

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO  
PLAN EXCEPCIONAL DE TITULACIÓN DE ANTIGUOS  
ESTUDIANTES NO GRADUADOS  
PETAENG



## MONOGRAFÍA

“UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA CONSTITUCIÓN DE  
FEBRERO DE 1967. LA FILOSOFÍA DEL DERECHO Y  
LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES BOLIVIANOS”

(Para optar al Grado de Licenciatura en Derecho)

POR: ERIKA JIMENA RIVERA VARGAS  
TUTORA: DRA. CECILIA ROCABADO TUBERT

La Paz – Bolivia

2014

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
FACULTAD DE DERECHO Y CS. POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO  
PETAENG**

**Monografía:**

**Un análisis crítico de la Constitución de febrero de 1967.**

**La filosofía del derecho  
y los principios constitucionales bolivianos**

Presentada por: Univ. Erika Jimena Rivera Vargas

Para optar el grado académico de Licenciada en Derecho

Nota numeral: .....

Nota literal: .....

Ha sido.....

Director de la Carrera de Derecho: Dr. Javier Tapia Gutiérrez

Tutora: Dra. Cecilia Rocabado Tubert

Tribunal: Dr. Marco Antonio Centellas

Tribunal: Dr. Gonzalo Trigoso

Tribunal: Dr. Liborio Uño



## **Dedicatoria**

A todos los interesados en la filosofía  
del derecho.

### **Agradecimiento**

A la Dra. Cecilia Rocabado por el estímulo en profundizar esta temática y compartir el gusto por la filosofía del derecho.

# Índice General

## Un análisis crítico de la Constitución de febrero de 1967. La filosofía del derecho y los principios constitucionales bolivianos

|   |            |
|---|------------|
| Portada.....                                      | <i>i</i>   |
| Calificaciones.....                               | <i>ii</i>  |
| Dedicatoria.....                                  | <i>iii</i> |
| Agradecimiento.....                               | <i>iv</i>  |
| Índice General .....                              | <i>v</i>   |
| Resumen.....                                      | <i>vi</i>  |
| <b>DISEÑO DE INVESTIGACIÓN</b>                    |            |
| 1. Enunciado del título del tema .....            | 1          |
| 2. Identificación del problema.....               | 1          |
| 3. Justificación del tema.....                    | 1          |
| 4. Delimitación del tema de la monografía .....   | 3          |
| 4.1 Delimitación temática .....                   | 4          |
| 4.2 Delimitación temporal .....                   | 4          |
| 4.3 Delimitación espacial .....                   | 4          |
| 5. Objetivos .....                                | 4          |
| a) Generales .....                                | 4          |
| b) Específicos .....                              | 4          |
| 6. Marco Teórico .....                            | 4          |
| a) Aspecto general .....                          | 4          |
| b) Aspectos específicos .....                     | 5          |
| 6.1 Histórico.....                                | 5          |
| 6.2 Teórico-conceptual .....                      | 5          |
| 6.3 Jurídico .....                                | 6          |
| 7. Técnicas de investigación a utilizarse .....   | 6          |
| 8. Métodos a utilizarse en la investigación ..... | 6          |
| <b>DESARROLLO DEL DISEÑO DE LA MONOGRAFÍA</b>     |            |
| 1. Introducción .....                             | 7          |
| 2. Identificación del problema.....               | 11         |
| 3. Delimitación del tema de la monografía .....   | 14         |
| 4. Objetivos .....                                | 15         |
| 4.1 Objetivos generales .....                     | 15         |
| 4.2 Objetivos específicos .....                   | 15         |

|   |    |
|---|----|
| CAPÍTULO I  |    |
| 5. Justificación del tema .....   | 16 |
| 5.1 La relevancia del constitucionalismo liberal-democrático .....  | 16 |
| 5.2 Los comienzos del constitucionalismo social .....   | 17 |
| 5.3 La continuidad del constitucionalismo boliviano .....   | 21 |
| 6. Marco histórico .....  | 24 |
| CAPÍTULO II   |    |
| 7. Marco teórico .....  | 28 |
| 7.1 Aspecto general .....   | 28 |
| 7.2 Aspectos específicos .....  | 28 |
| CAPÍTULO III  |    |
| 8. Análisis de la Constitución de febrero de 1967 .....   | 30 |
| 8.1. Estructura general de la Constitución de 1967 .....  | 30 |
| 8.2 Observaciones comparativas .....  | 35 |
| 8.3 Disposiciones generales de la Constitución de 1967 .....  | 37 |
| 8.4 La persona como miembro del Estado. Posición y estructura<br>interna de los derechos humanos en la constitución de 1967 ..... | 44 |
| 8.5 La estructura de los deberes .....  | 50 |
| 8.6 La estructura de las garantías .....  | 51 |
| 8.7 La estructura de la nacionalidad y la ciudadanía .....  | 55 |
| 9. Estructura del Estado boliviano .....  | 58 |
| 9.1 Aspectos generales .....  | 58 |
| 9.2 Poder Legislativo .....   | 60 |
| 9.3 Poder Ejecutivo .....   | 63 |
| 9.4 Poder Judicial .....  | 68 |
| CAPÍTULO IV   |    |
| 10. Conclusiones .....  | 71 |
| 10.1 Ventajas y desventajas de la Constitución de 1967 .....  | 71 |
| 10.2 Las demandas por una nueva Carta Magna .....   | 73 |
| 10.3 La inclusión de los derechos de la naturaleza .....  | 75 |
| 10.4 La tradición boliviana en la filosofía del derecho .....   | 76 |
| 11. Bibliografía .....  | 79 |

## **Resumen**

La Constitución boliviana promulgada en febrero de 1967 (con las reformas de 1994 y 2004), que estuvo en vigencia hasta 2009, tuvo importancia como fuente de derecho y doctrina constitucionalista durante más de cuarenta años. Representó los principios constitucionales vigentes en la segunda mitad del siglo XX, que en gran parte de América Latina han correspondido al llamado constitucionalismo democrático-liberal. Este trabajo muestra la continuidad del pensamiento constitucionalista boliviano, que se manifiesta en la preservación de los principios clásicos del constitucionalismo liberal-democrático de origen europeo. Esta corriente fue enriquecida por las ideas del Estado Social de Derecho, que se manifiestan en Bolivia por primera vez en la constitución de 1938. La constitución de 1967 mantiene el constitucionalismo liberal-democrático, pero admite, en forma reducida, algunos elementos del mencionado Estado Social de Derecho.

Este trabajo muestra que en cierto sentido la Constitución de 1967 puede ser considerada como la culminación y perfeccionamiento de las constituciones anteriores, empezando por la de 1826. Se puede aseverar, por lo tanto, que en Bolivia se ha desarrollado una filosofía del derecho en el área constitucional que exhibe una cierta continuidad conceptual, la cual fue modificada por los elementos de justicia social y protección a los asalariados (Constitución Política de 1938).

Esta corriente constitucionalista, sin embargo, dejó de lado las demandas de amplios sectores poblacionales, especialmente de las comunidades indígenas, que reclamaban la incorporación de sus valores normativos de orientación y el renacimiento de sus propias instituciones, como la justicia comunitaria y el derecho consuetudinario. Estas demandas condujeron, por lo menos parcialmente, a aquella constelación global que impuso finalmente una nueva Constitución Política promulgada en 2009.

Por ello este trabajo analiza las carencias que afectaron la Constitución de 1967. Este texto, en su versión original, careció de todo reconocimiento de los valores indígenas en cuanto valores colectivos. No incluyó ningún reconocimiento de la llamada justicia comunitaria o del derecho consuetudinario de los pueblos originarios, ni tampoco las cuestiones ecológicas y medio-ambientales o los derechos de la naturaleza.

Hay que analizar y cuestionar las insuficiencias del texto constitucional de 1967, que dejó de lado las demandas de amplios sectores poblacionales, especialmente de las comunidades indígenas, que reclamaban la incorporación de sus valores normativos de orientación y el renacimiento de sus propias instituciones, como la justicia comunitaria y el derecho consuetudinario. Esta situación se tradujo finalmente – después de un periodo de gran efervescencia política – en una nueva Constitución Política promulgada en 2009.



## **1. Enunciado del título del tema:**

# **Un análisis crítico de la Constitución de febrero de 1967. La filosofía del derecho y los principios constitucionales bolivianos**

## **2. Identificación del problema**

Este trabajo monográfico identifica como problema el poco conocimiento que existe dentro de la comunidad académica boliviana acerca de la filosofía del derecho que iluminó el llamado constitucionalismo social-liberal, que culminó en la Constitución Política de 1967, filosofía que tuvo en Bolivia notables representantes, como Ignacio Prudencio Bustillo, Carlos Gerke y Ciro Félix Trigo entre los más conocidos, pero que contó con precursores como Mamerto Oyola. La obra de todos ellos se halla hoy en una situación de total olvido. Una historia boliviana de las ideas en el campo jurídico, por más somera que fuere, no puede excluir a estos pensadores. El rescate de estos enfoques tiene que ser un análisis crítico, que muestra simultáneamente sus fortalezas conceptuales y sus carencias teóricas.

Al mismo tiempo esta corriente constitucionalista dejó de lado las demandas de amplios sectores poblacionales, especialmente de las comunidades indígenas, que reclamaban la incorporación de sus valores normativos de orientación y el renacimiento de sus propias instituciones, como la justicia comunitaria y el derecho consuetudinario. Estas demandas condujeron, por lo menos parcialmente, a aquella constelación global que impuso finalmente una nueva Constitución Política promulgada en 2009.

## **3. Justificación del tema**

La Constitución boliviana promulgada en febrero de 1967, que estuvo en vigencia hasta 2009, tuvo importancia como fuente de derecho y doctrina constitucionalista durante

más de cuarenta años. Representó los principios constitucionales vigentes en la segunda mitad del siglo XX, que en gran parte de América Latina han correspondido al llamado constitucionalismo social-liberal.

No se ha analizado convenientemente que este texto constitucional es parcialmente el fruto de la filosofía del derecho del ahora olvidado jurista Ciro Félix Trigo; en este documento se sedimentan, además, los principios de la filosofía liberal del derecho que tuvo en Bolivia distinguidos representantes como los ya mencionados Ignacio Prudencio Bustillo y Carlos Gerke.

Este trabajo quiere mostrar que en cierto sentido la Constitución de 1967 puede ser considerada como la culminación y perfeccionamiento de las constituciones anteriores, empezando por la de 1826. Se puede aseverar, por lo tanto, que en Bolivia se ha desarrollado una filosofía del derecho en el área constitucional que exhibe una cierta continuidad conceptual. Al mismo tiempo esta corriente de pensamiento jurídico incorporó elementos de justicia social y protección a los asalariados, que quedaron plasmados por primera vez en la Constitución Política de 1938.

Al mismo tiempo este trabajo analizará las carencias que afectaron la Constitución de 1967. Este texto, en su versión original (sin los importantes aditamentos y modificaciones de 1994 y 2004), careció de todo reconocimiento de los valores indígenas en cuanto valores colectivos y grupales. No incluyó ningún reconocimiento de la llamada justicia comunitaria o del derecho consuetudinario de los pueblos originarios.

Este trabajo hará un análisis ponderado de los logros y también de las insuficiencias del texto constitucional de 1967, lo que nos ayudará a comprender las causas del surgimiento de esa poderosa corriente socio-política, que desde comienzos del siglo XXI impulsó la convocatoria a una Asamblea Constituyente y a la elaboración de una nueva Carta Magna que fuera congruente con las viejas demandas de justicia social y los

nuevos anhelos de una constitución que refleje claramente los valores de las poblaciones indígenas del país, por un lado, y las aspiraciones de mayor participación política y justicia social, por otro. Todo ello coadyuvó al nacimiento de la Constitución del Estado Plurinacional en 2009.

Este trabajo monográfico intenta **problematizar** el poco conocimiento que existe dentro de la comunidad académica boliviana acerca de la filosofía del derecho, es decir: poner en cuestionamiento este fenómeno y vislumbrar sus posibles causas. Hay que recordar, de una parte, los logros del constitucionalismo social-liberal, que culminaron en la Constitución Política de 1967, pero, por otra, se debe enfatizar las insuficiencias del mismo.

Hay que salvar del olvido los aportes de notables representantes de la filosofía del derecho, como se la practicó en el país. El texto constitucional de 1967, con sus luces y sus sombras, es una representación de lo que se pensó en Bolivia en el campo jurídico en la segunda mitad del siglo XX. La revalorización crítica de estos enfoques tiene que detectar simultáneamente sus fortalezas teóricas y sus carencias de muy diferente índole, de donde se deriva su accidentada relación con las realidades políticas y socio-culturales del país.

Hay que analizar y cuestionar las insuficiencias del texto constitucional de 1967, que dejó de lado las demandas de amplios sectores poblacionales, especialmente de las comunidades indígenas, que reclamaban la incorporación de sus valores normativos de orientación y el renacimiento de sus propias instituciones, como la justicia comunitaria y el derecho consuetudinario. Esta situación se tradujo finalmente – después de un periodo de gran efervescencia política – en una nueva Constitución Política promulgada en 2009.

