

## BASES PARA REINGENIAR EL ESTADO DE DERECHO PARA LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN BOLIVIA

*Luis Gonzalo Inarra Zeballos*<sup>212</sup>

### 1. Prefacio.

El interés por desarrollar el presente escrito surge principalmente de la situación de anomia política y de la crisis que ha vivido Bolivia recientemente y de la cual aún no ha logrado salir. En tal sentido, es nuestro principal propósito el explorar bases que permitan encaminarnos hacia un «nunca más»<sup>213</sup> repetir una crisis como la que principalmente se ha desarrollado en octubre y noviembre del año 2019. Estamos conscientes que este trabajo simplemente podría inaugurar un debate que es a todas luces urgente y necesario en los espacios académicos y políticos en Bolivia.

Las bases de ese nunca más residen en la búsqueda de un mayor fortalecimiento del Estado de Derecho, que propenda a asegurar mayores frenos y contrapesos al ejercicio del poder, de tal forma que la democracia se vea fortalecida, al igual que los derechos humanos de la ciudadanía. Para demostrar esto, nos introduciremos en aspectos fáctico-políticos relacionados al accionar del gobierno de Evo Morales a fin de analizar

---

<sup>212</sup> Profesor titular en las materias Derecho Internacional y Filosofía del Derecho y Derechos Humanos de la Universidad Mayor de San Simón. Vicepresidente del Instituto de Estudios Internacionales de Bolivia (IDEI). Email: [linarra@umss.edu.bo](mailto:linarra@umss.edu.bo), [luinarra@gmail.com](mailto:luinarra@gmail.com).

<sup>213</sup> Luigi Ferrajoli refiere los nunca más como aquellas constituciones de la segunda posguerra que se erigieron con la finalidad de hacer todo por evitar en el futuro un nuevo holocausto y asegurar los derechos fundamentales (2013, pp. 583 y ss.)

aciertos y errores que se cometieron en su gestión y que llevaron a que la democracia se erosione.

Inmediatamente, indagaremos en un concepto que nos permita acercarnos al cuadro teórico o modelo de Estado de Derecho que sugerimos construir para Bolivia<sup>214</sup>. A partir del cual sea posible establecer un norte sobre el cual edificar nuestro razonamiento y, fundamentalmente, permita a los bolivianos «vivir en Constitución», a diferencia del simple hecho de «darse una Constitución». Posteriormente, indagaremos sobre el hiperpresidencialismo y cómo éste juega en contra de los derechos humanos y su ejercicio ciudadano, incluyendo ejemplos de la realidad política boliviana para demostrar nuestras aseveraciones.

Por último, nos preocuparemos por presentar ciertas proposiciones elementales para encaminar el debate académico hacia el pensar una reingeniería constitucional que haga posible una reforma al Estado boliviano para fortalecer una democracia más participativa y deliberativa.

## **2. Estado de Derecho, democracia y derechos humanos ¿en Bolivia?**

En el año 2009, Bolivia aprobaba, mediante un referéndum o consulta popular, una nueva Constitución Política del Estado, después de pasar por un complicado y conflictivo proceso de su elaboración. Este hecho es considerado un hito histórico en virtud a que por vez primera amplios sectores sociales del país fueron considerados en una carta magna y es parte de lo que los representantes del partido Movimiento al Socialismo (MAS) denominaron como la revolución democrática y cultural. De esta forma, se inició un nuevo ciclo constitucional en la historia boliviana con sendos auspicios de que ésta vez la realidad política, social y económica comenzaría a mejorar para los bolivianos.

---

<sup>214</sup> Y para otros países, porque no.

Es menester reconocer los aciertos y los errores de un gobierno como el de Evo Morales. Teniéndose por los primeros las políticas inclusivas de los sectores históricamente excluidos, la participación de los representantes de comunidades y pueblos indígenas dentro de las diferentes esferas del Estado, es decir, dió voz a los sin voz; reconoció y revalorizó a los pueblos indígenas mediante la constitucionalización de sus autonomías y del pluralismo jurídico. Asimismo, los logros en materia económica y social que llevaron al país por varios años a estar entre los primeros sitios respecto al crecimiento económico y humano dentro de la región latinoamericana<sup>215</sup> y a que, por ejemplo, los ingresos de la clase obrera vayan mejorando como efecto de los continuos incrementos a los salarios mínimo y básico. Sin embargo, así como se dieron éstos y otros aciertos, también debemos considerar los errores que llevaron a la caída de su gobierno, no con el objeto de menospreciar una gestión que en su momento fue considerada como la mejor en la historia presidencial del país, sino con el propósito de develar las falencias estructurales del sistema democrático de derecho que ha sido establecido por la actual Constitución y ha sido llevado a la práctica por el gobierno del MAS.

Son de conocimiento general los acontecimientos que se dieron sucesivamente y de manera progresiva, por lo menos desde que el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) habilitó a Evo Morales el año 2013 para una nueva repostulación presidencial, hasta que en noviembre del año 2019 se produjera la caída de su gobierno (hechos que ampliaremos en los siguientes apartados). Cuestión que vino a poner en tela de juicio la estabilidad, credibilidad y eficacia del sistema democrático y del Estado de derecho.

---

<sup>215</sup> PNUD (2019), Bolivia es clasificado por primera vez como país de “Desarrollo Humano Alto”, disponible en línea: <https://www.bo.undp.org/content/bolivia/es/home/presscenter/articles/2019/bolivia-es-clasificado-por-primera-vez-como-pais-de-desarrollo-h.html>. Visitado el 13/01/2020.

