistema jurídico desde la CPE de 2009. Este elemento es importante, debido a que un diseño republicano, democrático que respete el Estado de Derecho podría haber evitado que se vulnera el principio y el ejercicio de la separación de poderes en dichas resoluciones constitucionales. Esta noción es desarrollada por Jorge Lazarte en su estudio denominado “Reforma del “experimento” constitucional en Bolivia del año 2015³⁰².

Dicho autor comienza señalando que la justicia boliviana siempre tuvo un problema histórico, este problema fue su escasa credibilidad y confiabilidad. Ambos aspectos atribuibles al control de la justicia por el poder político y otros poderes facticos. Dándose así el problema de la ausencia efectiva de independencia del poder judicial y de sus decisiones a pesar de contar con normativa clara, por ejemplo, lo dictado en la Constitución³⁰³. Este diagnóstico es relevante si se entienden los nuevos lineamientos constitucionales dados desde la CPE de 2009 y el rol del TCP a partir de la misma. Sobre todo, si se comprende que el poder judicial, en este caso ejercido por el TCP, debe actuar por, sobre todo, como el límite al poder político ejercido en los otros dos poderes del Estado.

De esta forma lo entiende también el autor Luis Enrique Villanueva Gómez que señala, a modo de complementación de lo analizado por Lazarte, lo siguiente respecto a la división de poderes: “implica pues, separación de poderes en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el ejercicio del poder público por parte del Estado”³⁰⁴. De este criterio,

³⁰²Jorge Lazarte, *Reforma del “experimento” constitucional en Bolivia. Claves de un nuevo modelo estatal y societal de derecho (para abrir un debate que nunca hubo)* (La Paz: Plural Editores, 2015).

³⁰³ *Ibid.*, 101-102.

³⁰⁴Luis Villanueva, “División de poderes: teoría y realidad”, en *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo, Reflexiones Constitucionales* (México DF, ME: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/ Universidad Nacional Autónoma de México, 2014), 150.

resalta el aspecto de la independencia del ejercicio del poder. Esta independencia es la forma adecuada de establecer los pesos y contrapesos necesarios al poder político como cumplimiento a la finalidad por la cual fue implementado el sistema de separación de poderes.

Posteriormente, Lazarte indica que, la falta de independencia en el manejo de la justicia boliviana es debido a la tuición del político, pero además se debe añadir la incompetencia de los altos operadores de la justicia³⁰⁵. Subsecuentemente añade que: “no es para nada suficiente que las garantías de los derechos fundamentales estén consagradas en la Constitución y sean además desarrolladas por la legislación, sino que depende en última instancia de la calidad de los operadores de justicia de quienes son y como se los elige”³⁰⁶.

Dos apuntes son importantes señalar al respecto. De inicio, la crítica en relación a los operadores de justicia cae cabalmente sobre los magistrados del TCP que emitieron las resoluciones objeto de estudio. Es decir, si hubieran actuado en un marco de idoneidad no hubieran cometido los equívocos verificados respecto a la interpretación y argumentación de las Resoluciones Constitucionales referentes a la reelección.

Asimismo, si se hubiera actuado acorde a la independencia y velando su rol como poder que debe limitar al otro poder, se habrían emitido Resoluciones Constitucionales que ratifiquen la DTP. II y el art. 168 de la Constitución. Concluyendo así, que un aspecto visible fue que los magistrados no consideraron el contexto político que tenía interés directo en las acciones y consultas de las cuales derivaron las Resoluciones. Dichas intenciones eran claramente dirigidas a mantener el poder político en el líder y en el partido de aquel entonces.

Lazarte señala que el actual modelo constitucional es un modelo presidencialista tal como se señaló con anterioridad. Sin embargo, tiende a concentrar el poder en manos del presidente. Bajo tal premisa, menciona también que el actual modelo es proclive a facilitar el autoritarismo en las manos presidenciales y que tales prácticas van mermando el Estado de Derecho³⁰⁷. Esto resulta relevante porque es un criterio concreto sobre el cual debe presentarse nuevamente el fundamento que un control y un límite a este poder presidencial es absolutamente necesario para preservar la institucionalidad democrática.

³⁰⁵ Jorge Lazarte, *Reforma del “experimento” constitucional en Bolivia. Claves de un nuevo modelo estatal y societal de derecho (para abrir un debate que nunca hubo)* (La Paz: Plural Editores, 2015). 104.

³⁰⁶ *Ibíd.*, 105.

³⁰⁷ *Ibíd.*, 117.

Este límite fue y es la DTP. II y el art. 168 constitucional que debía haber sido ratificado por el TCP en sus resoluciones.

En conclusión, bajo la carencia del límite al poder en las Resoluciones Constitucionales, puede evidenciarse el efecto de las mismas en los mandatos consecutivos que tuvo Evo Morales y Álvaro García Linera. Desde el año 2006 hasta la elección en la cual se postularon ilegalmente y que luego fue anulada por fraude el año 2019. Dichos mandatos consecutivos no respetaron el art. 168 constitucional, lo cual, generó desconfianza en el Órgano Electoral y derivó en posteriores crisis políticas que tuvieron como germen las elecciones presidenciales.