#### **4. Delimitación del tema de la monografía**

4.1 Delimitación temática: Filosofía del derecho

4.2 Delimitación temporal: 1967-2009

4.3 Delimitación espacial: Territorio de Bolivia

## 5. Objetivos

### a) Generales

**Establecer** los lineamientos principales de la filosofía del derecho en Bolivia;  
**determinar** los principios del constitucionalismo boliviano que han persistido desde el siglo XIX;  
**conocer** detalladamente la Constitución Política de 1967;

### b) Específicos

**mostrar** los contextos histórico-políticos que determinaron la elaboración de este texto;  
**analizar** convenientemente este texto constitucional que es el fruto de la filosofía del derecho de conocidos representantes del llamado constitucionalismo social-liberal;  
**estudiar** las carencias e insuficiencias de este texto constitucional, que llevaron a la demanda colectiva por una nueva constitución, que se plasmó finalmente en 2009.

## 6. Marco teórico

### a) Aspecto general

El fundamento teórico de este trabajo es un impulso **crítico-analítico**, que trata de describir adecuadamente la temática e integrarla a las nuevas investigaciones sobre problemas afines. Este procedimiento nos conducirá a delimitar el campo de la

investigación, nos ayudará a precisar los contenidos de la temática general y nos permitirá establecer las conclusiones que emanarán de nuestra investigación.

## **b) Aspectos específicos**

En la opinión pública boliviana predomina la visión de una enorme diversidad de textos constitucionales, que corresponderían a la accidentada historia política de la nación. Este trabajo quiere mostrar que, al contrario, ha existido una notable continuidad en la evolución de la filosofía del derecho y del constitucionalismo boliviano. En cierto sentido la Constitución de 1967 puede ser considerada como la culminación y perfeccionamiento de las constituciones anteriores. Se puede decir, por lo tanto, que en Bolivia se ha desarrollado un pensamiento constitucionalista de forma más o menos autónoma, aunque siguiendo los lineamientos generales del constitucionalismo latinoamericano.

Pero este pensamiento constitucionalista careció de un elemento central, sentido como una verdadera pérdida por una parte considerable de la población boliviana: la falta de un reconocimiento genuino y practicable de los valores indígenas en cuanto valores colectivos y grupales de carácter normativo e identificador. Este constitucionalismo dejó de lado premeditadamente a factores como la justicia comunitaria y el derecho consuetudinario de los pueblos originarios.

Este trabajo concluirá con un análisis del poderoso impulso social que llevó a la convocatoria a una Asamblea Constituyente y a la elaboración de una nueva Carta Magna que fuera congruente con las viejas demandas de justicia social y participación política directa.

6.1 Histórico: Desde 1967 hasta 2009

6.2 Teórico-conceptual: Análisis crítico

6.3 Jurídico: Filosofía del derecho

## **7. Técnicas de investigación a utilizarse**

Compilación de materiales bibliográficos.

Lectura de documentos.

Análisis de los mismos.

Elaboración de fichas de trabajo.

La técnica de recolección de informaciones será **cualitativa**.

Este trabajo no incluirá ni encuestas ni entrevistas.

## **8. Métodos a utilizarse en la investigación**

El camino metodológico para llegar al fin propuesto (acápites 2 y 3) consistirá en el uso de tres métodos, que no son excluyentes, sino **complementarios**:

Método crítico-analítico con aspectos deductivos.

Método comparativo.

Método exegético-interpretativo.

Este procedimiento combinado nos conducirá a resultados de exactitud y confiabilidad.

## 1. *Introducción*

Este trabajo monográfico – como comentario crítico a la Constitución Política del Estado de 1967 y con breves alusiones a las Cartas Magnas de 1938 y 1945 en su vinculación con el llamado constitucionalismo liberal-democrático<sup>1</sup> – no pertenece a la filosofía jurídica en sentido estricto, pero se nutre de sus importantes aportes. Siguiendo al conocido jurista *Jorge Leytón Vacaflor* se puede aseverar que en Bolivia ha existido y existe una filosofía jurídica propia y original, aunque influida por fuentes extranjeras, pues la filosofía del derecho es un fenómeno universal, pero se manifiesta casi siempre en situaciones concretas. El estudio de estas situaciones específicas ha conducido a reflexiones autónomas dentro de campo de la filosofía del derecho y ha tenido su efecto sobre los textos constitucionales del país. Entre los filósofos bolivianos del derecho se puede mencionar a Daniel Sánchez Bustamante, Ignacio Prudencio Bustillo, Carlos Gerke Urdininea, Rafael Rosquellas, Guillermo Francovich y Huáscar Cajías Kauffmann<sup>2</sup> entre los más conocidos. A esta lista se debe añadir el nombre del gran precursor Mamerto Oyola<sup>3</sup>. Este pensador publicó un tratado de filosofía muy original a fines del siglo XIX, el cual vincula el racionalismo francés con la fe religiosa, y de este vínculo hace derivar una filosofía del derecho de factura y contenido muy propios<sup>4</sup>. Por ello se ha dado actualmente un notable renacimiento filosófico de Oyola, sobre todo en el campo universitario y académico<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Kart Löwenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel 1970; Segundo V. Linares Quintana, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Buenos Aires: Plus Ultra 1981 (2 vols.).

<sup>2</sup> Jorge Leytón Vacaflor, *Filosofía del derecho*, La Paz: Excelsior 2005, p. 97.

<sup>3</sup> Sobre la obra de Mamerto Oyola, cf. Jorge Leytón Vacaflor, *La filosofía jurídica en Bolivia. El pensamiento filosófico y jurídico en Bolivia*, La Paz: Excelsior 2008, pp. 36-43. Esta obra de Leytón Vacaflor incluye valiosos retratos intelectuales de los filósofos bolivianos del derecho hasta fines del siglo XX (con informaciones bibliográficas muy importantes).

<sup>4</sup> Mamerto Oyola Cuéllar, *La razón universal*, Barcelona: Salvat 1898.

<sup>5</sup> Este desarrollo fue tempranamente analizado en la recapitulación de la filosofía del derecho del ámbito universitario-académico, que realizó Carlos Gerke Urdininea, *Introducción a la filosofía del derecho* [1945], La Paz: Universidad Católica Boliviana “San Pablo” 2008, pp. 9-14.

También se podría mencionar a constitucionalistas más recientes como Ciro Félix Trigo, Alcides Alvarado, Pablo Dermizaky Peredo, Leónidas Gordillo Bohórquez, José Antonio Rivera Santibáñez, Luis Fernando Torrico Tejada, Antonio Peres Velasco y Silvia Chávez Reyes<sup>6</sup>, que con sus reflexiones han contribuido a fortalecer y hacer avanzar el pensamiento jurídico-filosófico boliviano. Todos estos autores nos ayudan a articular un análisis crítico del texto constitucional de 1967, mostrando sus fortalezas conceptuales y sus carencias teóricas y, simultáneamente, nos conducen a comprender sus complejos vínculos con la historia constitucional y política del país.

La justificación liberal-democrática, que fue decisiva para conformar el espíritu general de nuestra constitución de 1967, puede ser resumida en los siguientes términos. Toda sociedad humana necesita un código conformado por reglas congruentes entre sí para desenvolver sus múltiples actividades dentro de una atmósfera de paz social, seguridad y previsibilidad. Estas normas deben gozar de una aceptación mayoritaria, aunque los ciudadanos no las conozcan en detalle. Esta es la principal justificación para la existencia de las constituciones. Sin un ordenamiento de este tipo las sociedades pueden caer en una atmósfera generalizada de desorden y caos, lo que en la experiencia histórica ha resultado ser altamente contraproducente para el desarrollo de una nación. En efecto: conflictos internos más o menos permanentes o el estallido de una guerra civil a causa de desacuerdos sobre las normativas básicas, han sido factores que consumen recursos de todo tipo (que podrían haber sido utilizados en favor de metas mucho más razonables), inmovilizan energías productivas y generan odios y rencores difícilmente superables. Una constitución que cuenta con el consenso general de la sociedad respectiva representa un claro elemento de progreso social porque evita malgastar recursos y energías en pugnas fratricidas. Para ello la constitución puede y debe ser considerada como fuente de legitimidad por la

---

<sup>6</sup> De esta autora cf. el ensayo muy original y fructífero para el pensamiento constitucionalista del país: Silvia Chávez Reyes, *Las mujeres en el pensamiento constitucional boliviano 1826-2004*, en: OPINIONES Y ANÁLISIS (La Paz), N° 78, junio de 2006, tomo I: *Temas para la Asamblea Constituyente*, pp. 95-162.



mayoría de la población. Es decir: la ley fundamental de la nación debe reflejar los valores superiores y los principios prevalecientes en el conjunto de la sociedad y no ser contraria a sus creencias predominantes. Y aquí se percibe inmediatamente los factores limitantes del espíritu que animó el texto constitucional de 1967 y que significó su descrédito en el siglo XXI.

*Pablo Dermizaky Peredo*, siguiendo parcialmente a Karl Löwenstein, nos dice acerca de los fundamentos primarios del constitucionalismo liberal-democrático:

“Como toda norma legal, la Constitución no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir el equilibrio entre gobernantes y gobernados, fijando límites y controles al poder de los primeros, y derechos y obligaciones para los segundos. [...] La historia del constitucionalismo [...] no es sino la búsqueda por el hombre político de las limitaciones al poder absoluto ejercido por los detentadores del poder, así como el esfuerzo por establecer una justificación moral o ética de la autoridad. Siendo la naturaleza humana como es, no cabe esperar que los detentadores del poder sean capaces, por autolimitación voluntaria, de liberar a los destinatarios del poder y así mismos del trágico abuso del poder. [...] Con el tiempo se ha ido reconociendo que la mejor manera de alcanzar este objetivo será haciendo constar los sistemas o frenos que la sociedad desea imponer a los detentadores del poder en forma de un sistema de reglas fijas (la Constitución), destinadas a limitar el ejercicio del poder político”<sup>7</sup>.

Esta tradición constitucionalista fue en Bolivia la predominante hasta aproximadamente la terminación del siglo XX, aunque ya a partir de la década de 1930-1940 la influencia del llamado constitucionalismo social ha sido considerable. En realidad las Cartas Magnas de 1938 y 1945 muestran importantes aspectos relacionados con el constitucionalismo social. Se puede afirmar que la tradición constitucionalista prevaleciente fue una amalgama de ambas corrientes, aunque en lo estrictamente institucional (la estructuración del Estado, por ejemplo) la influencia del constitucionalismo liberal-democrático no fue restringida. Entre los elementos centrales de este constitucionalismo se hallan los siguientes elementos<sup>8</sup>:

---

<sup>7</sup> Pablo Dermizaky Peredo, *Derecho constitucional* (tercera edición ampliada y actualizada), Cochabamba: Serrano 1996, p. 49.

<sup>8</sup> Siguiendo parcialmente la obra de Leónidas Gordillo Bohórquez, *Apuntes de derecho constitucional*, Oruro: Editorial Gráfica Andina 1998, p. 40.

- La supremacía de normas jurídicas consideradas fundamentales (como la propia constitución) sobre todo el resto del ordenamiento jurídico del país respectivo;
- la relevancia central de los derechos humanos y las garantías;
- la distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos;
- la división entre los poderes del Estado (manteniendo una relación de cooperación y control entre ellos);
- la designación por elección de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo mediante elecciones periódicas y la libre competencia pacífica entre los posibles candidatos;
- la legalidad de todos los actos administrativos;
- el control de la actividad de los órganos estatales de parte de la oposición política y de la opinión pública independiente; y
- la independencia del Poder Judicial.

Para mostrar las fortalezas y, al mismo tiempo, las limitaciones del constitucionalismo liberal-democrático, en este trabajo analizaremos detalladamente las disposiciones generales de la Carta Magna de 1967 y la Parte Primera, referida a la persona como miembro del Estado. Las partes segunda (la estructura del Estado), tercera (los regímenes especiales) y la cuarta (primacía y reforma de la constitución) son tratadas en líneas muy generales porque su análisis no aporta datos y conocimientos específicos sobre el tema aquí analizado.

## ***2. Identificación del problema***

Este trabajo monográfico identifica como problema el poco conocimiento que existe dentro de la comunidad académica boliviana acerca de la filosofía del derecho que iluminó el llamado constitucionalismo social-liberal, que culminó en la Constitución Política de 1967, filosofía que tuvo en Bolivia notables representantes, como los ya mencionados. Una historia boliviana de las ideas en el campo jurídico, por más somera que fuere, no puede excluir a estos pensadores. El rescate de estos enfoques tiene que ser un análisis crítico, que muestra simultáneamente sus fortalezas conceptuales y sus carencias teóricas.

Al mismo tiempo esta corriente constitucionalista dejó de lado las demandas de amplios sectores poblacionales, especialmente de las comunidades indígenas, que reclamaban la incorporación de sus valores normativos de orientación y el renacimiento de sus propias instituciones, como la justicia comunitaria y el derecho consuetudinario. Estas demandas condujeron, por lo menos parcialmente, a aquella constelación global que impuso finalmente una nueva Constitución Política promulgada en 2009.