## **2.1. La erosión de la democracia y el debilitamiento del Estado de Derecho.**

El profesor argentino Roberto Gargarella ha resaltado que en los últimos años algunos académicos provenientes de las disciplinas más diversas hicieron alusión a un «nuevo fenómeno» al que resumieron con la idea de «erosión democrática», que alude al «desgaste» que varios de los sistemas de gobierno han ido sufriendo «desde adentro», provocando lo que años atrás Guillermo O'Donnell había denominado como «muerte lenta», pues en tales situaciones no se advierte una «muerte abrupta» como en décadas pasadas ocurría con los golpes de Estado por parte de militares (Gargarella, 2019).

En ese sentido, Juan Linz, autor que dedicó gran parte de su vida a conocer bien los peligros de perder la democracia, en su obra titulada *La quiebra de las democracias* (primera edición en 1978) recalca la función de los políticos y demuestra que su actitud puede apuntalar la democracia o hacerla tambalear, llegando a proponer una prueba para identificar a los políticos antidemocráticos, aunque no llegó a desarrollarla del todo. Los profesores Steven Levitsky Daniel Ziblatt recogen de Linz un conjunto de cuatro señales que ayudan a identificar a una persona autoritaria: 1) rechaza, ya sea de palabra o mediante acciones, las reglas democráticas del juego, 2) niega la legitimidad de sus oponentes, 3) tolera o alienta la violencia o 4) indica su voluntad de restringir las libertades civiles de sus opositores, incluidos los medios de comunicación (2018, p. 32). Estos profesores de Harvard llegan a advertir que entre los presidentes que reúnen estas características se encuentra Evo Morales (Ibíd., p. 33). No obstante, consideramos que en la historia boliviana también otros Presidentes, quizá una mayoría de ellos, demostraron poseer algunas de las características señaladas. Esto también puede deberse a la cultura política autoritaria que impera en nuestra sociedad (Mansilla, 2010, pp. 181-202). Por tal razón, creemos que la erosión progresiva de la democracia no solamente se ha producido en el gobierno de

Morales, sino que al parecer ha sido una constante de la política boliviana, lo que nos lleva a preguntarnos si evidentemente ha existido una verdadera democracia en el país. Cuestión que excede por mucho el objeto del presente trabajo.

A modo de ejemplo, de lo anteriormente señalado, es posible observar que en la etapa de la democracia liberal a la cual Bolivia arribó en la década de los años 80's y duró hasta la asunción del gobierno del MAS (2005), la denominada «democracia pactada» provocaba que entre los denominados partidos políticos tradicionales de corte liberal se produzca una suerte de cuoteo donde buena parte de los mismos, inclusive «los más pequeños y marginales, pasaron en algún momento por el poder y algunos incluso llegaron a formar parte de gobiernos sucesivos como parte de coaliciones diferentes e incluso enfrentadas» (Iregui, 2012, p. 96), lo que en la realidad produjo una práctica prebendal del poder y actitudes corruptas, de nepotismo, abuso de poder y malos manejos económicos del Estado, provocando que se incube lentamente la propia destrucción del sistema (Ibíd., p. 97), es decir su muerte lenta. Este es un ejemplo donde encontramos un momento de erosión de la democracia, de la democracia liberal boliviana, más adelante veremos otro momento de erosión de la democracia provocada por el gobierno del MAS. Estas continuas erosiones a la postre terminan provocando crisis. La democracia liberal con la crisis de 2003 y la democracia populista del MAS con la de 2019.

Ahora, antes de introducirnos en la erosión de la democracia populista del MAS, se hace necesario esclarecer qué entendemos por Estado de Derecho y cuál sería el Estado de Derecho que tuvo y tiene Bolivia, si es que efectivamente tuvo o tiene<sup>216</sup>. Por lo menos es necesario observar el modelo de Estado de Derecho al cual la actual Constitución aspira o se aproxima. Por su parte, es posible establecer que el Estado boliviano, en la era de la República<sup>217</sup> simplemente aspiraba a constituir un modelo formal de Estado

---

<sup>216</sup> Como ya dijimos esta cuestión está más allá de los alcances del presente trabajo.

<sup>217</sup> El gobierno del MAS utilizó el discurso de que con la Constitución de 2009 se dejaba atrás el Estado republicano de corte neoliberal y se abrazó un nuevo Estado Plurinacional en el cual los

de Derecho, en el cual primaba: «la forma en que las leyes son promulgadas (si fueron por la persona autorizada, en la manera autorizada y apropiada), la claridad de la norma a seguir (si es suficientemente clara para guiar una conducta individual capacitando a la persona a planear su vida) y la dimensión temporal de promulgación de las mismas (si es prospectiva o retrospectiva). Dichas concepciones formales, sin embargo, no juzgan el contenido de las leyes en sí mismas, de tal manera que cualquier consideración sobre su carácter justo resulta irrelevante» (Burgos, 2010, p. 232). Esto debido a que la anterior Constitución no contenía un repertorio de derechos fundamentales detallado y amplio que constituya normas que limiten el poder de los órganos del Estado, dejando de esta forma mayor libertad al legislador ordinario.