2. Efectos de las Resoluciones Constitucionales en el desarrollo electoral de Bolivia

El desequilibrio en la institucionalidad democrática, la desconfianza y la inseguridad jurídica generada a través de las Resoluciones Constitucionales se dio desde el año 2013 con la DC 003/2013. Sin embargo, a partir del año 2016, se pudieron percibir con mayor detalle los efectos electorales y, por tanto, políticos de estas resoluciones. Jorge Asbun en *Constitucionalismo popular y Neo constitucionalismo latinoamericano – estudio crítico* - desarrolla ciertas premisas que son importantes enfatizar.

Asbun señala que la SC 0084/2017 vulneró la Constitución, asimismo, indica que el Tribunal Constitucional incurrió en fraude interpretativo³⁰⁸. Esto al señalar que no era un argumento real el indicado por el TCP, el cual mencionaba la aplicación preferente alegando que el art. 23 de la CADH declaraba el Derecho Humano a la reelección indefinida. Igualmente, sobre la DC 003/2013, Asbun señala: “el Tribunal no solo falló en contra de lo que expresamente establecía la Constitución en su disposición transitoria primera, sino que además usó un argumento fútil, que el 2009 “había nacido un nuevo estado””³⁰⁹.

Pero, a pesar de los equívocos del TCP, un hecho relevante para Asbun, así como para la institucionalidad democrática, es el incumplimiento e inobservancia al mandato del resultado del referéndum del 21 de febrero de 2016. Asbun indica que, en primer lugar, se establece que existió una errónea interpretación del Tribunal al establecer la reelección indefinida como un Derecho Humano. Esto porque “las excepciones que

³⁰⁸ Jorge Asbun, *Constitucionalismo popular y Neo constitucionalismo latinoamericano – Estudio Crítico*- (La Paz: Plural Editores, 2020). 98.

³⁰⁹ *Ibíd.*

establece el pacto, no implican que los Estados no puedan establecer otras regulaciones sobre los derechos políticos”³¹⁰. En referencia a que la norma pueda prohibir la reelección continua por más de un periodo consecutivo comprendiendo el fundamento de evitar el reeleccionismo que va en contra del principio de alternabilidad democrática³¹¹.

Sin embargo, el punto central es respecto al referéndum del 21 de febrero de 2016 como aspecto electoral, es que la SC 0084/2017 violentó la voluntad popular al desconocer plenamente el resultado de dicho referéndum. Tal resultado del plebiscito dictó que continúe el art. 168 constitucional ratificando su finalidad. Además de no permitir más de una reelección presidencial de forma continua. Incluso es de resaltar que la SC no mencionó en ningún momento dicho referéndum y su resultado³¹².

Al haber desconocido el resultado se generó un contexto de alta conflictividad en el país, donde un gran sector de la sociedad demandó que se respete el resultado y la plena vigencia del art. 168. Esto derivó también en el rechazo de este sector a una nueva habilitación a elecciones presidenciales para el presidente en ejercicio Evo Morales. Finalmente, la conflictividad escaló hasta la misma elección presidencial del 20 de octubre de 2019, donde se evidenció la consecución de fraude electoral³¹³ y con ello la conflictividad social concluyó en la autorización de nuevas elecciones, anulación de las elecciones viciadas de fraude y la renuncia del entonces presidente Evo Morales.

Como puede demostrarse con estos hechos, ya analizados bajo el espectro de la interpretación y argumentación jurídica, los intentos de reformas a la justicia dados desde el 2009, donde se incluye el rol del TCP, no permitieron a los ciudadanos bolivianos contar con un órgano judicial transparente. Tampoco eficaz al momento de proteger los derechos individuales y garantías dadas en la misma Constitución, por el contrario, se estableció una entidad con un evidente sometimiento al Órgano Ejecutivo con amplios poderes políticos³¹⁴. De forma inexcusable, el principal interesado, desde el año 2006 en la reelección indefinida fue el Órgano Ejecutivo que era gobernado por el MAS bajo el liderazgo de Evo Morales. Por lo cual, el TCP allanó el camino jurídico para que se presenten las consecuencias políticas y electorales descritas.

³¹⁰ *Ibíd.*, 97.

³¹¹ *Ibíd.*

³¹² *Ibíd.*

³¹³ Organización de Estados Americanos Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO), *Análisis de Integridad Electoral Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia 20 de octubre de 2019 INFORME FINAL* (Washington: Organización de Estados Americanos, 2019).

³¹⁴ Jorge Asbun, *Constitucionalismo popular y Neo constitucionalismo latinoamericano – Estudio Crítico-* (La Paz: Plural Editores, 2020). 100.