Uno de los rasgos más notables de las constituciones actuales es su creciente complejidad<sup>9</sup>. En esto las Cartas Magnas siguen de cerca el desarrollo histórico de las sociedades, que en todo el planeta tienden a convertirse en organismos cada vez más complicados y diferenciados. Esta tendencia se refleja, por ejemplo, en el aumento de leyes, decretos y regulaciones que tienen que ver directamente con el despliegue de la técnica aplicada a innumerables actividades humanas. Aparte del ámbito de la ciencia y la tecnología, esta evolución hacia una complejidad creciente se puede percibir también en el campo de los derechos humanos y las garantías ciudadanas. Las constituciones contemporáneas se amoldan a esta tendencia mediante la introducción de nuevos

---

<sup>9</sup> Luis Fernando Torrico Tejada, *Filosofía del derecho*, La Paz: G.P.I. 2009, p. 67.

mecanismos para proteger los derechos de los ciudadanos. En Bolivia este desarrollo puede ser constatado comparando el texto constitucional actual de 2009 con el anterior de 1967<sup>10</sup>: la constitución ahora en vigencia otorga una relevancia mucho mayor al campo de los derechos humanos que todas las constituciones anteriores. El mencionado incremento de la complejidad social se traduce entonces en los mecanismos relativamente nuevos para garantizar derechos humanos cada vez más amplios<sup>11</sup>.

Al mismo tiempo este trabajo analiza las carencias que afectaron la Constitución de 1967. Este texto, en su versión original (sin los importantes aditamentos y modificaciones de 1994 y 2004), careció de todo reconocimiento de los valores indígenas en cuanto valores colectivos y grupales. No incluyó ningún reconocimiento de la llamada justicia comunitaria o del derecho consuetudinario de los pueblos originarios.

Este trabajo, por consiguiente, intenta ser un análisis ponderado de los logros y también de las insuficiencias del texto constitucional de 1967, lo que nos ayudará a comprender las causas del surgimiento de esa poderosa corriente socio-política, que desde comienzos del siglo XXI impulsó la convocatoria a una Asamblea Constituyente y a la elaboración de una nueva Carta Magna que fuera congruente con las viejas demandas de justicia social y los nuevos anhelos de una constitución que refleje claramente los valores de las poblaciones indígenas del país, por un lado, y las

---

<sup>10</sup> Sobre la complejidad de esta temática cf. José Antonio Rivera Santiviáñez, *Reforma constitucional en democracia*, en: Stefan Jost et al., *La Constitución Política del Estado. Comentario crítico*, La Paz: Fundación Konrad Adenauer 2003, pp. 463-502.

<sup>11</sup> El proceso constituyente y las vicisitudes de elaboración de la nueva constitución han sido particularmente lentas y complejas. Cf. entre otros: Franco Gamboa Rocabado / Manuel Morales Álvarez, *Bitácora de la Asamblea Constituyente 2006-2007*, Sucre: Centro Juana Azurduy 2008; Varios autores, *Constituyente en marcha: ¿Vamos por buen camino?*, La Paz: fBDM 2006. Para la última fase de la elaboración del texto constitucional definitivo cf. Carlos Romero / Carlos Böhrh Irahola / Raúl Peñaranda, *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional*, La Paz: FES-ILDIS / fBDM 2009.

aspiraciones de mayor participación política y justicia social, por otro. Todo ello coadyuvó al nacimiento de la Constitución del Estado Plurinacional en 2009.

Este trabajo monográfico intenta *problematizar* el poco conocimiento que existe dentro de la comunidad académica boliviana acerca de la filosofía del derecho, es decir: poner en cuestionamiento este fenómeno y vislumbrar sus posibles causas. Hay que recordar, de una parte, los logros del constitucionalismo social-liberal, que culminaron en la Constitución Política de 1967, pero, por otra, se debe enfatizar las insuficiencias del mismo. Hay que analizar y cuestionar las insuficiencias del texto constitucional de 1967, que dejó de lado las demandas de amplios sectores poblacionales, especialmente de las comunidades indígenas, que reclamaban la incorporación de sus valores normativos de orientación y el renacimiento de sus propias instituciones, como la justicia comunitaria y el derecho consuetudinario. Esta situación se tradujo finalmente – después de un periodo de gran efervescencia política – en una nueva Constitución Política promulgada en 2009.

### ***3. Delimitación del tema de la monografía***

3.1 Delimitación temática: Filosofía del derecho.

3.2 Delimitación temporal: 1967-2009 (con menciones a la Constitución de 1938).

3.3 Delimitación espacial: Territorio de Bolivia

## **4. Objetivos**

### **4.1 Objetivos generales**

- (a) Establecer los lineamientos principales de la filosofía del derecho en Bolivia;
- (b) determinar los principios del constitucionalismo boliviano que han persistido desde el siglo XIX;
- (c) conocer detalladamente la Constitución Política de 1967<sup>12</sup>.

### **4.2 Objetivos específicos**

- (a) Mostrar los contextos histórico-políticos que determinaron la elaboración de este texto;
- (b) analizar convenientemente este texto constitucional que es el fruto de la filosofía del derecho de conocidos representantes del llamado constitucionalismo social-liberal<sup>13</sup>;
- (c) estudiar las carencias e insuficiencias de este texto constitucional, que llevaron a la demanda colectiva por una nueva constitución, que se plasmó finalmente en 2009.

---

<sup>12</sup> El texto constitucional de 1967 (con las reformas de 1994 y 2004) ha sido consultado en: [sin compilador], *Constitución Política del Estado vigente / Proyecto de Constitución Política del Estado*, La Paz: Corte Nacional Electoral 2009.- Para la Constitución de 1938 se ha consultado: “Duodécima Constitución Política de 1938”, en: Ramón Salinas Mariaca (comp.), *Las constituciones de Bolivia*, La Paz: Colegio de Abogados de La Paz 1989, pp. 239-268.

<sup>13</sup> Alcides Alvarado, *Del constitucionalismo liberal al constitucionalismo social. Teoría y práctica*, Sucre: Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación 1994, pp. 303-306.

## 5. *Justificación del tema*

### 5.1 *La relevancia del constitucionalismo liberal-democrático*

La Constitución boliviana promulgada en febrero de 1967, que estuvo en vigencia hasta 2009, tuvo importancia como fuente de derecho y doctrina constitucionalista durante más de cuarenta años<sup>14</sup>. Representó los principios constitucionales vigentes en la segunda mitad del siglo XX, que en gran parte de América Latina han correspondido al llamado constitucionalismo social-liberal.

No se ha analizado convenientemente que este texto constitucional es parcialmente el fruto de la filosofía del derecho del ahora olvidado jurista Ciro Félix Trigo. En este texto se sedimentan, además, los principios de la filosofía liberal del derecho que tuvo en Bolivia distinguidos representantes como los ya mencionados Ignacio Prudencio Bustillo y Carlos Gerke. Este trabajo quiere mostrar que en cierto sentido la Constitución de 1967 puede ser considerada como la culminación y perfeccionamiento de las constituciones anteriores, empezando por la de 1826. El conocido político y diplomático liberal Tomás Manuel Elío sostuvo la tesis de que todos los textos constitucionales bolivianos hasta 1967 representan, en el fondo, sólo variantes de una sola Constitución Política del Estado que se inició en 1826 con la llamada Constitución Bolivariana. Esta *unidad constitucional*<sup>15</sup> consiste, según este autor, en la fidelidad a los principios constitucionalistas de índole liberal-democrática, que Elío describe como “la soberanía y la unidad de la nación, el régimen democrático-representativo, la limitación de los poderes dentro del marco de las leyes y la efectividad de las libertades y derechos

---

<sup>14</sup> Sobre este texto constitucional cf. la obra de carácter exhaustivo: Stefan Jost et al., op. cit. (nota 10), *passim*.

<sup>15</sup> Tomás Manuel Elío, “Discurso sobre la unidad de la Constitución Política”, en: Ramón Salinas Mariaca (comp.), op. cit. (nota 12), pp. 7-17, aquí p. 7.



reconocidos a los ciudadanos”<sup>16</sup>. Estos principios fueron respetados asimismo en las constituciones de 1938 y 1945 y conforman la base doctrinal de la constitución del 2 de febrero de 1967. Ciro Félix Trigo se plegó expresamente a esta tesis<sup>17</sup>, tesis que fue defendida vigorosamente por Marcelo Galindo de Ugarte en 1991<sup>18</sup>.

Dice al respecto *Carlos Böhr Irahola*:

“Es en este *continuum* histórico en el que deben ser ubicadas las innovaciones de la nueva constitución [la de 2009], cualesquiera sea el calibre que se les atribuya, sobre todo si se piensa que ellas implican un punto de inflexión en el desarrollo histórico del constitucionalismo boliviano”<sup>19</sup>.

Según Böhr Irahola, las importantes reformas introducidas al texto constitucional en 1994 y 2004 no modifican el núcleo de la constitución de 1967, y por ello esta última debe ser considerada como la constitución que tuvo vigencia desde 1967 hasta 2009<sup>20</sup>. Esta tesis es también la sostenida en el presente trabajo.

## **5.2 Los comienzos del constitucionalismo social**

Analizando todo este contexto se puede aseverar que en Bolivia se ha desarrollado una filosofía del derecho en el área constitucional que exhibe una notable continuidad conceptual, siguiendo los principios mencionados. Al mismo tiempo esta corriente de pensamiento jurídico incorporó elementos de justicia social y protección a los asalariados, que quedaron plasmados por primera vez en la Constitución Política de

---

<sup>16</sup> Ibid., p. 17.

<sup>17</sup> Ciro Félix Trigo, *Derecho constitucional boliviano*, La Paz: Editorial Cruz del Sur 1952, p. 159.

<sup>18</sup> Marcelo Galindo de Ugarte, *Constituciones bolivianas comparadas (1826-1967)*, La Paz: Amigos del Libro 1991, p. LXIII.

<sup>19</sup> Carlos Böhr Irahola, *Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano*, en: [sin compilador]: *Miradas. Nuevo texto constitucional*, La Paz: UMSA / IDEA / Vicepresidencia del Estado 2010, pp. 37-66, aquí p. 42.

<sup>20</sup> Ibid., p. 42.

1938, bajo el gobierno de Germán Busch, elementos que fueron consolidados en la Constitución del 24 de noviembre de 1945, bajo el gobierno de Gualberto Villarroel. El artículo 3 del texto de 1938 establece por primera vez que “la soberanía reside en el pueblo”, aunque su ejercicio queda delegado a los tres poderes clásicos de Estado<sup>21</sup>. Esta restricción fue de gran importancia práctica, y también fue ampliamente criticada por los sectores progresistas del país. Carlos Böhrts señala que este concepto de soberanía (y su contraparte en la determinación privilegiada de la democracia representativa) fue excluyente y que la dilatada crítica al mismo promovió la inclusión de la democracia directa (y formas asociadas) en el texto constitucional de 2009<sup>22</sup>.

La otra gran innovación de la Constitución de 1938 se refiere a la justicia social y al régimen económico. El artículo 106 dice a la letra: “El régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar para todos los habitantes una existencia digna del ser humano”<sup>23</sup>. El artículo 108 establece lo siguiente:

“El Estado podrá regular, mediante ley, el ejercicio del comercio y de la industria, cuando así lo requieran, con carácter imperioso, de seguridad o necesidad pública. Podrá también en estos casos asumir la dirección superior de la economía nacional. Esta intervención se ejercerá en forma de control, de estímulo o de gestión directa”<sup>24</sup>.

En el artículo 107 del texto de 1945 reproduce textualmente el artículo 106 de la constitución de 1938<sup>25</sup>. Y el artículo 122 dice: “El trabajo y el capital, como factores de

---

<sup>21</sup> “Duodécima Constitución Política de 1938”, en: Ramón Salinas Mariaca (comp.), op. cit. (nota 12), pp. 239-268, aquí p. 239.

<sup>22</sup> Böhrts Iraola, op. cit. (nota 19), p. 57.

<sup>23</sup> “Duodécima Constitución Política de 1938”, op. cit. (nota 12), p. 257.

<sup>24</sup> Ibid., p. 257. Estas disposiciones aparecen también, casi sin variación, en el artículo 109 del texto constitucional de 1945 (ibid., p. 289).

<sup>25</sup> “Décima tercera constitución”, en: Ramón Salinas Mariaca (comp.), op. cit. (nota 12), pp. 269-301, aquí p. 288.

la producción, gozan de la protección del Estado”<sup>26</sup>, lo que significa la misma dignidad jurídica para los trabajadores y para los empresarios. Todas estas disposiciones novedosas no modificaban, sin embargo, el régimen de propiedad imperante ni tampoco la libre disposición sobre la propiedad que caracteriza al sistema capitalista.