Por su parte, aunque la anterior Constitución proclamaba su supremacía, en los hechos era entendida por el poder político y judicial sólo como un instrumento de organización del Estado, quizás principalmente por no contener un amplio catálogo de derechos y un sistema de garantías o acciones de defensa judicial de los mismos, así como por no poseer un mecanismo más gravoso de modificación de su contenido fuera del alcance del legislador ordinario (lo que vendría a ser la denominada rigidez constitucional). Elementos que la actual Constitución sí posee, lo que hace que se enmarque en un modelo sustancial de Estado de Derecho, mismo que «(...) incorpora gran parte de los atributos de los conceptos formales, pero sujeta las leyes y acciones administrativas a la garantía y realización de determinados derechos fundamentales constitucionalmente previstos. En términos de un Estado de derecho sustancial se responde a la pregunta sobre “qué” puede o debe mandarse en una sociedad. Antes que las formas que caracterizan a las leyes, lo importante es su contenido, el cual se debe medir según el respeto y garantía efectiva de una serie de derechos» (Ibíd., pp. 232-233).

---

movimientos sociales y las pueblos indígenas fueron incluidos y reconocidos, situación que en la etapa anterior no se habría producido. Sin embargo, en el año 1994 se produjo una reforma constitucional en la que se reconocía que el Estado boliviano era multiétnico y pluricultural. Podemos observar que esta diferenciación simplemente constituye retórica política y que la Constitución más bien reafirma el carácter republicano del Estado boliviano (art. 11).

Así podríamos definir que el modelo de Estado de Derecho anterior constituía en palabras de Luigi Ferrajoli un Estado «paleopositivista» de Derecho (de corte kelseniano), en el cual: «(...) el derecho ya no es el (en ocasiones considerado) ontológicamente «verdadero» o «justo», sino todo y sólo el establecido como tal por la ley. De aquí la subordinación del derecho a la política (...) Puesto que la ley es producto de la política, el principio de la omnipotencia del legislador acabó por coincidir con la idea de la omnipotencia de la política y de su primacía sobre el derecho (...)» (2013, pp. 298-299). Entonces, así definidas las cosas podríamos concordar que para este autor este modelo no constituye verdadero Estado de Derecho.

Ahora, por otra parte, el modelo que sí revistiría Estado de Derecho para el jurista italiano es el sustancial donde, gracias a la rigidez de las constituciones: «(...) también el poder legislativo se subordina al derecho; más precisamente, a la constitución como norma de reconocimiento del derecho válido, y no sólo en lo relativo a las formas previstas para su producción sino asimismo en lo que hace a los contenidos producidos. En consecuencia, el legislador ya no es omnipotente, dado que las leyes no son válidas sólo por estar en vigor, es decir, por haber sido producidas según las formas establecidas por las normas sobre su formación, sino sólo si, además, son también coherentes con los principios constitucionales. Y tampoco es omnipotente ni siquiera la política, cuya relación con el derecho se complica y se invierte. El derecho es siempre «positivo», o sea, producido por la política como su propio instrumento. Y sin embargo, en presencia de constituciones rígidas, será además normativo en relación con la política, que resulta así, a su vez, subordinada al derecho como instrumento de actuación de los principios y los derechos fundamentales constitucionalmente establecidos» (Ibíd., p. 300). Configurándose así una «esfera de lo indecible» de los derechos por parte de la política.

Esta última concepción vendría a coincidir con la idea de que los derechos deben ser pensados como «Cartas de triunfo» contra el poder de las mayorías (Dworkin, 1989) y por lo tanto no sometidos a la regla de la mayoría. Entonces en un marco jurídico como éste debería ser escasamente probable

que los distintos poderes del Estado puedan provocar una alteración al Estado de Derecho, y de esa forma, la democracia y los derechos estarían debidamente resguardados y fuera del alcance las mayorías. Sin embargo, particularmente nos parece que ésta representa una concepción demasiado idealizada del Estado de Derecho, por no decir ingenua, al considerar que los poderes del Estado, en la práctica, mantendrán siempre incólume los derechos<sup>218</sup>, es decir, sin por lo menos interpretarlos cuando sean ambiguos o posean una textura abierta. Como bien distingue Gargarella, es insostenible pensar que los jueces sólo hacen valer frente al legislador límites ya conocidos y preestablecidos en la Constitución, situación que pasa por alto la llamada «brecha interpretativa» (1996, p. 59) o poder interpretativo de los jueces, que impide que la norma constitucional resuelva *ex ante* algunos de los problemas y desacuerdos que puedan surgir respecto a la delimitación de los derechos.

Lo propio piensa Jeremy Waldron, pero con relación a la política, puesto que considera que en ésta lo que imperan son precisamente los desacuerdos y al propio tiempo, la necesidad de arribar a los mismos. De esta forma, la dificultad que se nos presenta radica en que «(...) si ya contamos con estándares independientes a la opinión mayoritaria para determinar el contenido de nuestras decisiones (de aquello que nos interesa proteger o garantizar), entonces la democracia (un procedimiento diseñado para superar los desacuerdos confiando la autoridad de decisión a la mayoría), sale sobrando» (citado en Curcó, 2016, pp. 66 y 69).