3. Resultados y efectos de las Resoluciones Constitucionales sobre el ejercicio del poder estatal

Para aterrizar los resultados y efectos de las resoluciones sobre el ejercicio del poder estatal es necesario mencionar algunos aspectos sobre el modelo de poder que pretendió establecerse desde la Constitución de 2009. En conexión a esto, Lazarte hace un diagnóstico oportuno al respecto. Señala que el modelo y la filosofía política desde la Constitución de 2009 se da en razón a una concepción de sociedad “comunitarista” que no diferencia Estado y sociedad. Entendiendo al efecto que no habría lugar para la sociedad civil en su sentido moderno³¹⁵. Es importante esta noción por que se establecería entonces una estructura orgánica que cooptaría – estatizaría el poder y que, por lo tanto – bajo relaciones corporativistas y clientelares – asumiría un rol totalitario del Estado, lo cual alcanzaría al poder judicial y sus entidades³¹⁶.

La relevancia de este diagnóstico también radica en que el poder ejercido de esta forma es un poder con una visión monista que es difícilmente conjugable con la democracia y su institucionalidad republicana³¹⁷. Es por ello que existió desde la Constitución de 2009 el reemplazo de la nomenclatura de *poder* a *órgano* del Estado. En esa visión filosófica constitucionalizada se generalizaría la noción de poder público en claro reemplazo de poderes divididos, separados y ejercidos para ser pesos y contrapesos unos de otros³¹⁸. En consecuencia, el poder no se pluraliza, sino más bien se concentra en el aparato estatal central. Lo cual justifica lo señalado por Asbun; que el Órgano Judicial tuvo una evidente inclinación a la voluntad del poder ejecutivo.

De forma conexas, dicho modelo estatal de poder es contrario a uno democrático que ejerce plenamente la institucionalidad y el Estado de Derecho. Lazarte al respecto señala que el modelo democrático con un sistema basado en el Estado de Derecho se caracteriza por contener sus propios principios constitutivos. Dentro de estos principios, uno de los más relevantes e importantes es la independencia de poderes que debe

³¹⁵ Jorge Lazarte, *Reforma del “experimento” constitucional en Bolivia. Claves de un nuevo modelo estatal y societal de derecho (para abrir un debate que nunca hubo)* (La Paz: Plural Editores, 2015). 95.

³¹⁶ *Ibíd.*, 96.

³¹⁷ *Ibíd.*, 97.

³¹⁸ *Ibíd.*

contemplar “un diseño institucional que establezca límites jurídicos que aseguren el control constitucional de las acciones no conformes con los derechos fundamentales”³¹⁹.

Esto solo es posible a ser realizado con un sistema judicial que sea confiable y que – sobre todo – tenga en funciones a jueces y magistrados competentes, probos e idóneos que ejerzan y administren la justicia ajenos a los intereses políticos y corporativos³²⁰. Justamente esta noción concentrada y estatizada es contraria a la democrática y republicana, fue la que generó un TCP que coadyuvó a ejercer un poder estatal autócrata. A partir de las resoluciones emitidas por dicho órgano referentes a la reelección presidencial. Fallando así, incluso, en contra del texto constitucional.

Es importante mencionar que la democracia es un elemento inherente al Estado de Derecho. El Estado de Derecho entendido bajo la noción de que gobernantes y gobernados respeten la Constitución y las leyes. Es así que esta separación de poderes implica que el poder ejecutivo no invada ámbitos ajenos a los suyos así garantizar la premisa de un juez natural. Entendido lo último como aquel juez o magistrado que garantice plenamente la independencia, imparcialidad y objetividad de los tribunales de justicia de un Estado³²¹. De esta forma, se pueda garantizar y convivir en un Estado que otorgue a la diversidad y pluralidad de sus ciudadanos seguridad jurídica. Dicha seguridad jurídica deviene de la actuación idónea de los Tribunales o del TCP en relación a los principios democráticos.

Los mandatos constitucionales establecidos, que el Tribunal debe desarrollarlos y aplicarlos, deben ir acordes al principio de legalidad, según el cual, “las acciones del gobierno están contenidas en la ley, de tal modo que sus intervenciones sean previsibles y cuantificables” y autorizadas por la ley³²². Todo lo aludido generará seguridad jurídica debido a que existirá confianza de parte de los ciudadanos respecto al orden jurídico del Estado, y que, a su vez, preservar esta confianza y la seguridad jurídica es una tarea ineludible de un Estado de Derecho³²³.

Esta forma de ejercicio de poder llevó a que el poder Ejecutivo tenga un peso determinante sobre el Poder Judicial respecto a la reelección. Al efecto, a pesar de los errores verificados en las Resoluciones Constitucionales emitidas por el TCP respecto a la interpretación y argumentación existen otros elementos causantes de efectos. Es decir,

³¹⁹ *Ibíd.*, 45.

³²⁰ *Ibíd.*

³²¹ *Ibíd.*, 39.

³²² *Ibíd.*, 38.

³²³ *Ibíd.*

que los argumentos preponderantes de la SC 0084/2017 sean de forma fragmentaria; la igualdad, la no discriminación y la equivocada aplicación preferente de un DD. HH inexistente es lo que llevó a la institución jurídica a tener falta de confianza y a acrecentar el poder político del ejecutivo.