Se puede, naturalmente, simplificar las tendencias de la filosofía del derecho en el siglo XX, afirmando que habría que contraponer la doctrina constitucionalista del *Estado liberal* a la concepción del *Estado social*. El primero, basado en los clásicos valores liberales e individualistas, se consagra a la defensa del ciudadano contra las arbitrariedades siempre existentes del poder político, a la defensa de los derechos humanos de primera generación y a una rotación ordenada de élites políticas en el gobierno. El segundo, basado parcialmente en valores socialistas y socialdemocráticos, se orienta por los valores supremos de la igualdad y la solidaridad; otorga más importancia a la parte material de la política, enfatizando políticas públicas que aseguren una existencia digna a todos los habitantes del país respectivo. El papel del Estado, dice el constitucionalista *José Antonio Rivera Santiváñez*, no debe reducirse a

“resguardar el orden público y no interferir ni vulnerar las libertades de las personas, sino principalmente a contrarrestar las desigualdades sociales existentes y a ofrecer a todos sus nacionales las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar las necesidades materiales. Ello implica que el Estado debe desplegar políticas orientadas, entre otras cosas, a proteger y atender de manera especial a los sectores sociales con mayores desventajas, como aquellas que tengan debilidad manifiesta por su condición económica, por carencia de trabajo, o por la disminución de su capacidad física, prestándoles asistencia y protección necesarias en el marco de las posibilidades económicas que estén a su alcance”<sup>27</sup>.

Pero esta contraposición neta entre un Estado exclusivamente liberal y el Estado predominantemente social no se dio de manera radical ni en la teoría normativa ni praxis

---

<sup>26</sup> Ibid., p. 291.

<sup>27</sup> José Antonio Rivera Santiváñez, “¿Hasta dónde reformar la constitución?”, en: *Opiniones y análisis* (La Paz), Nº 78, junio de 2006, tomo I: *Temas para la Asamblea Constituyente*, pp. 39-93, aquí p. 56.

política boliviana. A partir de 1938 las innovaciones constitucionales anteriormente nombradas coadyuvaron a fortalecer la tesis de una notable continuidad en el pensamiento constitucionalista boliviano, configurado de forma mixta por los principios liberal-democráticos de las tradiciones europeas y enriquecido simultáneamente por el llamado constitucionalismo social derivado de la Carta Magna de 1938 y, sobre todo, por las discusiones intelectuales que este texto constitucional generó en círculos nacionalistas e izquierdistas. Se puede sostener, entonces, la hipótesis de que la aquí mencionada continuidad del pensamiento constitucional boliviano consistía en una síntesis entre las concepciones clásicas liberal-democráticas y los aditamentos del Estado social que surgieron ya en la primera mitad del siglo XX.

Como dice Carlos Böhr Irachola,

“al calor del constitucionalismo social, se abrieron secciones especiales dedicadas a las siguientes materias bajo el título común de ‘Regímenes’: ‘Interior’, ‘Económico y Financiero’, ‘Social’, ‘Familia’, ‘Municipal’ (‘Comunal’ dice el texto original), ‘Cultural’, ‘del Campesinado’ y finalmente de ‘La Fuerza Armada’. Después de 1938, esa forma de organizar la normativa constitucional se mantuvo en las constituciones de 1945, 1947, 1961 y 1967, implantando así una verdadera tradición constitucional que, seguramente, indujo al constituyente de 1967 a adoptar dos decisiones harto discutibles: incluyó el área electoral entre los ‘regímenes especiales’ y, además, diseñó, fundado en ellos, como vimos, un pilar de la ingeniería constitucional”<sup>28</sup>.

Según *Alcides Alvarado*, el constitucionalismo social se deriva del “socialismo reformista”, que este autor define así:

“Corriente política escindida del marxismo en el último tercio del siglo pasado [siglo XIX], negadora de la lucha de clases y por consiguiente de la transformación revolucionaria de la sociedad, reconoce la necesidad de modificar el sistema capitalista mediante la evolución legislativa, con el establecimiento del sufragio universal, para que a través del Parlamento se pueda alcanzar la sociedad de prosperidad general basada en la colaboración de clases”<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Carlos Böhr Irachola, op. cit. (nota 19), pp. 45-46.

<sup>29</sup> Alcides Alvarado, *Del constitucionalismo liberal al constitucionalismo social. Teoría y práctica*, Sucre: Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación 1994, p. 186.

Aun sin compartir la hipótesis de Alvarado, no hay duda de que estas ideas social-reformistas fueron ampliamente discutidas en Bolivia a partir de la década de 1930-1940 y tuvieron una clara influencia sobre la configuración de los textos constitucionales a partir de 1938.

### 5.3 *La continuidad del constitucionalismo boliviano*

La tesis de la continuidad constitucional puede ser reforzada asimismo si nos atenemos a la estructura de los textos constitucionales, que de acuerdo a Carlos Böhrh no ha variado gran cosa a partir de 1880. Dice el autor:

“Dos comentarios adicionales para quienes deseen profundizar esta interesante línea de investigación: tampoco la Constitución de 1938 innovó completamente su organización, ya que en la *Lex* de 1880 y en sus antecesoras se encuentran los ‘regímenes’ del interior, municipal y de la fuerza armada. La semilla de esa tradición, en consecuencia, fue sembrada prácticamente en los albores del constitucionalismo boliviano. Por otro lado, quede dicho aquí que, hasta la de 1961, la estructura de la Constitución se articulaba únicamente con ‘Secciones’, dentro de las cuales, en algunos textos, marginalmente aparecían ‘Capítulos’. Fue la *Carta Magna* de 1967 la que incorporó la sistemática de las ‘Partes’, o grandes segmentos normativos, aunque en esa oportunidad resultó tributaria directa de aquella visión constitucional que diferencia los contenidos ‘dogmáticos’ de los ‘orgánicos’, de manera tal que toda otra disposición que no sea ni una (*dogmática*) ni otra (*orgánica*), terminará engrosando los llamados *regímenes especiales*. Más adelante veremos cómo esa estructura, cuando fue adoptada en Bolivia, era ya prácticamente obsoleta, al menos en lo que hace a los derechos fundamentales”<sup>30</sup>.

Por todo lo dicho se puede aseverar que habría que salvar del olvido los aportes de notables representantes de la filosofía del derecho, como se la practicó en el país hasta fines del siglo XX. El texto constitucional de 1967, con sus luces y sus sombras, es una representación fidedigna de lo que se pensó en Bolivia en el campo jurídico en la segunda mitad del siglo XX, con sus aciertos y sus errores, con sus aspectos humanistas y sus limitaciones prácticas. Según José Antonio Rivera Santibáñez, en el fondo son sólo

---

<sup>30</sup> Carlos Böhrh Iraola, op. cit. (nota 19), p. 46.

tres los principios estructurantes del constitucionalismo liberal-democrático, que subyacen también a la Constitución de 1967 y que no son explicitados formalmente, pero que determinan, en el fondo, una gran parte del texto constitucional:

- La separación de los tres Poderes del Estado, de acuerdo a la doctrina clásica del racionalismo liberal, como fue formulado ya en el siglo XVIII;
- la enunciación y protección de los Derechos Humanos, como se deriva de los documentos pertinentes de las Naciones Unidas, cuyas convenciones fueron firmadas y ratificadas por el Estado boliviano;
- la defensa de la propiedad privada, aunque precautelando la propiedad estatal sobre algunos sectores y como resultado de la Revolución Nacional de Abril de 1952<sup>31</sup>.

La revalorización crítica del enfoque de Ciro Félix Trigo y pensadores constitucionalistas afines tiene que detectar simultáneamente sus fortalezas teóricas y sus carencias de muy diferente índole, de donde se deriva su accidentada relación con las realidades políticas y socio-culturales del país. Esta temática de fortalezas doctrinales e insuficiencias prácticas puede ser estudiada someramente en la obra del más interesante de los constitucionalistas liberales, que fue precisamente Ciro Félix Trigo. Él fue probablemente el autor del borrador más importante de la Constitución del 2 de febrero de 1967<sup>32</sup>. Fue catedrático de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), diputado y ministro durante el periodo 1946-1952. Pero representaba, al mismo tiempo, la mentalidad moderna del jurista ilustrado de aquella época, abierto, sobre todo, a las innovaciones del ámbito internacional. En su voluminoso libro *Derecho constitucional boliviano* (1952), declara que “la democracia es y seguirá siendo el procedimiento

---

<sup>31</sup> José Antonio Rivera Santiviáñez, “El pluralismo político, la Constitución y la realidad”, en: *Los Tiempos* (Cochabamba) del 18 de julio de 2014, p. A8.

<sup>32</sup> Sobre el papel de Ciro Félix Trigo en la redacción de este texto constitucional cf. Carlos Böhr Irachola, op. cit. (nota 19), p. 48: Trigo fue nombrado por el gobierno del General René Barrientos como redactor del anteproyecto de reformas constitucionales el 1 de diciembre de 1965.

racional y mejor para el gobierno libre de los pueblos”<sup>33</sup>. Dentro de racionalismo liberal de aquella época, Trigo asevera que

“el problema de la democracia reside principalmente en la educación de las masas y en la realización de obras que aseguren el progreso material. Para que un pueblo alcance su madurez política [...] no bastan las riquezas materiales ni la instrucción pública. Urge la práctica continuada de una pedagogía constitucional”<sup>34</sup>.

La educación, según Trigo, debe incluir

“la permanencia de permanentes fuerzas morales y de una elevada y sostenida ética colectiva, capaces de crear un clima psicológico propicio al ejercicio del gobierno del pueblo por la mayoría popular”<sup>35</sup>.

Como se ve, Trigo se apoya en principios democráticos modernos que consideran asimismo la función vital de la educación masiva para conseguir un modelo democrático bien consolidado y eficiente a largo plazo. Ello se desprende también del claro rechazo que Trigo expresó acerca del voto censitario, que entonces (1951) constituía la base del derecho electoral boliviano:

“Los razonamientos que se expusieron para sostener el voto censitario son endeble y resultan fuera del tiempo en la época que vivimos. Limitar el derecho al voto en razón de la capacidad económica o riqueza de los individuos, atendiendo únicamente a su clase social, significa colocarse en una posición antidemocrática y contraria al principio de la igualdad de las personas ante la ley.”<sup>36</sup>.

Trigo fue, además, un destacado partidario de la concesión inmediata del derecho a elegir y a ser elegidas para las mujeres del país, pese a una dilatada opinión pública que en aquellos tiempos no comprendía la igualdad de los géneros como es lo corriente hoy

---

<sup>33</sup> Ciro Félix Trigo, op. cit. (nota 17), p. 10.

<sup>34</sup> Ibid., p. 10.

<sup>35</sup> Ibid., p. 10.

<sup>36</sup> Ibid., p. 228.

en día (“una vida, un voto”)<sup>37</sup>. Lo mismo vale para los llamados derechos sociales, que Trigo defendió claramente: el trabajo como un derecho y un deber, que requiere de la protección del Estado, los diferentes tipos de seguros sociales y otras medidas que recién en décadas posteriores se convirtieron en derechos indudables de los bolivianos<sup>38</sup>. Las formas usuales de discriminación social que a mediados del siglo XX eran aun corrientes (como las diferentes categorías de hijos), fueron calificadas por Trigo como “odiosas y anacrónicas desigualdades”<sup>39</sup>.

Vemos así como el pensamiento constitucional liberal va adquiriendo aspectos democráticos y sociales ya antes de la Revolución Nacional de 1952.

## **6. Marco histórico**

Los principios filosófico-racionalistas se desarrollaron en el ámbito del liberalismo clásico, en el cual se hace énfasis en el individuo y la individualidad. También en Bolivia estos principios teóricos fueron determinantes en la filosofía del derecho enseñada en las universidades del país, en lo que podemos denominar la opinión pública conformada por juristas y entendidos en asuntos constitucionales y asimismo en formas literarias de la actividad intelectual. Aquí basta con señalar que Alcides Arguedas fue el gran exponente de esta corriente, tanto en el campo sociológico como estrictamente literario.

Pero esta constelación va a cambiar después de la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Con posterioridad a este suceso se manifiestan fenómenos que ponen en duda los mencionados principios del liberalismo clásico. No sólo la Revolución Soviética en

---

<sup>37</sup> Ibid., p. 234.- Trigo defendió la ampliación del derecho electoral sin restricciones a todas las mujeres mayores de edad: *ibid.*, p. 496.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 725-726.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 739.



Rusia (1917), sino también cambios menos revolucionarios, pero de indudable importancia, tienen lugar en muchas naciones del orbe. Estos cambios alcanzan también a la sociedad boliviana. Se percibe una acentuación de un capitalismo de rasgos que metafóricamente pueden ser calificados de salvajes o depredadores. Precisamente esta situación da lugar paulatinamente a una masiva manifestación de movimientos – primero intelectuales, luego sociales –, que propugnan la necesidad de proteger a los socialmente más débiles. El principio racionalista de igualdad, que era también un componente del racionalismo clásico, contrastaba de modo agudo con la realidad social, pues los más débiles se hallan desprotegidos por la cruda realidad de la doctrina liberal del *laissez faire, laissez passer*. Estos sectores poblacionales desprotegidos debían realizar largas jornadas laborales y no gozaban, por lo general, de las ventajas de los diferentes tipos de seguro social. Ante la lucha emergente por mejorar la suerte de los desprotegidos se inicia un proceso de modificación de normas constitucionales y legales. No hay duda de que las doctrinas socialistas, inspiradas por el marxismo, jugaron un rol importante para la consolidación de este movimiento. En muchos países se desarrollaron elementos de un derecho laboral que se consagran a proteger la fuerza de trabajo. La ampliación de los derechos laborales significa, en la praxis constitucional y jurídica, una clara alteración de los derechos clásicos liberales para dar paso a los derechos sociales. La consecuencia es el establecimiento del Estado Social de Derecho, protector de los débiles, intervencionista en el área económica y empresarial. La explicación de los conflictos sociales se realiza por medio de distintas variantes del pensamiento marxista.