De esta manera, al igual que Josep Aguiló, nos parece interesante y pertinente la concepción que Cass Sunstein plantea al referirse a los «acuerdos incompletamente teorizados». Este concepto a nuestro parecer responde con solvencia a la cuestión relativa a: «¿Cómo es posible que en sociedades complejas y pluralistas, donde conviven concepciones del bien y de la justicia claramente divergentes entre sí, con un alto potencial de conflicto, etc., se alcance un acuerdo (un consenso) en torno a ciertas formas

---

<sup>218</sup> Estoy consciente de que este modelo se mueve más en la lógica del deber ser del Derecho que en el ser.

de acción y a ciertos criterios de legitimidad consistentes en valores y principios?». La respuesta referida estaría formulada de la siguiente manera: «Con mucha frecuencia la gente puede llegar a acuerdos sobre prácticas constitucionales, derechos y valores fundamentales incluso estando en un desacuerdo profundo sobre las concepciones de la Constitución o las concepciones de esos derechos y valores. El vínculo por medio del cual el constitucionalismo es posible no es otro que los llamados «acuerdos incompletamente teorizados». Estos acuerdos tienen la virtud de silenciar aquello en lo que se está en real y radical desacuerdo, y explicitar aquello en lo que se está de acuerdo. El acuerdo se alcanza a veces mediante procesos de abstracción y a veces mediante procesos de concreción, pero lo relevante es huir de aquello que radicalmente separa a los que participan en la convención constituyente. Por ejemplo, a veces en las constituciones se pueden encontrar normas que constituyen un acuerdo bastante concreto y cerrado y, sin embargo, es perfectamente posible que sea un acuerdo incompletamente teorizado. Es decir, que las razones por las cuales los participantes creen que una determinada práctica debe estar prohibida o debe estar permitida pueden diferir radicalmente» (2010, p. 258).

Por ejemplo, los legisladores constituyentes pueden estar de acuerdo con que las personas tengan derecho a la identidad de género, como un concepto incompletamente teorizado, que permita arribar a un acuerdo general, dejando su especificación para una posterior actuación del legislador ordinario (en el caso de Bolivia vendría a ser la Ley de Identidad de Género que el TCP en parte declaró inconstitucional, de manera polémica). O a la inversa, la Constitución puede definir un concepto de forma específica (en forma de regla), como en el caso de la reelección presidencial permitiéndola o limitándola. Para el caso boliviano, la crítica vendría a darse en función a la pregunta ¿si este acuerdo ya fue especificado o «teorizado» por qué un órgano no mayoritario lo redefinió, más aun considerando que el límite a la reelección fue ratificado por una consulta popular el año 2016? Actitudes como ésta también provocaron la antes señalada «erosión democrática» en la cual los poderes del Estado cambiaron el sentido de las normas y acuerdos constituidos democráticamente por el soberano y por el constituyente.

Entonces, los acuerdos incompletamente teorizados nos permiten poner en primer plano el consenso básico al cual se puede arribar, y a partir del cual es posible construir una práctica jurídico-política centralmente discursiva o deliberativa. Es decir, nos permiten vivir en democracia: «vivir en Constitución». Pues como dice Aguiló, la presencia de conceptos polémicos es propia del ámbito de lo político, del ámbito en el que se manifiesta el conflicto político; en este sentido, es en el que pueden verse como el *ring* en el que se ventilan las principales disputas político-sociales (Ibíd., 259). Recordemos que Norberto Bobbio, por su parte, ha insistido en que todos los fenómenos políticos pueden ser analizados *ex parte principis* o *ex parte populi* (1985, p. 129), y que como interpreta Aguiló, quizás Bobbio «(...) con ello probablemente trataba de significar no sólo que las cosas se ven de manera diferente si se miran desde la perspectiva de quién tiene poder político que si se miran desde la perspectiva de quién está sometido al poder político, sino como algo más: que entre ambas perspectivas media una suerte de oposición dialéctica que hace difícil (sino imposible) su armonización total. Pues bien, en mi opinión, ahí está la clave principal para entender las múltiples discusiones internas del constitucionalismo. Es decir, el constitucionalismo y su componente de liberación política aminoran, si se quiere, las contradicciones típicas de todas las relaciones políticas, pero no las eliminan; y, en este sentido, las disputas internas del constitucionalismo no son más que una manifestación específica de un fenómeno más general» (Aguiló, Ibíd.).

Este fenómeno vendría a ser el terreno de las contradicciones políticas y, por tanto, de la dialéctica y la deliberación. Aspecto que intentamos resaltar en este trabajo, como objetivo de toda democracia que considere el igual valor de todo ser humano, es decir, reconozca su autonomía individual y partir de la cual, por medio de la deliberación, sea posible construir un autogobierno colectivo como las corrientes republicanas de la teoría política pretenden edificar: «El valor de la democracia no proviene sólo del hecho de que sea un mecanismo de agregación de preferencias (eso en sí ya es relevante por cuanto es una forma de combatir la exclusión política), cuánto de que lo que

se agregue sean preferencias transformadas como consecuencia de un debate público que toma en cuenta los intereses o preferencias de todos. Aunque no puedo detenerme en ello, tengo la impresión de que en muchas ocasiones cuando se recela de las relaciones entre Constitución regulativa y democracia no se entiende suficientemente al hecho de que la deliberación relevante requiere consensos básicos y de que, por tanto, no puede verse la democracia como un simple mecanismo de agregación de preferencias» (Ibíd., p. 260).

Como veremos en los acápites siguientes, la erosión de la democracia y del Estado de Derecho en Bolivia<sup>219</sup>, como mencionamos al inicio de este apartado, se debe en gran forma al autoritarismo de los gobiernos. Es decir, al exceso de poder de los presidentes y al rechazo de entablar los diferentes temas sociales mediante procesos dialógicos y deliberativos, en un plano de horizontalidad, inclinándose en su lugar, de manera contraria y tendenciosa a la verticalidad y centralidad del poder en detrimento de la democracia y los derechos.