Finalmente, todo lo desarrollado refuerza la premisa de los efectos mencionados anteriormente. Las Resoluciones Constitucionales referentes a la reelección presidencial dañaron la integridad de los procesos electorales al mermar la confianza y la seguridad jurídica respecto a la legalidad de los postulantes a las contiendas. Además de no respetar de forma flagrante el resultado de un referéndum constitucional. Asimismo, se vulneró la institucionalidad democrática debido a que no se aplicó ni se ejerció los principios democráticos de alternabilidad, separación de poderes, y soberanía popular, así como tampoco el TCP ejerció su rol fundamental como parte de un poder estatal que es limitar el poder político, sobre todo, al poder ejecutivo.

Con mayor razón y fundamento de limitar este poder en un intento reeleccionista considerando el sistema presidencialista y el método de poder dado desde la Constitución de 2009, ampliamente totalitario. Lo que, en consecuencia, al verse mermada la seguridad jurídica constitucional, y al haber existido efectos políticos y electorales que derivaron en profundas crisis sociales, es imperativo afirmar que el TCP mediante la actuación de sus magistrados contribuyó al ejercicio de un poder estatal autócrata, alejado de una democracia republicana. Lo cual, debe ser un elemento a considerar para reformas futuras.

Conclusiones

Desde el nacimiento de la República de Bolivia, siempre existió la posibilidad real de que la figura presidencial pueda optar por la reelección, esta opción ha estado presente en las distintas reformas constitucionales con sus distintos matices. En el siglo XX existieron varias reformas constitucionales a merced de diferentes contextos políticos, sociales y jurídicos que determinaron el ejercicio de poder en los contextos variados. Sin embargo, la Constitución que más tiempo estuvo en vigencia, la de 1967, fue la que estableció que el presidente y el vicepresidente solo podrían ser electos por voto directo y que su cargo duraría 4 años. En consecuencia, no podrían ser reelectos sin que pase un periodo constitucional.

Desde 1994, se reafirmó la idea de que no exista la posibilidad de reelección continua y la permisividad de que las autoridades que hayan concluido su periodo podrían ser reelectos solo una vez de forma discontinua. La importancia de estos criterios constitucionales era de que el principio democrático de alternabilidad pudiera ejercerse de forma eficaz en el Estado. Por tanto, la reforma constitucional de 1994 introdujo al TC para que tenga la finalidad de resguardar la CPE. Sin embargo, como se pudo observar, se fue dando un desmantelamiento del TC respecto al nuevo modelo constitucional de 2009 y a su falta de legitimidad respecto a los magistrados de la entidad. Debido a las elecciones judiciales que dieron por resultado la ilegitimidad de dichos magistrados.

Se debe señalar, que el modelo presidencialista boliviano, que, en lo formal, tiene una inclinación autoritaria requiere necesariamente un límite efectivo al ejercicio de su poder. En tal sentido, también se debe considerar que el sistema presidencialista boliviano nunca contó con una tradición democrática institucional fuerte y siempre tuvo una legislación endeble como se pudo vislumbrar en los diferentes cambios legales en Bolivia a lo largo de su historia. Al efecto, la alternabilidad y la efectividad que podría dar la correcta utilización de la separación de poderes siempre fue un aspecto necesario para obtener una institucionalidad que sea democrática y no autocrática.

El proceso constituyente que dio la CPE de 2009 tuvo distintas irregularidades que pudieron evidenciar su carencia de legitimidad e incluso de legalidad. Sin embargo, posteriormente al referéndum aprobatorio de la CPE, la misma empezó a causar estado en el territorio nacional. En la Constitución se aprobó por vía de ese referéndum el contenido del art. 168 que establece la posibilidad clara de solo una reelección presidencial de forma continua y la DTP, II. Que señala que los periodos constitucionales

anteriores a la vigencia de dicha constitución serán tomados en cuenta a efecto de los cómputos de los periodos constitucionales. Dicha premisa del art. 168 fue ratificada y reafirmada en el referéndum constitucional del 21 de febrero de 2016. Sin embargo, las Resoluciones Constitucionales emitieron criterios y por tanto decisiones contrarias a lo objetiva y claramente establecido en la CPE. Posibilitando así, incluso la reelección indefinida.

Es, por tanto, que se pudo identificar plenamente el contexto histórico de la reelección en Bolivia, haciendo un especial énfasis en lo establecido desde la segunda mitad del siglo XX. Pero con mayor exactitud desde la reforma de 1994 que introdujo al Tribunal Constitucional como veedor y protector de la CPE. De la misma forma, a partir de este análisis histórico y de lo desarrollado en las últimas reformas constitucionales desde 1994 hasta la última de 2009.