Los principios liberales son, en el fondo, ampliados y modificados para que el orden social no sea avasallado por tendencias radicales (como en su época eran los partidos socialistas y comunistas). En este marco es que nace la *Organización Internacional del Trabajo* (OIT) para proteger de manera institucional los derechos de los trabajadores asalariados y de otros grupos socialmente débiles. El resultado es el desarrollo de un Estado intervencionista que protege a los sectores considerados como vulnerables.

También en Bolivia se originan fuertes tendencias que anhelan la inclusión de los principios del Estado Social de Derecho, sobre todo después de la Guerra del Chaco (1932-1935) y de los gobiernos denominados socialistas, presididos por los militares David Toro y Germán Busch (1936-1939), época signada por un nacionalismo con elementos socialistas y, en general, por un radicalismo dirigido contra la influencia de los llamados barones del estaño, los latifundistas tradicionales y los partidos políticos de derecha. La sociedad boliviana, influida por el contexto internacional ya mencionado y por la enorme difusión de ideas marxistas y afines, se declara en favor de una Asamblea Constituyente, que se reúne finalmente en 1938. Se ponen en duda los principios liberales clásicos y se introducen los elementos del Estado Social de Derecho. Esta Asamblea Constituyente generó la Constitución del 30 de octubre de 1938, promulgada por el Presidente Germán Busch. Este texto constitucional presentaba las novedades del Estado Social de Derecho en su sección décima-tercera, titulada “*Régimen económico y financiero*” (15 artículos) y en su sección décima-cuarta, titulada “*Régimen social*” (10 artículos). El contenido y las limitaciones de estas reformas son tratadas más adelante.

El Estado no tuvo, sin embargo, la capacidad de llevar a la práctica esta ampliación de derechos. Así se agudizó la distancia entre una teoría progresista y una praxis retrógrada. Estas movilizaciones, con muchos altibajos, llevaron a la llamada Revolución Nacional de Abril de 1952. El Estado empieza a aplicar las normativas sociales de 1938 mediante leyes novedosas y, en general, por medio de una atmósfera general mucho más favorable a los sectores desprotegidos de la sociedad. El régimen del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) promulgó el 31 de julio de 1961 una nueva Constitución Política del Estado, que no significó una profundización de los principios ya codificados por la Carta Magna de 1938. Dentro de la historia del derecho constitucional boliviano esta Constitución no marcó un punto de inflexión y ha pasado relativamente desapercibida en la historia constitucional boliviana.

La Constitución del 2 de febrero de 1967 mantiene y consolida los llamados principios sociales de las constituciones anteriores, pero no hay en este texto una ampliación significativa de los mismos. El Título Segundo de la Tercera Parte (“Regímenes especiales”), que se titula brevemente: “*Régimen social*” (artículos 156 a 164) y el Título Tercero de la misma parte, titulado “*Régimen agrario y campesino*” (artículos 165 a 176) contienen las disposiciones pertinentes. Dentro de la continuidad del constitucionalismo liberal, que describimos en este trabajo, se percibe evidentemente el propósito de ir actualizando y modernizando el texto de la Carta Magna, y esto significa, evidentemente, incluir los elementos del Estado social de Derecho. Este problema es analizado más adelante. Se puede anticipar que la enorme difusión de teorías marxistas y afines tuvieron una cierta influencia en este proceso, aunque de forma diluida, manteniéndose los lineamientos generales del constitucionalismo democrático-liberal.

## **7. Marco teórico**

### **7.1 Aspecto general**

El fundamento teórico de este trabajo es un impulso *crítico-analítico*, que trata de describir adecuadamente la temática e integrarla a las nuevas investigaciones sobre problemas afines. Este procedimiento nos conducirá a delimitar el campo de la investigación, nos ayudará a precisar los contenidos de la temática general y nos permitirá establecer las conclusiones que emanarán de nuestra investigación<sup>40</sup>.

### **7.2 Aspectos específicos**

En la opinión pública boliviana predomina la visión de una enorme diversidad de textos constitucionales, que corresponderían a la accidentada historia política de la nación. Este trabajo quiere mostrar que, al contrario, ha existido una notable continuidad en la evolución de la filosofía del derecho y del constitucionalismo boliviano. En cierto sentido la Constitución de 1967 puede ser considerada como la culminación y perfeccionamiento de las constituciones anteriores. Se puede decir, por lo tanto, que en Bolivia se ha desarrollado un pensamiento constitucionalista de forma más o menos autónoma, aunque siguiendo los lineamientos generales del constitucionalismo latinoamericano<sup>41</sup>.

Pero este pensamiento constitucionalista careció de un elemento central, sentido como una verdadera pérdida por una parte considerable de la población boliviana: la falta de un reconocimiento genuino y practicable de los valores indígenas en cuanto valores colectivos y grupales de carácter normativo e identificadorio. Este constitucionalismo

---

<sup>40</sup> Sobre esta temática cf. Jorge Leytón Vacaflo, *La filosofía jurídica...*, op. cit. (nota 3), pp. 11-21.

<sup>41</sup> Pablo Dermizaky, op. cit. (nota 7), pp. 33-38.

dejó de lado premeditadamente a factores como la justicia comunitaria y el derecho consuetudinario de los pueblos originarios. Por ello concluiremos con un análisis del poderoso impulso social que llevó a la convocatoria de una Asamblea Constituyente y a la elaboración de una nueva Carta Magna que fuera congruente con las viejas demandas de justicia social y participación política directa.

## **8. *Análisis de la Constitución de febrero de 1967***

### **8.1. *Estructura general de la Constitución de 1967***

Sobre la estructuración interna de las constituciones, que Carlos Böhrt llama la “sistemática interna”<sup>42</sup> de las mismas, este autor ha señalado lo siguiente:

“La estructura de toda constitución se articula a través de las partes o áreas que la integran; de la especialización temática asignada a cada una de estas y a través del orden en que son tratados los diferentes temas. Esta sistemática interna, en todo caso, no es arbitraria, responde siempre a la concepción del mundo, la sociedad, la persona y el Estado predominante en quienes tuvieron a su cargo la redacción primero, y la aprobación, después, de los textos constitucionales. Concepción que puede ser asumida conscientemente por los protagonistas o actuar inconscientemente, a través, e incluso a pesar, de ellos.

De ahí que resulte un valioso recurso metodológico prestar atención a la estructura o sistemática interna de la Constitución, más aun si se la compara con la sistemática de otro texto constitucional. El estudio comparativo de las sistemáticas constitucionales facilita la identificación de las diferencias existentes entre los documentos cotejados, diferencias de suyo relevantes cuando existe un orden de sucesión entre los documentos sometidos a análisis. Asimismo, visualizar el orden interno de una Constitución, con las prelación y subsunciones que la integran, ayuda grandemente a la comprensión global de su texto y, por último, entrega las herramientas básicas para su interpretación sistemática”<sup>43</sup>.

Aquí es imprescindible mencionar que otros constitucionalistas prescriben otra división del texto constitucional, que parece ser anacrónica:

“Toda constitución se divide en dos grandes partes: la parte dogmática, que se refiere a los principios, libertades y derechos fundamentales de las personas [...] y la parte orgánica, que se refiere a la compleja organización del Estado”<sup>44</sup>.

Nuestra hipótesis afirma que la Carta Magna de 1967 fue el resultado y la culminación del pensamiento liberal-democrático de sus autores, quienes – como *Ciro Félix Trigo* –

---

<sup>42</sup> Carlos Böhrt Irahola, op. cit. (nota 19), p. 42.

<sup>43</sup> Ibid., p. 42.

<sup>44</sup> Leónidas Gordillo Bohórquez, op. cit. (nota 8), pp. 71-72.

eran tributarios del pensamiento liberal y de las tradiciones constitucionalistas europeas y latinoamericanas de su época. Sobre los protagonistas que aprobaron el texto, los miembros de la Asamblea Constituyente de 1966-1967, no se puede aseverar lo mismo. El parlamento ordinario del país, elegido en 1966, se proclamó como Asamblea Constituyente para elaborar y aprobar la Carta Magna, y continuó simultáneamente con sus labores legislativas normales, una vez que fue promulgada la Constitución a comienzos de febrero de 1967. La mayoría de los parlamentarios pertenecían a la coalición oficialista que apoyaba incondicionalmente al carismático Presidente René Barrientos, y se puede inferir que no estaban imbuidos precisamente de un genuino espíritu liberal-democrático. Pero estos parlamentarios no tenían probablemente una tradición constitucionalista propia; la única, que por entonces estaba difundida entre juristas y políticos, era la tradición liberal-democrática, enriquecida por las modestas tendencias sociales que habían dejado su marca en las constituciones de 1938 y 1945. Las corrientes nacionalistas, que tuvieron fuerte implantación en Bolivia durante el régimen del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) desde 1952 hasta 1964, no generaron una doctrina constitucionalista propia. Una prueba clara de esto es la Constitución del 31 de julio de 1961, que no aporta ninguna innovación con respecto a las Cartas Magnas de 1938 y 1945. Este texto constitucional posee una excelente redacción<sup>45</sup>, pero no ha pasado a la historia del constitucionalismo boliviano a causa de ser sólo una versión mejorada de las mencionadas Cartas Magnas.

El texto constitucional boliviano del 2 de febrero de 1967 poseía un *Título Preliminar* y cuatro grandes divisiones, llamadas *Partes*, y dentro de ellas existen 20 títulos, 26 capítulos y 234 artículos<sup>46</sup>. La estructuración de esta Carta Magna reproduce elementos esenciales del constitucionalismo liberal-democrático y del racionalismo político:

---

<sup>45</sup> “Constitución Política del Estado, aprobada por el gobierno de Víctor Paz Estenssoro en 1961”, en: Ramón Salinas Mariaca (comp.), op. cit. (nota 12), pp. 315-351.

<sup>46</sup> Leónidas Gordillo Bohórquez, op. cit. (nota 8), pp. 69-82.

- El texto va claramente de lo general y abstracto hacia lo concreto y específico (por ejemplo: de las disposiciones generales a los regímenes especiales).
- Las disposiciones generales (Título Preliminar) abarcan los primeros artículos, y contienen unas pocas determinaciones esenciales, de carácter abstracto, sobre las formas básicas y el funcionamiento del Estado<sup>47</sup>.
- La importancia fundamental del individuo se refleja en que la Parte Primera encarna la dignidad ontológica superior atribuida a la “persona como miembro del Estado”<sup>48</sup>, y así se titula esta Parte Primera del texto constitucional. Aquí se siguen los lineamientos de las constituciones europeas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que antepone los derechos y garantías de los individuos a toda otra consideración constitucional, como la conformación de los órganos estatales. Esta es la tradición liberal-democrática enfatizada, por ejemplo, por la Carta Magna (la llamada Ley Fundamental) de la República Federal de Alemania de 1949.
- El Título Primero (artículos 5 a 8) se refiere a los “Derechos y Deberes Fundamentales de la Persona”<sup>49</sup>, donde, premeditadamente, no se habla de “ciudadanos bolivianos”, sino, más ampliamente de la “persona”, indicando que la normativa engloba a todos los seres humanos que se hallan en el territorio boliviano en un momento dado. En esto se sigue escrupulosamente la tradición europea contemporánea de índole liberal-democrática. Lo mismo vale para el “Título Segundo”, que abarca las “Garantías de la persona”<sup>50</sup>.

Aquí es necesario señalar que la estructura de la Constitución de 1967, el estilo y longitud del texto y porciones centrales del contenido son muy diferentes a la actual

---

<sup>47</sup> Para un análisis de este tema cf. Gordillo Bohórquez, *ibid.*, pp. 72-74.

<sup>48</sup> “Constitución Política del Estado, aprobada por el gobierno del General René Barrientos en 1967”, en: Ramón Salinas Mariaca (comp.), *op. cit.* (nota 12), pp. 353-400, aquí p. 354.

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 354-355.

<sup>50</sup> *Ibid.*, pp. 355-359.