## **2.2. Una organización y ejercicio del poder hostil hacia los derechos: el hiperpresidencialismo.**

La Constitución boliviana de 2009, como señalamos anteriormente, posee una gran y extensa relación de normas sobre Derechos Humanos, que como ya vimos son parte fundamental del modelo sustancial del Estado de Derecho al que la Constitución aspira, por lo menos en el plano teórico. A esto, se suma la inclusión constitucional de tratados internacionales de derechos humanos en el «bloque de constitucionalidad» (art. 410.II), como una forma de establecer límites al poder del Estado, también desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Es decir, estas normas internacionales coadyuvan en la tarea de establecer límites a los poderes del Estado, principalmente al presidencialismo o hiperpresidencialismo reinante en la historia boliviana.

---

<sup>219</sup> Obviamente también en Latinoamérica y muchos países del mundo.

Sin embargo, como bien hace notar Gargarella la idea de la *autooperatividad* de las cláusulas constitucionales que reconocen derechos va acompañada de la idea ingenua de que bastan ciertos artículos en la Constitución para que estos cobren vida, se autoejecuten (2014, p. 286). Cuando más bien, en su criterio, lo que ocurre es precisamente lo contrario: «finalmente cualquier cláusula nueva se inserta en un contexto político, institucional, constitucional, existente, que puede ser hospitalario o no con las novedades que recién aparecen» (Ibíd.). O sea, en los países latinoamericanos al receptarse cada vez mayores normas sobre Derechos Humanos en sus ordenamientos, parece sugerir la idea de que la maquinaria del poder se acomoda suficientemente a los mismos e incluso los hace eficaces.

Este imaginario no puede ser sino contrario a la realidad imperante en los países latinoamericanos, siendo que especialmente en Bolivia ha campeado a lo largo de su historia un «hiperpresidencialismo» hostile hacia los derechos. Debemos al jurista Carlos Nino este concepto, puesto que en su obra *Fundamentos de Derecho Constitucional* (1992) expuso que el hiperpresidencialismo, al referirse a la presidencia hipertrofiada, según la Constitución argentina de 1853, se refiere a que: «Esta somera revisión de las facultades que los Presidentes fueron adquiriendo por una interpretación extensiva de cláusulas constitucionales, por claudicación de los otros poderes del Estado, o por un ejercicio liso y llano de la musculatura política, muestra que, desde el punto de vista normativo, el presidente argentino es, como lo preveía Alberdi, un verdadero monarca, aunque a diferencia de lo que él suponía, sus facultades regias no han sido óbice para la inestabilidad de los gobiernos y los abusos de poder frente a los derechos de los ciudadanos. También se confirma, con la desvirtuación del espíritu y muchas veces de los textos constitucionales, en la concesión y asunción de facultades extraordinarias por parte del Presidente, la tendencia a la ajuridicidad que ha sido una constante en nuestra práctica político-institucional, aún en períodos de jure» (Ibíd. p. 529). De esta forma, esta presidencia hipertrofiada, va provocando el debilitamiento del Congreso de un país, del sistema de los partidos políticos y el sistema electoral, del proceso de sumisión de la

administración de justicia a la Constitución y a las leyes, la declinación relativa del federalismo (en el caso boliviano el debilitamiento de las autonomías o impedimento de su despegue<sup>220</sup>) y las formaciones corporativas.

Veremos ahora, en el caso boliviano y específicamente en relación al gobierno de Evo Morales, cómo estos últimos aspectos de la institucionalidad boliviana fueron debilitándose progresivamente, hasta llegar a la erosión de la democracia y el Estado de Derecho, y en última instancia, se produzca la crisis democrática que terminó con el gobierno del MAS<sup>221</sup>:

**a) La falta de frenos y contrapesos y la debilidad del Órgano Legislativo.**

En la línea de las concepciones sobre el Estado de derecho que hemos señalado antes, es pertinente aquí referirnos a una de las definiciones que Bobbio ha establecido: «(...) un estado en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para hacer reconocer o rechazar el abuso o exceso de poder. Entendido así, el Estado de Derecho refleja la vieja doctrina que se remonta a los clásicos y que fue transmitida por las doctrinas políticas medievales, de la superioridad del gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres, según la fórmula *Lex facit regem*» (2006, p. 18). Estamos hablando de un Estado en el cual se

---

<sup>220</sup> Cuestión que ineludiblemente la academia jurídica latinoamericana y, principalmente boliviana, ineludiblemente debe tratar.

<sup>221</sup> Estamos conscientes que en la salida de Evo Morales del poder conjugaron varios elementos, principalmente, las manifestaciones que lograron paralizar el país desde el 21 de octubre hasta mediados de noviembre de 2019 (incluso después de su salida), el informe de auditoría de la OEA a las elecciones del 20 de octubre (que causó un impacto demoledor en la credibilidad social del Órgano Electoral Plurinacional y del propio gobierno de Morales, generando un pedido social para su renuncia) y paralelamente, el accionar de grupos cívico-políticos, el amotinamiento de la Policía Nacional y la “recomendación” de renuncia al Presidente por parte de las Fuerzas Armadas (lo que provocó la denuncia de un golpe de Estado).

establece la existencia de un aparato institucional, legal y de control del espacio público que promueva la legalidad y restringe la impunidad. Es decir, un Estado en el cual hay un sistema de control y de *accountability* (rendición de cuentas), de separación efectiva de los poderes del Estado y por lo tanto de cuestiones que van mucho más allá de la mera decisión de los que gobiernan (Iraegui, ob. cit., p. 103).