Se identificó que los factores jurídicos y políticos que se debieron analizar fueron las Resoluciones Constitucionales DC 003/2013 y la SC 0084/2017 que avalaron en distintos contextos la reelección presidencial, en el segundo caso la indefinida, contra lo establecido en la CPE. Para examinar estas resoluciones se determinó analizar la interpretación, argumentación de las mismas en base a los principios democráticos de; soberanía popular, separación de poderes y alternabilidad. Así como el control de convencionalidad en razón a una equivocada interpretación de la normativa internacional por parte del TCP para la última resolución constitucional.

En el desarrollo de este análisis fue importante sentar algunos elementos para luego ingresar de lleno a la interpretación y argumentación jurídica. En base a ello, se consolidó la noción que el TCP tuvo un rol fundamental debido a que tales Resoluciones Constitucionales causaron estado, tuvieron sus efectos políticos y jurídicos y finalmente establecieron una postura estatal respecto a la reelección. La noción cobra relevancia debido a que el TCP tiene un rol protector de la primacía constitucional, así como su facultad de velar por la supremacía de la CPE. Se comprende entonces que solo el TCP estuvo facultado para resolver los temas inherentes a la reelección dictaminando su criterio jurídico en las Resoluciones estudiadas.

Respecto a la DC 003/2013, se pudo determinar que el criterio interpretativo emitido por el TCP que negó la Disposición Transitoria Primera en su parágrafo II, que dictaba que los periodos anteriores sean contabilizados fue erróneo. Asimismo, el TCP, teniendo la claridad gramatical para resolver la consulta realizada respecto a la Ley que se pretendía aplicar, convirtió la causa en un caso difícil.

Los criterios interpretativos y principios determinados con anterioridad, eran ineludiblemente los 3 democráticos fundamentales para el correcto desenvolvimiento de las instituciones estatales. Pero, sobre todo, para limitar el poder político; soberanía popular, separación de poderes y alternabilidad. Dichos principios no fueron considerados para el dictamen final de la DC 003/2013. El argumento rector de la DC 003/2013 fue la refundación estatal que fue refutada en la teoría y en los hechos determinando así que no existió tal refundación, por lo que el criterio del TCP para avalar la reelección en la DC 003/2013 sería una falacia jurídica, ingresando entonces a otorgar más poder al poder político y a no cumplir con su rol democrático de limitarlo.

En referencia a la SC 0084/2017, dicha sentencia fue analizada en su interpretación y argumentación bajo los mismos principios democráticos señalados con antelación. La SC bajo una premisa similar a la DC 003/2013, contaba con un artículo claro, específico y objetivo que es el art. 168 constitucional el cual señala que solo puede haber una reelección de forma continua. Sin embargo, el TCP de tener un caso fácil lo llevo a su resolución como un caso difícil bajo los criterios teóricos esbozados en la presente investigación. Al resolver, interpretar y argumentar bajo la noción de un caso difícil, debía necesariamente considerar los tres principios constitucionales democráticos.

El TCP, no consideró dichos principios. El único que tuvo un espacio de interpretación fue el principio de soberanía popular, pero llevado por un análisis incompleto. Esto debido a que la SC 0084/2017 no tocó el aspecto jurídico del resultado del referéndum constitucional del 21 de febrero de 2016 que inequívocamente ratificó la plena vigencia, así como la finalidad del art. 168 de la CPE. Al eludir este tema fundamental para resolver la inconstitucionalidad planteada en ese caso, el TCP resolvió que en Bolivia debe aplicarse de forma preferente el art. 23 de la CADH, que según el criterio del TCP declara el derecho humano a la reelección indefinida.

Este último punto fue desmontado y refutado por la Comisión de Venecia que evaluó el elemento de la reelección indefinida, así como por la misma Corte IDH. Como se señaló, la Corte IDH es la única entidad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que puede interpretar su normativa. Al efecto, la OC solicitada por la República de Colombia planteaba y solicitada que la Corte IDH se pronuncie sobre si la reelección indefinida es un derecho humano protegido por la normativa interamericana. Sobre lo cual la Corte IDH emitió la OC-28/21 que en su parte resolutive negó y señaló que la reelección indefinida no es un derecho protegido por normativa del sistema interamericano, sino más bien, es democrático, proporcional y razonable que los estados

adopten en sus legislaciones y constitucionales límites y restricciones a la reelección presidencial. Este criterio bajo el fundamento de que estas restricciones y limitaciones fortalecen la democracia en el sentido de brindar límite al poder y alternabilidad democrática.

En consecuencia, el argumento de la SC. 0084/2017 fue erróneo y equivoco al interpretar falsamente y declarar aplicación preferente sobre un derecho humano inexistente, lo cual, establecería la nulidad de pleno derecho de la SC 0084/2017 anulando así la reelección indefinida en Bolivia. Todo el desarrollo examinado y evaluado de ambas resoluciones derivaron en poder establecer los efectos jurídicos de dichas resoluciones constitucionales sobre la reelección en Bolivia a partir de la CPE de 2009.