Constitución de 2009. Pero una cosa son las divisiones formales del texto constitucional, derivadas de las necesidades jurídicas y de su expresión por escrito en un idioma y un estilo congruentes con las tradiciones jurídicas, y otra muy distinta son los principios teórico-ideológicos que animan, en el fondo, a la Carta Magna respectiva. En lo que respecta a la Constitución de 1967, Carlos Böhrh Irahola ha detectado tres pilares teórico-ideológicos en los que se basa el texto constitucional:

“Basada en una lógica harto diferente y demostrando un rigor menor al de la nueva Constitución [de 2009], la sistemática interna de la Constitución de 1967 utilizaba sólo tres pilares. Portando contenidos cualitativamente diferentes, el “Título Preliminar” y la “Parte Primera” de la abrogada Carta construían el primer pilar, en el que la debilidad del régimen de los derechos fundamentales sobresalía inevitablemente. El segundo pilar se asentaba también en la parte orgánica, cuyo alcance, empero, era sustancialmente menor al de la nueva *Lex Suprema*, ya que abarcaba sólo a los tres poderes públicos tradicionales, acompañados del Ministerio Público y del Defensor del Pueblo (este último recién después de la reforma de 1994). La Parte Tercera de la Constitución de 1967 no conformaba propiamente un pilar del sistema constitucional, puesto que agrupaba en su seno a nueve “régimenes especiales” de naturaleza diferentes. Entre ellos se encontraban materias propias de los derechos fundamentales (social, familiar y cultural), otras que correspondían a la estructura orgánica del Estado (como los ‘régimenes’ de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y, en parte, el electoral) o a la organización territorial, que era el caso del llamado ‘Régimen Municipal’. Se trataba, por cierto, de una estructura normativa absolutamente inapropiada e incluso obsoleta”<sup>51</sup>.

Aun sin compartir del todo la crítica radical de Carlos Böhrh, se puede admitir que la estructuración de esta Carta Magna era caótica, debido probablemente a una redacción defectuosa desde un comienzo y a reformas parciales que tomaron el aspecto de parches no siempre bien colocados dentro del texto.

El Título Preliminar contiene las Disposiciones Generales, que incluyen la definición del Estado boliviano, la determinación de la soberanía popular, los mecanismos de deliberación y la relación entre el Estado y los cultos religiosos (artículos 1 al 4). En la

---

<sup>51</sup> Carlos Böhrh Irahola, op. cit. (nota 19), p. 44.

versión original de 1967, el artículo 1 declaraba a la letra: “Bolivia, libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa”<sup>52</sup>. Con la reforma constitucional de 2004, se proclamó el “Estado Social y Democrático de Derecho”, como correspondía al desarrollo del derecho constitucional de la época.

La Parte Primera, titulada *La persona como miembro del Estado*, abarca los derechos y deberes fundamentales de la persona, las garantías de la misma, las definiciones de nacionalidad y ciudadanía, y algunas disposiciones básicas sobre los funcionarios públicos (artículos 5 al 45).

La Parte Segunda – la más amplia de esa Carta Magna – está consagrada al *Estado boliviano*. Establece y describe detalladamente los tres poderes del Estado, abarcando la configuración de los mismos, la elección o designación de sus miembros y las interrelaciones entre los Poderes. Esta Segunda Parte empieza por el *Poder Legislativo* (primer poder del Estado), prosigue con el *Poder Ejecutivo* (gobierno, administración pública, régimen interior y conservación del orden público), continúa con el *Poder Judicial* y termina con la *Defensa de la sociedad* (Ministerio Público y Defensor del Pueblo) (artículos 46 al 131).

La Parte Tercera comprende los *Regímenes Especiales*. El primero y más importante es el *Régimen económico y financiero*, que abarca las determinaciones sobre la política económica del Estado, define los bienes nacionales, regula las rentas y los presupuestos y establece el control de este conjunto mediante la Contraloría General de la República. Los otros regímenes especiales engloban una gran variedad de asuntos, desde el ordenamiento agrario y campesino, pasando por el régimen cultural y educativo, el familiar, el municipal, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, para terminar en el

---

<sup>52</sup> “Constitución Política del Estado de 1967”, op. cit. (nota 48), p. 353.

*Régimen Electoral*, que incluye por un lado las determinaciones centrales sobre el sufragio universal y los órganos electorales, y por otro las disposiciones fundamentales sobre los órganos de representación popular (Partidos Políticos, Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas) (artículos 132 al 227).

La Parte Cuarta – la más breve – establece la primacía de la constitución como ley suprema de la Nación y contiene los procedimientos para reformar (y ampliar) el texto constitucional (artículos 228 al 234).

Las numerosas modificaciones posteriores que sufrió esta constitución de 1967 y sus aditamentos produjeron una cierta confusión en la estructuración lógica de la misma: algunos aspectos que atañen directamente a las instituciones del Estado, por ejemplo, están comprendidos en el capítulo sobre las garantías de la persona y en las porciones referidas a los regímenes especiales (por ejemplo los artículos 154 y 155 que determinan la Contraloría General de la República, y los artículos 219 a 227, que regulan el sufragio, los órganos electorales y los de representación política). Los derechos humanos de primera y segunda generación se encuentran apiñados en un solo artículo, el 7.

## **8.2 Observaciones comparativas**

Una breve referencia de carácter comparativo ayuda a situar mejor la Carta Magna de 1967 en el contexto latinoamericano. En líneas muy generales se puede decir que la inmensa mayoría de las constituciones del siglo XX, incluida la boliviana, compartía algunos aspectos centrales. Todas prescribían un régimen republicano, democrático y presidencialista (opuesto al parlamentarismo europeo, aun en los dos casos donde hay nominalmente un primer ministro: Cuba y Perú). Todas exhibían la misma configuración clásica de los tres poderes del Estado. Todas poseían una definición similar de la soberanía popular. Todas propugnaban la primacía del texto constitucional sobre toda otra disposición legal y casi todas incluían procedimientos relativamente complicados (y

dilatorios) para reformar la Carta Magna respectiva. Con la excepción de Cuba, todas ellas pertenecían a la tradición liberal-democrática<sup>53</sup>.

En cuanto a la longitud textual, la constitución boliviana de 1967, con sus 234 artículos (sin transitorios) se hallaba en un campo intermedio, entre los textos muy largos (como los de Brasil y Colombia<sup>54</sup>) y los textos relativamente breves (como la alemana de 1949, con cerca de 150 artículos). Cuanto más larga es una Carta Magna, tiende a regular más espacios de la vida social. Actualmente se considera que un texto moderno y efectivo debe contener sólo los principios generales que determinan las instituciones del Estado, su conformación y las interrelaciones entre sus segmentos, por una parte, y los derechos y garantías de la persona, por otra. Los textos constitucionales modernos, por ejemplo, contienen relativamente pocas disposiciones normativas sobre el régimen socio-económico, entendiendo que esto es una función dependiente y privativa de políticas públicas implementadas por gobiernos que a menudo no poseen continuidad temporal asegurada. Se argumenta que las leyes específicas en el terreno socio-económico representan manifestaciones programáticas de políticas públicas temporales, circunscritas a esferas determinadas y modificables según los cambios de gobierno, y que, por consiguiente, no deberían tener rango constitucional. Las leyes – derogables o modificables por otras decisiones parlamentarias – serían entonces los vehículos legales más adecuados para plasmar la vida social. Esta misma tendencia es contraria a menciones específicas de grupos sociales o étnicos dentro de un mismo Estado y a privilegiar sectores determinados dentro del marco estatal; por ello los textos constitucionales de este tipo no incluyen alusiones a grupos y culturas indígenas, a cualidades multiétnicas o pluriculturales de la sociedad respectiva y tampoco a

---

<sup>53</sup> Sobre esta temática cf. las obras fundamentales: Rodrigo Borja, *Derecho político y constitucional*, México: FCE 2001; Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid: Espasa-Calpe 1993.

<sup>54</sup> La constitución colombiana de 1991 engloba 380 artículos y 60 transitorios. Cf. Jorge Ortega Torres, *Constitución Política de Colombia*, Bogotá: Temis 1991; Francisco Gutiérrez Sanín (comp.), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Bogotá: Editorial Norma 2002.

fenómenos histórico-culturales como la justicia comunitaria o el derecho consuetudinario de determinados sectores étnicos<sup>55</sup>. En este sentido la constitución boliviana de 2009 se distancia conscientemente de esta tradición liberal-democrática

### **8.3 Disposiciones generales de la Constitución de 1967**

Los cuatro primeros artículos, contenidos en el ya mencionado *Título Preliminar*, definen los rasgos fundamentales del Estado boliviano. Estas disposiciones configuran la estructura del Estado boliviano y del aparato administrativo. Al mismo tiempo ellas pesan decisivamente sobre el resto del texto constitucional.

El primer artículo establece que Bolivia es una república, es decir un sistema estatal cuya máxima autoridad es elegida por la población para un periodo de tiempo determinado, al contrario de la monarquía, donde tal dignidad es hereditaria y vitalicia. Este mismo artículo proclama que Bolivia es libre, lo que significa que la nación boliviana no está supeditada por ningún vínculo a otro Estado o restringida en su libertad de acción por alguna convención supranacional. Seguidamente este artículo asevera que Bolivia es independiente, o sea que no es una colonia o un protectorado de otra potencia. En el mismo artículo este texto constitucional proclama a Bolivia como país soberano, lo que implica la afirmación de la independencia en la comunidad internacional y la potestad de definir y resolver sus problemas sin la intromisión de otros estados. Leónidas Gordillo Bohórquez, siguiendo la doctrina generalmente aceptada en torno a esta materia, puntualiza los aspectos centrales de la soberanía:

“(a) La soberanía es UNA, es decir absoluta, que no puede admitir ningún otro orden superior que determine su acción y competencia. Tiene que existir una unidad del sistema normativo, así como una exclusividad del mismo. En un mismo territorio no puede haber sino una sola soberanía y cada persona únicamente debe estar sometida a dicha soberanía.

---

<sup>55</sup> Cf. entre muchos otros textos: José Luis Cascajo et al., *Constituciones extranjeras contemporáneas*, Madrid: Tecnos 1988; Juan Cristóbal Urioste, *Constitución Política del Estado. Historia y reformas*, La Paz: Fundación Milenio 2003.

- (b) La soberanía es INDIVISIBLE, por cuanto no admite división alguna y porque reside indivisiblemente en la nación entera y no en parte o en algún sector de ella (no compartible).
- (c) La soberanía es INALIENABLE, porque no se la puede enajenar, es decir, no se la puede ceder, transferir o vender.
- (d) La soberanía es IMPRESCRIBIBLE, porque no puede prescribir, es decir no puede caducar por el no uso que se haga de ella a través del tiempo. Es perpetua.
- (e) La soberanía es ILIMITADA, porque no está sujeta a restricciones jurídicas positivas<sup>56</sup>.

Este mismo autor sostiene que el principio de la soberanía nacional – en el caso boliviano – guarda total armonía con la forma republicana democrática de gobierno. La soberanía nacional, por otra parte, corresponde a la noción contemporánea de sufragio universal irrestricto, “no siendo otra cosa que su ejercicio, que le permite expandirse y manifestarse ampliamente para la organización de los poderes públicos”<sup>57</sup>. La soberanía nacional sería, además, la correspondencia adecuada al régimen representativo de gobierno<sup>58</sup>, concepción que está siendo criticada y puesta en duda por las teorías que proclaman la necesidad de una democracia directa y participativa.

A partir de 1938 todas las constituciones establecen que la soberanía reside en el pueblo<sup>59</sup>, aunque el ejercicio de la soberanía estaba delegado a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La Constitución de 1967 regulaba estos aspectos en su artículo 2, el cual establecía, pese a las reformas de 1994 y 2004, el carácter democrático-representativo del Estado boliviano<sup>60</sup>. Al adoptar la clásica división de poderes, que no

---

<sup>56</sup> Leónidas Gordillo Bohórquez, op. cit. (nota 8), pp. 111-112.- Una descripción similar del concepto de soberanía es el esbozado por Alcides Alvarado, op. cit. (nota 13), p. 117.

<sup>57</sup> Gordillo Bohórquez, *ibid.*, p. 112.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Artículo 3 de la Constitución de 1938. Cf. el texto en: Ramón Salinas Mariaca (comp.), op. cit. (nota 12), p. 239.- La definición de *pueblo* es casi siempre altamente controvertida y permite diferentes lecturas. Cf. el comentario crítico de Stefan Jost et al., op. cit. (nota 10), pp. 6-7.

<sup>60</sup> “Constitución Política del Estado de 1967”, op. cit. (nota 48), p. 353.

ha variado gran cosa desde su formulación en los siglos XVIII y XIX (Constitución norteamericana de 1787, constitución de Cádiz de 1812, pensamiento constitucionalista francés) y al subrayar el carácter representativo de la democracia boliviana, el texto original de 1967 postulaba la forma tradicional del constitucionalismo liberal-democrático.

Es conveniente señalar aquí que el concepto de soberanía estatal ha sufrido serias alteraciones en las últimas décadas y a consecuencia del proceso general de globalización<sup>61</sup>. Por un lado, los límites nacionales, una de las expresiones más evidentes de la soberanía, son horadados por los mecanismos económicos (enorme intensificación del comercio internacional) y financieros (ampliación y desregulación de las actividades bancarias) del proceso de globalización. Por otro lado, las tendencias socio-culturales de alcance global – como las modas juveniles, la civilización contemporánea del ocio y la diversión, las nuevas opciones vocacionales y profesionales y, sobre todo, la influencia de la tecnología actual – amenazan con borrar los rasgos distintivos de las diferentes sociedades.