Pese a que, como Iraegui identifica: «Bolivia llegó a la democracia sin antecedentes previos efectivos de separación de poderes y de control de la actividad pública y, en ese sentido, todo estaba por construir, comenzando por una cultura política que terminase con la idea de que los políticos podían gobernar en medio de la impunidad y la arbitrariedad» (Ibíd., p. 104), la solución a este problema tendría que haber llegado con la implementación de la actual Constitución, principalmente en virtud a las normas constitucionales que proscriben la concesión de facultades extraordinarias y la acumulación del poder público prohibiendo la otorgación de poderes por los cuales los derechos y garantías reconocidos constitucionalmente queden a merced de un determinado órgano o persona (art. 140. I y II), así como la disposición constitucional que organiza el Estado en cuatro órganos fundamentándolo en la independencia, separación, coordinación y cooperación de los mismos, estableciendo nuevamente la imposibilidad de reunir las funciones de cada uno en un solo órgano ni delegarlas entre sí (art. 12. I y III).

En los hechos esta normativa, pese a las buenas intenciones que el legislador constituyente tuvo, en el terreno de la política y su aplicación no pasaron de ser cartas de buenas intenciones. Como Iraegui reconoce, el gobierno de Morales se constituyó por ser un gobierno populista<sup>222</sup>, por dos elementos fundamentales: 1) por la ampliación del sistema político y la inclusión de los sectores populares en un proceso de expansión sustantiva de la representación y, 2) por la devaluación del carácter liberal de la democracia o, dicho en otros términos, por el incremento evidente de las prácticas

---

<sup>222</sup> Advertimos que el populismo aquí no tiene un sentido ni negativo ni positivo, es simplemente una locución que trata de describir un conjunto de hechos.

políticas de contenido autoritario y, como consecuencia, por una evidente desvalorización de los derechos políticos y civiles. Caracterizándose además por el: «(...) fuerte liderazgo carismático, el ensalzamiento discursivo del cambio y el desdén por el pasado, la reacción antiliberal, El desprecio hacia la intermediación política, la desinstitucionalización, el peso relativo de la estructura partidaria, la emergencia político-gubernamental de movimientos sociales que son incluidos en la política, la aversión por las élites, el desdén hacia lo intelectual, la permanente apelación directa al pueblo como personificación de todos los atributos morales positivos y la lucha contra un enemigo (interno o externo) que pretende la ruptura de la unidad virtuosa del pueblo. Además, (...) como algo positivo- una importante tendencia a promover derechos sociales y una genuina preocupación por la situación de los grupos sociales menos favorecidos, lo que, por supuesto, es una constante del populismo como manifestación de la existencia de grupos marginados emergentes» (Ibíd. pp. 154-157).

En un escenario como éste, donde además el Órgano Ejecutivo posee extensos poderes o atribuciones (27 en total, art. 172 de la CPE,), sumado a que participa como eje central en las vastas competencias privativas y exclusivas del nivel central del Estado (60 en total, art. 298 de la CPE), indiscutiblemente llega a consolidarse un hiperpresidencialismo, que en el caso del gobierno del MAS se vio fortalecido por el dominio de dos tercios en la Asamblea Legislativa Plurinacional, eliminando así cualquier atisbo de control y fiscalización, que en la práctica fue más formal que real, en la medida que no existió suficiente autonomía de los legisladores ni la capacidad de la oposición para contrarrestar el poder del gobierno (Ibíd., p. 192). La crítica que Iraegui a su juicio efectúa es la: «(...) total subordinación de los parlamentarios al ejecutivo y su tendencia a votar masivamente y sin el más mínimo espíritu crítico las normas que llegan del gobierno». Sin embargo, también reconoce que: «(...) No parece evidente que el actual legislativo sea más o menos dependiente de lo que fueron las versiones existentes durante el segundo ciclo liberal, la fiscalización continúa siendo muy endeble y el modelo presidencial sigue en vigencia».

## **b) El Órgano Judicial y Ministerio Público dominados por el hiperpresidencialismo**

Como bien señala Jorge Lazarte, entre las instituciones que menos confianza ha generado tradicionalmente en la población boliviana se encuentra con claridad el Poder Judicial (1991, p. 595). Ante tal situación, siempre ha sido apremiante su reforma estructural, y como no podía ser de otra manera, el gobierno del MAS asumió dicha responsabilidad con la finalidad de promover mayor justicia para la población boliviana.

Sin embargo, paradójicamente su accionar más bien llevó a un total descrédito social del mismo, por las constantes interferencias que tuvieron jueces y magistrados por parte del gobierno. Principalmente, por las sentencias constitucionales que éste obtuvo a su favor para habilitar la repostulación del Presidente y Vicepresidente, siendo la más polémica, conflictiva y resistida la sentencia constitucional 0084/2017, por interpretar el artículo 23 del pacto de San José de Costa Rica en el sentido que el mismo no contiene un límite a la repostulación, siendo, por tanto, más favorable para las autoridades ejecutivas, con lo cual estableció la inaplicabilidad del artículo 168 de la Constitución y la inconstitucionalidad de las normas de la Ley del Régimen Electoral que limitan la reelección a una sola vez, habilitando así a las autoridades ejecutivas a una repostulación indefinida y, lo que es peor, inaplicó la voluntad de la mayoría del pueblo boliviano expresada en el referéndum del 21 de febrero de 2016 que reafirmó el tenor del citado artículo 168 constitucional. He ahí la paradoja que se forma cuando en realidad la función de un Tribunal Constitucional es ejercer un rol contramayoritario y de control de constitucionalidad de los actos del gobierno.