Tales efectos fueron; el establecimiento de inseguridad jurídica en el sistema democrático y jurídico boliviano, debido a que no se veló por la primacía constitucional, y se emitieron fallos contrarios a la CPE por un órgano que debía proteger su contenido y sus principios democráticos. A su vez, se identificó que esta falta de seguridad jurídica mermó la institucionalidad democrática, porque, al no ejercer la separación de poderes, el TCP no actuó siendo un contrapeso al poder político, por el contrario, colaboró a incrementar su poder y esto tuvo efectos directos sobre los procesos electorales posteriores y sobre la integridad y confianza de los mismos. En tal sentido, esta contribución a otorgar más poder tuvo también sus consecuencias y efectos políticos. Es importante aclarar que los efectos jurídicos y políticos en todo el proceso reeleccionista en Bolivia fueron estableciéndose de forma paralela y sincronizada.

Se pudo aterrizar tales nociones jurídicas en los ámbitos políticos del Estado como efectos de las Resoluciones Constitucionales objeto de la presente investigación. De inicio, estas resoluciones mermaron el ejercicio y el sistema de división y separación de poderes, dando así un balance negativo y autocrático del poder. Esto pudo evidenciarse, incluso desde el diseño de la CPE de 2009, pero con las resoluciones referentes a la reelección indefinida se pudo determinar que no solo se vulneró la separación de poderes y su finalidad, si no que el efecto de haber contravenido a este principio fue también el causar un detrimento del Estado de Derecho en Bolivia.

De forma paralela, el haber vulnerado la separación de poderes y al haber dañado el Estado de Derecho se analizó el efecto electoral. Este efecto causó desde el 2013 un desequilibrio institucional, donde su auge fue el no haber respetado ni aplicado jurídica ni políticamente el resultado del referéndum constitucional del 21 de febrero de 2016. Este hecho, conjuntamente con la habilitación de la reelección indefinida el 2017,

provoco la desconfianza institucional que tiene relación directa con la inseguridad jurídica respecto a los procesos electorales. Todo lo señalado tuvo su momento de ebullición en las elecciones de 2019 que fueron anuladas por la Asamblea Legislativa Plurinacional por fraude electoral evidenciado en el informe de la OEA. Sin embargo, es posible mencionar que los efectos de la falta de seguridad jurídica continuaran a medida que sigan vigentes las resoluciones y la normativa que causo tales efectos jurídicos y políticos.

Todos los efectos y consecuencias descritas con anterioridad cobrarían cualitativamente una importancia mayor si es que el TCP hubiese contado con la facultad o la competencia para dirimir las causas de la reelección anteriormente analizadas. Por el contrario, los efectos llegan a ser aún más nocivos para la institucionalidad democrática porque, claramente, el TCP resolvió y dirimió causas sobre las cuales no tenía facultad ni competencia. Esto se pudo denotar, claramente, por lo señalado respecto a la teoría democrática de la constitución. Si el fundamento legitimador de la norma constitucional es la voluntad democrática de la sociedad, la cual fue expresada en el referéndum, el TCP solo tenía la obligación imperativa de respetar esta decisión de la voluntad democrática de la sociedad.

Fueron dos ocasiones en dos normas constitucionales específicas. Primero el referéndum aprobatorio de 2009 que otorgó un marco de legitimidad y legalidad a la DTP. II y al art. 168 constitucional. Pero más específico aún, fue el referéndum de 21 de febrero de 2016, el cual decidió de forma soberana el ratificar el contenido y finalidad de dicho artículo que establece únicamente la posibilidad de una reelección presidencial de forma continua. El TCP, al no haber respetado esta voluntad soberana, no solo fue en contra del principio de soberanía popular y alternabilidad, sino que realizó de facto una reforma constitucional en contra de sus competencias y atribuciones legales, vulnerando así la institucionalidad democrática, el estado constitucional de derecho y la finalidad por la cual fue creado el TCP, resguardar la Constitución.

Finalmente, todo lo desarrollado es en sí el fundamento de la evidencia para denotar los efectos de las Resoluciones Constitucionales sobre el ejercicio del poder estatal. La presente investigación señala que si existe un respeto y una contribución de las instituciones por ejercer los principios democráticos constitucionales se podrá tener un ejercicio democrático del poder. Sin embargo, lo demostrado fue que, en los hechos, el TCP mediante las Resoluciones Constitucionales, al no respetar y no proteger los principios democráticos constitucionales, contribuyó al ejercicio del poder estatal

autócrata. En síntesis, esta premisa sería el principal efecto político de las Resoluciones Constitucionales respecto a la reelección en Bolivia.