El primer artículo del texto constitucional de 1967 determina también que Bolivia es una república unitaria. Esta era, como se sabe, la doctrina prevaleciente y dominante en el país hasta fines del siglo XX. En este sentido la constitución de 1967 reproducía y continuaba una de las principales tradiciones de la filosofía jurídica boliviana: desde 1825 Bolivia había seguido el modelo del unitarismo y centralismo derivados de la tradición constitucionalista francesa<sup>62</sup>. El Estado y la administración pública tenían hasta ese entonces un carácter centralizado, por lo menos hasta las reformas de 1994. Las unidades mayores de la Nación, los departamentos, no poseían autonomía legislativa; sus habitantes no podían elegir libremente a sus gobernantes regionales. La facultad de

---

<sup>61</sup> Una visión algo diferente de la soberanía dentro de la filosofía boliviana del derecho es la ofrecida por Alcides Alvarado, op. cit. (nota 13), pp. 113-116.

<sup>62</sup> Ibid, pp. 431-437; Gordillo Bohórquez, op. cit. (nota 8), pp. 105-106.

hacer normas (leyes) y estatutos regulatorios, las decisiones sobre la mayor parte del gasto público y las políticas generales de desarrollo eran prerrogativas de los poderes centrales: gobierno y parlamento. El ordenamiento legal era uno solo, el establecido por el Poder Legislativo nacional. Según la constitución de 1967 el gobierno central poseía el derecho de nombrar a los titulares de las administraciones departamentales. Y estos titulares no disponían de autonomía decisoria. Su función era el hacer cumplir las leyes y las políticas públicas decididas desde el parlamento y el gobierno centrales. En este terreno el país ha cambiado mucho a lo largo de los pocos años transcurridos del siglo XXI.

El artículo primero del texto constitucional de 1967, reformado en febrero de 2004, determina que la forma de gobierno es la democracia representativa y participativa. Hasta 2004 todas las constituciones bolivianas reconocían exclusivamente la democracia representativa. Según la doctrina liberal-democrática del derecho constitucional, la democracia representativa es la forma de gobierno por la cual el pueblo, como titular de la soberanía nacional, delega el ejercicio de la misma a sus mandatarios y representantes elegidos mediante elecciones libres y competitivas. De acuerdo a esta concepción que podemos denominar “clásica”, antes de las reformas de 2004, el artículo 4, inciso I de la constitución de 1967 determinaba taxativamente lo siguiente: “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley”. Pero a partir de las reformas constitucionales de 1994 y 2004 se impuso, por lo menos temporalmente, la doctrina de que era posible combinar las formas representativas de la democracia liberal con las participativas de la democracia popular avanzada, lo que ya a partir de entonces ha redundado en un fortalecimiento de la soberanía popular. La nueva versión del artículo 4, inciso I decía a la letra desde la reforma de febrero de 2004: “El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por Ley”.



En este contexto y mencionando la constelación actual supranacional, hay que mencionar que diversos países de América Latina han emprendido reformas constitucionales similares<sup>63</sup>. La crisis de representación política del sistema tradicional de partidos, el desprestigio creciente de parlamentos, partidos y dirigentes políticos, los fenómenos cada vez más extendidos de corrupción y la insurgencia de movimientos populistas han relativizado el papel preponderante que tuvo hasta fines del siglo XX la democracia liberal, representativa y pluralista. En la opinión pública relativamente mayoritaria este sistema está asociado, por lo menos parcialmente, con el desempeño mediocre del modelo neoliberal, tanto en el plano económico como en el social.

Las reformas constitucionales de 1994 y 2004 no intentaron anular la democracia representativa, sino – paralelamente – expandir la base de la participación popular facilitar la formación de organismos dedicados a canalizar directamente los intereses de la población y, en general, acercar el sistema político al grueso de la sociedad. Esta ampliación y modernización del concepto de ciudadanía llevó mediante las reformas constitucionales mencionadas a establecer los organismos de la democracia directa, como la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum. No se llegó a añadir la revocatoria de mandato, que fue discutida, que consiste en la facultad popular de dejar sin efecto el mandato de un titular de un cargo electivo mediante algún procedimiento de consulta popular. Es interesante señalar que la llamada Iniciativa Legislativa Ciudadana no fue empleada ni una sola vez durante la vigencia del texto constitucional hasta 2009.

Mediante las reformas constitucionales de 1994 y 2004, el artículo primero de la Carta Magna fue reformulado, proclamando a Bolivia una república multi-étnica y pluricultural, “fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos”. La mención

---

<sup>63</sup> Valiosas informaciones contenidas en: Daniel Zovatto, “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado 1978-2004”, en: Daniel Zovatto et al., *Democracia directa y referéndum en América Latina*, La Paz: Corte Nacional Electoral 2004, sobre todo pp. 19-21.

a *la unión y la solidaridad* representa una invocación a un compromiso ciudadano y a una programática estatal, que claramente supera los límites del constitucionalismo liberal-democrático en dirección al constitucionalismo social. Según una publicación oficial de la época, “unión” se refiere al compromiso de todos los bolivianos de vivir bajo los principios de libertad, justicia, respeto a la dignidad humana, pluralismo político, solución pacífica de los problemas sociales y la defensa del territorio nacional. Y “solidaridad” significa que la base de la organización boliviana es el respeto a la dignidad humana, a los derechos garantizados por la Constitución, a la integración nacional, a la reciprocidad y a la equidad<sup>64</sup>. Se trata, evidentemente, de ideales de la más alta calidad humana, ideales que poseen un carácter programático. No pueden ser implementados en la praxis por la sola dictación de normas legales y constitucionales. Pero ya antes de 2006, el Estado boliviano había intentado acortar la distancia entre la normativa constitucional y el plano de lo real-cotidiano mediante:

- diferentes intentos de reforma educativa, cuyos puntos más novedosos estaban dirigidos a la educación en las zonas rurales del país y para los sectores indígenas;
- a través de la instauración de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB);
- por medio de la firma y ratificación de varios convenios internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que demandan del Estado signatario el respeto y el fomento de los “pueblos aborígenes”, su cultura, su lengua y sus modelos de convivencia social<sup>65</sup>.

El efecto práctico muy reducido de estas disposiciones normativas nos muestra los límites del constitucionalismo liberal-democrático, límites que fueron percibidos paulatinamente por el grueso de la población y por los grupos de intelectuales contrarios

---

<sup>64</sup> Corte Electoral Departamental de La Paz, *Manual de educación para la democracia*, La Paz: CNE 2003, p. 18.

<sup>65</sup> Sobre esta problemática cf. Fernando Mayorga, “Los desafíos de la nación boliviana: Estado plurinacional y nación multicultural”, en: Carlos Toranzo Roca (comp.), *Bolivia: visiones de futuro*, La Paz: FES-ILDIS 2002, pp. 35-65.

a la llamada “democracia pactada”. Es por ello que a partir de 2006 se abrieron otros caminos, tanto en la praxis política como en el diseño constitucional. En la opinión pública mayoritaria el constitucionalismo liberal-democrático llegó a estar asociado, a comienzos del siglo XXI, con el modelo neoliberal de economía y con su mediocre desempeño en la realidad del país. Las demandas de reforma constitucional querían expandir la base de la participación ciudadana, facilitar la formación de organismos consagrados a canalizar directamente los intereses de la población y acercar el sistema político a la sociedad real cotidiana. El resultado fue la ampliación y modernización del concepto de ciudadanía, lo que significó en Bolivia simultáneamente

- (a) la obsolescencia del constitucionalismo liberal-democrático en su forma clásica; y
- (b) el reconocimiento de todas las comunidades étnico-culturales del país.

El artículo 3 garantizaba la libertad y el ejercicio público de todos los cultos religiosos. Pero al mismo tiempo determinaba que “el Estado reconoce y sostiene la religión católica, apostólica y romana” y que las relaciones entre el Estado y esta religión se regirían mediante “concordatos y acuerdos” con la Santa Sede<sup>66</sup>. Aquí es importante señalar que ya en las últimas décadas del siglo XX las relaciones entre el Estado boliviano y la Santa Sede tendían a convertirse lentamente en los nexos habituales entre el Estado y una organización supranacional, perdiendo la calidad de un vínculo especial y privilegiado.

Este artículo fue criticado por numerosos tratadistas, pues por una parte decretaba la libertad total de cultos, y por otra atribuía a la religión católica la calidad de religión oficial del Estado<sup>67</sup>. Además este artículo determinaba que el Estado boliviano debía sostener las actividades de la Iglesia Católica en territorio boliviano, lo que suponía un privilegio negado a todos los otros cultos. Durante mucho tiempo se pensó que la

---

<sup>66</sup> “Constitución Política del Estado de 1967”, op. cit. (nota 48), p. 353.

<sup>67</sup> Stefan Jost et al., op. cit. (nota 10), pp. 24-26.

existencia de un único culto religioso de carácter oficial fomentaba la unidad de la nación y evitaba los antagonismos basados en creencias distintas, que tanto daño habían hecho en la historia universal. Pero las tendencias modernas, también en el seno del constitucionalismo liberal-democrático, eran y son partidarias de un Estado estrictamente laico. La libertad de culto es vista como una manifestación del derecho a la libre expresión. Como se sabe, la nueva Constitución de 2009 ha establecido el Estado totalmente laico.

#### ***8.4 La persona como miembro del Estado. Posición y estructura interna de los derechos humanos en la constitución de 1967***

Siguiendo la corriente contemporánea del constitucionalismo liberal-democrático, modernizada por las experiencias del siglo XX, la Carta Magna de 1967 colocaba los derechos y las garantías de las personas en un lugar privilegiado dentro del texto constitucional: se hallaban en el Título Primero de la Parte Primera, inmediatamente después de los cuatro artículos de las Disposiciones Generales. La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948) de las Naciones Unidas, junto a diversas convenciones sobre la temática propiciadas por la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>68</sup>, ha influido vigorosamente en la formulación de esta temática, sobre todo en los llamados derechos humanos de *primera generación*. Bajo esta denominación hay que entender los derechos clásicos individuales, que protegen sobre todo la vida y la libertad del ser humano y que originalmente estaban dirigidos contra las tendencias autoritarias del Estado absolutista. Los artículos 5 y 6 y partes del amplio artículo 7 del texto constitucional corresponden a esa concepción “clásica”<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Ya en 1951-1952 Ciro Félix Trigo señaló la fuerte influencia normativa de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de las Naciones Unidas y de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (OEA), también de 1948. Cf. Trigo, op. cit. (nota 17), pp. 769-787.

<sup>69</sup> “Constitución de 1967”, op. cit. (nota 48), p. 354.

La *segunda generación* está compuesta por los derechos sociales, económicos, educativos y familiares, que requieren del fomento activo y de la intervención de instancias estatales para convertirse en realidad. Una parte de esos derechos está anclada en el artículo 7 de la Constitución. La *tercera generación* está conformada por los derechos colectivos, referidos a reivindicaciones de nacionalidades y sectores étnico-culturales que se sienten discriminados por un gobierno central y por prácticas de la administración pública que son percibidas como ajenas y discriminatorias<sup>70</sup>. También se puede pensar en una *cuarta generación* de derechos, que comprendería los derechos sociales, económicos y territoriales de naciones, nacionalidades y sectores étnico-culturales sobre recursos naturales y porciones del territorio nacional (y su usufructo), las reivindicaciones culturales y lingüísticas (incluyendo el derecho a una educación primaria, secundaria y universitaria en el idioma de la comunidad respectiva) y el derecho a un medio ambiente sano y exento de amenazas ecológicas<sup>71</sup>.

Cuanto más generaciones de derechos se ponen en circulación, tanto más difusa es su denominación, fundamentación y explicitación. Esta es una consecuencia del desarrollo del constitucionalismo social. Los derechos de cuarta generación, por ejemplo, podrían ser incluidos sin más en la tercera generación. Algunos de estos derechos corresponden, en realidad, a intereses colectivos, anhelos sociales y pretensiones sectoriales<sup>72</sup>.

Debido a diferentes fechas y a distintos procesos de elaboración, los derechos humanos de primera generación y algunos de segunda generación se encontraban distribuidos de

---

<sup>70</sup> Sobre esta temática cf. el amplio estudio de Roberto Laserna (comp.), *Derechos humanos en Bolivia. Proceso y desafíos*, La Paz: Defensor del Pueblo 2003.

<sup>71</sup> Marcelo Varnoux Garay, *El Estado que necesitamos, el Estado que queremos: una evaluación del papel del Estado en el marco de las reformas de segunda generación*, en: Carlos Toranzo Roca (comp.), *Bolivia, visiones de futuro*, La Paz: FES-ILDIS 2002, pp. 69-109.

<sup>72</sup> En la confrontación política florecen también intereses particulares, que se justifican mediante la concepción de una sana e inevitable expansión democrática de derechos humanos. Estos intereses pertenecen al ámbito de políticas públicas específicas y a los programas de partidos políticos y agrupaciones ciudadanas.

manera algo desordenada entre varios artículos (5, 6, 7, 35, 158). La mayoría de ellos estaban apiñados en un solo artículo, el 7. Los deberes estaban consignados en el artículo 8. Las garantías se hallaban esparcidas entre los artículos 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20 y 23. La estructuración lógica de la Carta Magna de 1967 con respecto a los derechos no era la más acertada. Existía una confusa aglomeración de derechos de todo tipo en torno a pocos artículos, sobre todo en el largo texto del artículo 7, que fue reformado y ampliado en varias oportunidades.