La dependencia de los magistrados respecto al poder político es evidente en virtud a que, por más que los mismos sean elegidos democráticamente por el pueblo, las listas de precandidatos son elaboradas y constituidas por el

Órgano Legislativo, en el cual el MAS, como ya sabemos, tiene dos tercios de votos. Por otra parte, además de estas intromisiones en el Órgano Judicial, es bastante conocida la instrumentalización del Ministerio Público, cuyo Fiscal General es designado por la Asamblea Legislativa dominada por el MAS, lo que en los hechos facilitó se provoque el denominado fenómeno de la «judicialización de la política», produciéndose persecuciones y juzgamientos a los opositores al gobierno. Nótese, que actualmente el gobierno de la Presidente Jeanine Añez también está haciendo uso de los excesivos poderes que el sistema presidencialista le confiere para perseguir y detener a autoridades y funcionarios del anterior gobierno, incidiendo inclusive en lo que sus adversarios en su momento también incurrieron, en una sistemática vulneración a los derechos, garantías y libertades de quienes no comparten sus ideas políticas. Con esto no queremos afirmar que en ningún caso se deben procesar a ex autoridades y ex funcionarios, simplemente pretendemos advertir que en muchos casos el hiperpresidencialismo también puede instrumentalizar la administración de justicia conculcando garantías constitucionales dentro de los procesos judiciales.

### **c) El Órgano Electoral y los conflictos posteriores a la elección presidencial**

Al otorgarle la Constitución a la Asamblea Legislativa la atribución de designar a seis vocales y al Presidente del Estado la potestad de asignar a uno de ellos (art. 206. III), sumado a los dos tercios del MAS y al «escaso esfuerzo oficial por lograr candidatos de consenso significó que se generalizase la idea de que todos los nuevos magistrados eran afines al MAS, idea que se profundizó tras filtrarse imágenes del presidente de la CNE, Wilfredo Ovando, participando en mítines electorales del partido de gobierno» (Iraegui, *Ibíd.*, 202). Esta idea de afinidad de los vocales y de la injerencia del gobierno en sus funciones perduró e inclusive, a la postre, se profundizó en diversos sectores de la sociedad boliviana con la habilitación del binomio electoral Evo Morales - Álvaro García, como candidatos de las pasadas elecciones presidenciales del 20 de octubre de 2019.

La historia de las intromisiones e injerencias del gobierno del MAS, que como dijimos para muchas personas era algo evidente, terminaron con los trágicos eventos posteriores a los mencionados comicios electorales, dando por resultado más de una treintena de personas asesinadas y varias decenas de heridos. El 11 de noviembre de 2019, el Presidente Morales y su Vicepresidente García renunciaron a sus cargos después de que la OEA publicara su informe preliminar sobre la auditoría a las elecciones, advirtiendo irregularidades, lo que para un gran sector de la población no fue otra cosa más que la confirmación de sus sospechas de fraude electoral.

Más allá de si hubo o no fraude<sup>223</sup> en las pasadas elecciones, el uso autoritario del poder nos deja la lección de que cuando un sector de la población sospecha u observa que parte de sus libertades y derechos están siendo conculcados, como el derecho a elegir o el derecho de participar de forma equitativa en procesos electorarios (que se ve seriamente limitado cuando una autoridad es candidata y hace uso de recursos del Estado en su favor), no sólo la democracia se erosiona o quiebra por dentro, sino que el Estado de Derecho, que resguarda los derechos de los ciudadanos ingresa en una aguda crisis, no quedándole quizás a la población otro recurso que recurrir a la protesta en las calles y tomar medidas de presión que terminan por desestabilizar por completo el sistema institucional del Estado.

### **3. A modo de conclusión: el «nunca más» y la correlativa necesidad de separar «esferas»**

Cualquier crisis del Estado casi siempre ha tenido que ver con el Presidente, si éste se excedía en el ejercicio del poder, si éste no actuaba conforme los requerimientos de la sociedad o si se enfermaba o renunciaba, pues en todos esos casos siempre se presentaban y presentan problemas de gobernabilidad y de autoridad estatal. Es el caso que tocó vivir a los bolivianos tras la

---

<sup>223</sup> Que es un tema que también excede las pretensiones de este trabajo.

renuncia de Morales y de las autoridades que se encuentran en la línea de sucesión constitucional. Entonces, esto lleva a pensar que en nuestro sistema existe demasiada dependencia de la figura presidencial y del Órgano Ejecutivo como tal, pues muy bien se puede comenzar a analizar, en base a estas experiencias, la posibilidad de establecer sistemas parlamentaristas o semi-presidencialistas<sup>224</sup>.

Lo que aquí nos preocupa es establecer un «nunca más» a las crisis como la que Bolivia ha atravesado y seguirá haciéndolo si no se remedian o se reingenian las estructuras de control al poder (al hiperpresidencialismo principalmente). Por eso nos permitimos proponer la necesidad de efectuar lo que Giovanni Sartori (1999) denominó «reingeniería constitucional» para que desde las academias jurídica y política se postulen propuestas de reformas a lo que Gargarella denomina «sala de máquinas de la Constitución», con dos propósitos fundamentales: 1) proponer un nuevo sistema presidencialista para caracterizar una nueva forma de gobierno que haga efectivo el control de sus funciones y que en circunstancias de ausencia de poder se adopte un sistema parlamentario para superar crisis de gobernabilidad, o por otro lado, que en última instancia se analice la posibilidad desechar a los presidentes<sup>225</sup>, o en definitiva de instituir un sistema parlamentarista o semi-presidencialista, 2) se organice la sala de máquinas de tal forma que el poder se encuentre al servicio de las personas y posibilite el bienestar y satisfacción de las necesidades de la población.