Bibliografía

1. Libros, secciones de libros y doctrina

- Aguirre Heredia, Adrián Vicente. 2018. “Naturaleza del proceso constituyente boliviano”. Tesis de grado, Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, Unidad Académica Regional La Paz.
- Alexy, Robert. “Ponderación, control de constitucionalidad y representación”. En *Jueces y ponderación argumentativa*, editado por Margarita García Castillo, 1-18. México DF, ME: Fundación Instituto de Investigaciones Jurídicas/ Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
- Aragón, Manuel. *Constitución y control del poder, Introducción a una teoría constitucional del control*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999.
- Aragón, Manuel. *Constitución, democracia y control*. México D.F.: UNAM, 2002.
- Asbun, Jorge. *Constitucionalismo popular y Neo constitucionalismo latinoamericano – Estudio Crítico-*. La Paz: Plural Editores, 2020.
- Atienza, Manuel. *El derecho como argumentación*. Barcelona: Editorial Ariel, 2006.
- Brockmann, Erika. “Perspectivas autoritarias: presidencialismo y déficit republicano”. En *Contrapuntos al debate constituyente: Ciudadanía y Estado de Derecho*, editado por Plural Editores, 137 – 170. La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2009.
- Cárdenas, Ernesto, Corredor, F. “El juez constitucional y la reelección presidencial en América Latina”. *Revista de Economía Institucional* 20, n.o 38 (2018) doi:10.18601/01245996.v20n38.03.
- Castro-Montero, José y Grijalva, Agustín. “Reelección presidencial indefinida y reforma constitucional en América Latina: análisis comparado de los casos de Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia”, *Research Gate* (2020): 224-244, https://www.researchgate.net/publication/339445429_Reeleccion_presidencial_indefinida_y_reforma_constitucional_en_America_Latina_analisis_comparado_de_los_casos_de_Venezuela_Nicaragua_Ecuador_y_Bolivia.
- Chávez, Silvia. “Las Asambleas Constituyentes en Bolivia”. En *Opiniones y Análisis: Asamblea Constituyente*, editado por Fundemos, 11-51. La Paz, BO: Fundación Hans Seidel Stiftung eV / Editorial Garza Azul, 2005.

- Estados Unidos de América Banco Mundial. *Por el bienestar de todos, Bolivia*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006.
- Dworkin, Ronald. *Los derechos en serio*. Barcelona: Editorial Ariel, 1989.
- Fernández Segado, Francisco. “La reforma constitucional de Bolivia de febrero de 2004. Una mirada crítica”. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n.o 8 (2004): 715 - 736, <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/50662>.
- Gargarella, Roberto. “Constitucionalismo vs. Democracia”, en *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, volumen tres*. 1991-2010. México D.F., ME: Universidad Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Hassenteufel, Oscar. “La Asamblea Constituyente en Bolivia”. *Fides et Ratio – Revista de Difusión cultural y científica de la Universidad La Salle en Bolivia*, n.o 1 (2006):70-80,
http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2071081X200600100011&lng=es&nr=iso. ISSN 2071-081X.
- Laserna Roberto, Luis Verdesoto C, Henry Oporto C, y M. Teresa Zegada. *Constitución y poder político, Propuestas de reforma para Bolivia*. La Paz: Iniciativas Democráticas, 2007.
- Lazarte, Jorge. “El recorrido de la Asamblea Constituyente”. En *Opiniones y Análisis: Asamblea Constituyente*, editado por Fundemos, 83 – 110. La Paz, BO: Fundación Hans Seidel Stiftung eV / Editorial Garza Azul, 2005), 2005.
- Lazarte, Jorge. *Reforma del “experimento” constitucional en Bolivia. Claves de un nuevo modelo estatal y societal de derecho (para abrir un debate que nunca hubo)*. La Paz: Plural Editores, 2015.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1982.
- Lozada, Alí y Ricaurte, Catherine. *Manual de argumentación constitucional, propuesta de un método*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2015.
- Morales Anaya, Rolando. “Crecimiento y desarrollo. El desarrollo de Bolivia en el siglo XX”. En *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015)*, coordinado por Iván Velásquez – Castellanos, 43-90. La Paz, BO: Fundación Konrad Adenauer Stiftung de Bolivia / Editorial Konrad Adenauer Stiftung, 2018.
- Mora Restrepo, Gabriel. *Justicia constitucional y arbitrariedad de los jueces. Teoría de la legitimidad en la argumentación de las sentencias constitucionales*. Buenos Aires: Marcial Pons de A.S.A, 2009.

- Orozco, Víctor. “Los procesos de reforma de la Constitución y sus límites: A propósito de la sentencia emitida por la Sala Constitucional de Costa Rica sobre la reelección presidencial”. En *La reelección presidencial en Centroamérica: ¿Un derecho absoluto?*, editado por Joaquín Mejía, 19-50. HO: Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras / Editorial Guaymuras, 2018.
- Pereira, Juan Carlos. “La Constitución Boliviana de 1967”. *Lecciones y Ensayos – Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, n.o 38: 51 - 66, https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/lecciones_ensayos/article/view/34628/31601
- Pérez Luño, Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Editorial Tecnos, 2005.
- Porras, Angélica. “La hermenéutica constitucional: los ribetes del problema principal de la teoría jurídica contemporánea”. En *Apuntes de derecho procesal constitucional: aspectos generales*, editado por Juan Montaña Pinto, 139-169. Quito, EC: Corte Constitucional para el Periodo de Transición / Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2011.
- Ramírez Simons, Ramiro. 2019. “La estrategia de comunicación política del MAS en referéndum del 21 de febrero de 2016”. Proyecto de grado Universidad Mayor de San Andrés La Paz – Bolivia. [692.pdf \(umsa.bo\)](#).
- Rivera, José Antonio. “La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano”. *Revista boliviana de derecho*, n.o 12 (2011): 10-29. <http://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n12/n12a02.pdf>.
- Rodríguez, Manuel. “Ronald Dworkin y la creación judicial del derecho. Una reflexión breve”. Universidad de Cádiz. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/142404.pdf>.
- Sanjinés, Ricardo. *25 años de vigencia democrática*. La Paz: La Razón, 2007.
- Sarmiento, Juan Pablo. “Populismo constitucional y reelecciones, vicisitudes institucionales en la experiencia sudamericana”. *Estudios Constitucionales*, n.o 1 (2011): 47-49, ISSN 0718-0195.
- Sartori, Giovanni. “Límites de la ingeniería constitucional”. *Instituto Nacional de Estadística*, México (2016): 9-28, https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/CM_09_Sartori.pdf.