Para el primer propósito señalado se requiere el establecimiento de un sistema efectivo de frenos y contrapesos que asegure lo más posible el control y equilibrio del poder estatal para resguardar principalmente las libertades o derechos negativos de las personas. Para el segundo propósito, la adopción de una nueva forma de organización estatal que implemente instituciones de garantía de los derechos sociales o derechos positivos, en los

---

<sup>224</sup> Cuestión que dejo al debate de politólogos expertos.

<sup>225</sup> En un artículo por demás interesante y bien fundamentado Marcelo Alegre propone una democracia sin Presidentes, en el libro Coordinado por Roberto Gargarella, *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Tomo I, Argentina, Abeledo Perrot.

que el poder del gobierno no tenga mayor influencia que la de posibilitar los recursos necesarios para que dichas instituciones cumplan con sus responsabilidades.

De esta manera, las «esferas de justicia» de Michael Walzer podrán hacerse factibles impidiendo la injusticia, la cual llega a generarse cuando: «(...) en todos los casos en que los poseedores legítimos de los bienes en una esfera convierten estos últimos en bienes dentro de otras esferas y, así, terminan por estar en posesión de bienes en múltiples esferas, obtenidos de un modo que no está en correspondencia con los criterios distributivos y, por ende, no es coherente con los significados sociales de los bienes», en este sentido: «la injusticia es, en estricto sentido, la tiranía (dominancia) de los depredadores de bienes sociales que cruzan y violan las fronteras entre esferas y se proponen la conversión general de recursos propios de arenas sociales distintas y diferenciadas. Una sociedad es una sociedad de igualdad compleja donde está obstaculizada la convertibilidad universal de bienes específicos» (Veca, 2010, p. 104). Así, es justo que la separación de poderes y la instauración de frenos y contrapesos efectivos sean implementados, de la misma manera en que deban hacerlo las instituciones político-sociales regidas por criterios de justicia distributiva que se encarguen de facilitar a la población un acceso igualitario a los recursos sociales y económicos.

Sólo de esta manera podremos aspirar a una concepción republicana más robusta del Estado de Derecho, donde para Fernando Calderón: «El Estado en un régimen democrático no se identifica con el mercado. La función Estatal es proteger y fomentar la participación de los ciudadanos. El Estado en un mundo globalizado debe potenciar la capacidad de sus ciudadanos, tanto en el plano técnico-instrumental -es decir, del manejo de los nuevos códigos de conocimiento-, como en el de la socialización democrática, referida a instituciones, a valores sustantivos y al reconocimiento de la diversidad étnica-cultural, como referente de la acción política estatal» (Calderón, 2002, p. 85). De esta forma, quizá sea posible aspirar a un ejercicio deliberativo y más participativo de la sociedad donde ésta ejerza un control del Estado en un plano más horizontal.

#### 4. Referencias bibliográficas

- Aguiló, J. (2010), *Sobre las contradicciones (tensiones) del constitucionalismo y las concepciones de la constitución*, en Carbonell, Miguel y García Jaramillo, Leonardo (Editores), *El canon neoconstitucional*, Madrid, Ed. Trotta.
- Bobbio, N. (1985), *El futuro de la democracia*, Barcelona, España, Plaza y Janés.
- Bobbio, N. (2006), *Liberalismo y democracia*, Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- Burgos, J. (2010), *Estado de Derecho: el modelo formal al sustancial*, Revista Diálogos de Saberes, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3618626.pdf>, visitado el 13/01/2020
- Dworkin, R. (1989), *Los derechos en serio*, España, Editorial Ariel S.A.
- Ferrajoli L. (2013), *Principia Iuris. Teoría de la Democracia*, tomo II, Madrid, España, Trotta.
- Calderón, F. (2002), *La reforma de la política: deliberación y desarrollo*, La Paz, Bolivia, FES-ILDIS.
- Curcó, F. (2016), *Constitucionalismo y democracia: una revisión crítica del argumento contra-epistémico*, Isonomía, N° 44, Disponible en línea: <http://www.scielo.org.mx/pdf/is/n44/1405-0218-is-44-00063.pdf>, visitado el 13/01/2019
- Gargarella, R. (1996), *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Barcelona, Editorial Ariel.
- Gargarella, R. (2014), *La sala de máquinas de la Constitución*, Buenos Aires, Argentina, Katz Editores.
- Gargarella, R. (2019), *El desencanto con las democracias que mueren por dentro*, La Nación, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/columnistas/el-desencanto-con-las-democracias-que-mueren-por-dentro-nid2308624>, visitado el 13/01/2020

- Iraegui, A. (2012), *La democracia en Bolivia*, La Paz, Bolivia, Plural Editores.
- Lazarte, J. (1991), *Partidos, democracia, problemas de representación informalización de la política (el caso de Bolivia)*, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época).
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018), *Cómo mueren las democracias*, Colombia, Editorial Ariel.
- Linz, J. (1996), *La quiebra de las democracias*, Trad. De Rocío de Terán, Madrid, España, Alianza Editorial.
- Mansilla, H. (2010), *La cultura política en Bolivia. La posibilidad del populismo autoritario*, Estudios Políticos, Núm. 21, Novena Época, disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/24184>, visitado el 13/01/2020
- Nino, C. (1992), *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Astrea.
- Sartori, G. (1999), *Ingeniería Constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Veca, S. (2010), *La filosofía política*, Buenos Aires, Argentina, Amorrortu Editores.

**SOCIEDAD DE FILOSOFÍA DEL DERECHO Y ESTADO  
CONSTITUCIONAL APEX IURIS**