- Seoane de Capra, Ana María, dir. *Bolivia, su Historia: Gestación y emergencia del nacionalismo 1920-1952*. 6 vols. Bolivia: La Razón.
- Vanossi, Reinaldo. *El Estado de Derecho en el constitucionalismo social*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, Eudeba, 2000.
- Vargas, Alan. “La reelección presidencial en la jurisprudencia del tribunal constitucional plurinacional de Bolivia. La ilegítima mutación de la constitución a través de una ley de aplicación normativa”. En *Revista Boliviana de Derecho*, 446-469. Santa Cruz, BO: Fundación Iuris Tantum, 2015.
- Villanueva, Luis. “División de poderes: teoría y realidad”. En *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo, Reflexiones Constitucionales*, 149-186. México DF, ME: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/ Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.
- Zegada, María Teresa. “Reelección, crisis política y democracia”. En *Contrapuntos al debate constituyente*, editado por Plural Editores, 157 -158. La Paz, BO: Instituto PRISMA/ Editorial Plural Editores, 2007.

2. Constituciones y leyes

- Bolivia. Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial, 7 de febrero de 2009.
- . *Ley de Necesidad de Reformas de la Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial, 08 de agosto de 2002.
- . *Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente*. Gaceta Oficial, 06 de marzo de 2006.
- . *Ley del Referéndum Dirimitorio y Refrendatorio del proyecto de Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 21 de octubre de 2008.
- . *Ley del Régimen Electoral*, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 30 de junio de 2010.
- Bolivia Órgano Electoral Plurinacional. “Referendo Constitucional 2016”. *Órgano Electoral Plurinacional*. Accedido 20 de enero de 2021. [Referendo Constitucional 2016 | Órgano Electoral Plurinacional \(oep.org.bo\)](https://www.oep.org.bo/).
- . Órgano Electoral Plurinacional. “Elecciones Judiciales 2011”. *Órgano Electoral Plurinacional*. Accedido 20 de diciembre de 2021.

<https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/elecciones-judiciales/elecciones-judiciales-2011/>.

———. Órgano Electoral Plurinacional. “Elección de Altas Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional”. *Órgano Electoral Plurinacional*. Accedido 20 de diciembre de 2021. <https://www.oep.org.bo/elecciones-judiciales-2017/>.

3. Sentencias nacionales

Bolivia. Tribunal Constitucional. 2006. *Declaración Constitucional 001/2006*. Gaceta constitucional plurinacional.

———. Tribunal Constitucional Plurinacional. 2013. *Sentencia Constitucional 0168/2010 -R*. Gaceta constitucional plurinacional, 17 de mayo, 2007-16975-34-RHC.

———. Tribunal Constitucional Plurinacional. 2012. Sala Plena, *Sentencia Constitucional 2143/2012*, 8 de noviembre de 2012.

———. Tribunal Constitucional Plurinacional. 2013. *Declaración Constitucional 0003/2013*. Gaceta constitucional plurinacional, 25 de abril, 02856-2013-06-CCP.

———. Tribunal Constitucional Plurinacional. 2017. *Sentencia Constitucional 0084/2017*. Gaceta constitucional plurinacional, 28 de noviembre, 20960-2017-42-AIA.

4. Opiniones Consultivas de la Corte IDH

Corte IDH. La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de Derechos Humanos. *Opinión Consultiva OC-28/21*, 07 de junio de 2021, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf.

5. Instrumentos de organismos internacionales y documentos estatales foráneos

Corte IDH. 2019. *La figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Solicitud de Opinión Consultiva 21* de octubre.

https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/observaciones_oc.cfm?lang=es&lang_oc=es&nId_oc=2171.

Comisión Europea para la Democracia a Través del Derecho. 2018. *Informe sobre los límites a la reelección Parte I - presidentes*. 16 y 17 de marzo.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa).

OEA. Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO). *Análisis de Integridad Electoral Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia 20 de octubre de 2019 INFORME FINAL*. Washington: Organización de Estados Americanos, 2019.