El artículo 35 del antiguo texto proclamaba que los derechos humanos y las garantías de la persona contenidos en el texto constitucional respectivo no deben ser interpretados como negación de garantías y derechos no enunciados<sup>73</sup>. Esto quiere decir que la legislación posterior puede crear nuevos derechos y garantías de acuerdo a las necesidades históricas, lo que refleja la evolución expansiva de los textos constitucionales en las últimas décadas.

La constitución de 1967 prohibía toda forma de discriminación basada en los criterios clásicos de género, origen, religión e ideología, mediante el artículo 6 de la Carta Magna de 1967. Establecía, por un lado, la igualdad de todas las personas ante la ley, "sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social"<sup>74</sup>, como rezaba a la letra el texto constitucional. Se partía de la siguiente argumentación: los derechos fundamentales pueden ser ejercidos en la realidad sólo si todas las personas están libres de discriminación y son consideradas como iguales en derecho por todas las instituciones oficiales. Por otra parte, este artículo, siguiendo la tradición liberal-democrática, fundamentaba la dignidad y libertad de la persona como los bienes supremos del ordenamiento jurídico, como algo que se halla antes y por encima del Estado, el cual es convocado a respetar y proteger la dignidad y libertad individuales como su "deber primordial".

---

<sup>73</sup> "Constitución de 1967", op. cit. (nota 48), p. 359.

<sup>74</sup> Ibid., p. 354.

En el artículo 7 de la Constitución de 1967, que poseía una relevancia central y una notable amplitud temática, se determinaban los principales derechos humanos. Estaban mezclados los derechos individuales con los sociales. En primer lugar se establecía que toda persona tiene derecho a la vida, la salud y la seguridad. Es precisamente el derecho primordial inherente a la naturaleza humana y la base de toda legislación posterior. De acuerdo al constitucionalismo liberal-democrático, la obligación suprema del Estado era implementar políticas públicas acordes con

(1) la protección de la vida de los individuos;

(2) el fomento de su salud (por ejemplo mediante medidas de salubridad pública que redundaran en una prolongación de la vida individual y en el mejoramiento continuo de la calidad de la misma); y

(3) la garantía de la seguridad ciudadana (es decir: una existencia libre de peligros evitables que provienen mayoritariamente del aumento de la criminalidad cotidiana).

Seguidamente el mismo artículo contenía uno de los derechos más estimados por el constitucionalismo liberal-democrático: la expresión libre de ideas y opiniones por cualquier medio de difusión<sup>75</sup>. Es la facultad de

(a) manifestar en público las convicciones, los juicios de valor y los anhelos sobre asuntos públicos y privados;

(b) comunicarse con los conciudadanos sin coerciones estatales y sin el temor de sufrir presiones del aparato estatal por haber emitido opiniones contrarias al gobierno de turno;

---

<sup>75</sup> Ibid., p 354.

(c) reunir y sistematizar datos, conocimientos e informaciones sobre todos los campos del saber; y

(d) publicar opiniones, conocimientos, dudas, cosmovisiones y críticas por medio de la prensa escrita, la radio, la televisión y por cualquier otro medio.

Este derecho era visto como el cimiento de la democracia moderna, ya que permite

- fiscalizar y controlar las actividades gubernamentales;
- hacer funcionar los partidos políticos y todos los otros órganos de participación ciudadana en la vida pública;
- difundir las actividades culturales, intelectuales y artísticas;
- obtener información sobre los rubros que interesan al ciudadano; e
- iniciar y mantener la comunicación con el mundo exterior.

Seguidamente el artículo 7 de la antigua constitución establecía otro de los grandes postulados de la tradición liberal-democrática: el derecho a reunirse y asociarse para fines lícitos. Tiene una vigencia fundamentalmente política, porque permite a las personas congregarse libremente con el objeto de deliberar y tomar decisiones en torno a asuntos concernientes a sus intereses, sin que los ciudadanos requieran de un permiso estatal para este propósito y sin que exista una coerción gubernamental sobre las deliberaciones. Al mismo tiempo este artículo determinaba que los ciudadanos pueden formar asociaciones accidentales o permanentes para defender sus intereses, para fomentar sus oficios y profesiones y para desarrollar actividades de diversa índole.



El mismo artículo 7 de la antigua constitución garantizaba el derecho al trabajo, al comercio y la industria, "en condiciones que no perjudiquen el bien común". Los próximos incisos del mismo artículo 7 establecían el derecho (a) "a recibir instrucción y adquirir cultura" y (b) "a enseñar bajo la vigilancia del Estado"<sup>76</sup>. A continuación el mismo artículo 7 daba paso a un clásico derecho individual: la potestad de "ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional". Se trata del derecho de libre locomoción, para el cual existen poquísimas limitaciones (como por ejemplo la declaratoria de estado de sitio). Este derecho incluía la libertad de fijar el domicilio en el lugar que el ciudadano creyese conveniente a sus intereses.

Este mismo artículo 7 determinaba el derecho a la propiedad privada, "*siempre que cumpla una función social*". En Bolivia esta limitación proviene del pensamiento inspirado por la Revolución Nacional (Abril de 1952) y ha sido impugnada permanentemente por las corrientes liberales. El derecho a la propiedad privada es la facultad que tiene toda persona para poseer, disponer y usar un bien material o intelectual. Este derecho se hallaba igualmente garantizado por el artículo 22, con la misma restricción<sup>77</sup>. El inciso II del artículo 22 determinaba que la expropiación de bienes privados puede tener lugar sólo cuando exista una "causa de utilidad pública" o cuando la propiedad no cumpla la función social. En ambos casos se podía proceder a la expropiación sólo "previa indemnización justa".

Finalmente hay que mencionar un tema de actualidad. Este largo artículo 7 de la constitución de 1967 no ingresa a la cuestión de los derechos sexuales y reproductivos. Ya antes de la reforma constitucional de 2004, se discutió ampliamente sobre esta problemática, que representa un desarrollo genuino del constitucionalismo liberal-democrático, sin connotaciones con el constitucionalismo social. Una publicación oficial

---

<sup>76</sup> Ibid., p. 354.

<sup>77</sup> Ibid., p. 358.

(2001) propugnaba tres “libertades” en este terreno que deberían incluirse en el artículo 7: la libertad de actividad sexual entre adultos, si es consentida por ambas partes y si no incluye una vulneración de otros derechos (como el derecho a la integridad física y moral); la libertad de la pareja de decidir conscientemente sobre el número de hijos que desea tener; y la libertad de elegir una opción sexual diferente a la predeterminada por la naturaleza física del sujeto en cuestión<sup>78</sup>. En forma muy diluida, esta propuesta está contenida en el artículo 66 de la nueva Constitución Política del Estado (2009)<sup>79</sup>.

El texto constitucional de 1967 no mencionaba y, por lo tanto, no reconocía los llamados derechos de tercera o cuarta generación.

### **8.5 *La estructura de los deberes***

El gran tema complementario de los derechos es el de las *obligaciones*. El artículo 8 de la anterior constitución de 1967 establecía los deberes fundamentales de las personas<sup>80</sup>. El debate en ciencias sociales y numerosas publicaciones de prensa han enfatizado en los últimos años la inclinación de una buena porción de la población boliviana a invocar y ejercitar sus derechos, pero hacer caso relativamente omiso de sus obligaciones. Se comprende, por lo tanto, la importancia de subrayar el primero de los deberes consignados por el artículo 8 de la anterior Carta Magna: "acatar y cumplir la Constitución y las leyes de la República". Bajo una formulación diferente, el artículo 34 de la misma Carta Magna reproducía el mismo concepto. Esto incluía en primera línea el respeto a los derechos humanos contenidos en los artículos 6 y 7 de la citada constitución<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional: *Anteproyecto de Ley de Necesidad de Reforma Constitucional*, La Paz: PRONAGOB 2001, p. 9.

<sup>79</sup> REPAC, *Nueva Constitución Política del Estado*, La Paz: Vicepresidencia del Estado 2009, p. 16.

<sup>80</sup> “Constitución de 1967”, op. cit. (nota 48), p. 355.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 359.

El artículo 8 de la antigua constitución registraba algunas obligaciones de carácter social y programático, como la de trabajar "según su capacidad y posibilidades en actividades socialmente útiles". Pese a la loable intencionalidad de estos enunciados, se puede aseverar desde una perspectiva histórica y comparada que este postulado difícilmente puede ser convertido en realidad mediante políticas públicas.

El siguiente deber consignado por la antigua constitución era el de "adquirir instrucción, por lo menos primaria". No es superfluo mencionar que postulados similares han estado presentes en anteriores textos constitucionales y han tenido una respuesta positiva de parte del Estado: ya en el siglo XX un número cada vez mayor de niños en edad escolar había asistido a las escuelas para recibir instrucción primaria, y pese a problemas financieros y organizativos, el Estado había realizado esfuerzos relativamente exitosos para brindar una educación primaria obligatoria y gratuita.

El texto constitucional de 1967 incluía la obligación de cada ciudadano de contribuir al sostenimiento de los servicios públicos de acuerdo a su capacidad económica; esto significaba principalmente pagar impuestos.

El mismo artículo 8 del texto constitucional de 1967 prescribía que los ciudadanos tienen que "prestar los servicios civiles y militares que la Nación requiera para su desarrollo, defensa y conservación". Y, además, contenía incisos – (g) y (h) – que contemplaban preceptos morales, que normalmente no pueden ser llevados a la práctica mediante leyes y estatutos legales, y que poseen, en el fondo, el carácter de regulativos éticos (con una fuerza normativa relativamente débil, dependiente de la personalidad de cada ciudadano).

## **8.6 *La estructura de las garantías***

El Título Segundo de la Parte Primera de la constitución de 1967 contenía las llamadas *garantías de la persona*, que son instrumentos jurídicos de primer rango, que tienen por

finalidad proteger y amparar a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos fundamentales. Históricamente estas garantías, que provienen de la tradición liberal-democrática y que fueron codificadas por el constitucionalismo francés, estaban consagradas a resguardar al individuo de los abusos del aparato estatal y especialmente de gobiernos dictatoriales. En nuestro tiempo estas garantías brindan defensa y salvaguarda frente a todos los poderes del Estado y también ante arbitrariedades surgidas de personas particulares. En la constitución antigua el Poder Judicial en general y el Ministerio Público (la fiscalía) en particular tenían como función respaldar estas garantías. Todavía bajo la vigencia de la Constitución de 1967 se crearon dos instituciones mediante las reformas constitucionales de 1994: el Tribunal Constitucional (hoy Tribunal Constitucional Plurinacional) y el Defensor del Pueblo (hoy Defensoría del Pueblo).

De todas maneras es necesario mencionar lo siguiente. En las cárceles, que son recintos frecuentemente inseguros y peligrosos, los prisioneros han sido y en parte todavía son tratados con alguna violencia física y moral. Por ello el artículo 9 de la antigua constitución de 1967 contenía la clásica formulación que prohíbe toda detención y prisión que no haya sido ordenada según los casos previstos por la ley y por un mandamiento escrito emanado de autoridad competente. Los detenidos no podían ser incomunicados, sino en "casos de notoria gravedad" y nunca por más de veinticuatro horas<sup>82</sup>.

Varios artículos (11, 13, 15) de la constitución de 1967 enfatizaban la responsabilidad personal de los funcionarios estatales (incluidos los encargados de prisiones) por la suerte de los detenidos, acusados e imputados, señalando que los que cometieren depredaciones y abusos estaban sujetos al pago de una indemnización de daños y perjuicios. En regímenes totalitarios muchos delitos y crímenes cometidos por funcionarios fueron justificados mediante el argumento de que éstos actuaban exclusivamente obedeciendo órdenes superiores. Un artículo (13 del texto constitucional de 1967) aseveraba claramente que los

---

<sup>82</sup> Ibid., p. 355.

autores inmediatos de los abusos son los responsables en sentido jurídico, "sin que pueda servirles de excusa el haberlos cometido por orden superior"<sup>83</sup>.

En este sector sobre las garantías se halla uno de los pilares del ordenamiento jurídico moderno: la presunción de inocencia del encausado mientras no se pruebe su culpabilidad. Ya esbozado desde la época romana, este principio representa un freno a la siempre posible arbitrariedad de las instancias estatales y una limitación con respecto a acusaciones poco fundamentadas que provienen de querellas privadas. Se consolidaba en favor del acusado el derecho a la defensa, a contar con un defensor y a ser oído previamente a la dictación de cualquier pena. Según este texto, ningún acusado podía sufrir pena de cárcel si no existiese anteriormente una sentencia ejecutoriada dictada por autoridad competente. Esta garantía, llamada tradicionalmente *el debido proceso*, protege a los ciudadanos de un Estado que, como detentador del poder, puede causar daños irreparables a personas inocentes.

El artículo 18 de la constitución de 1967 establecía el instrumento del *habeas corpus*, que es un recurso jurídico extraordinario de tramitación especial, que tiene como objeto restituir de forma inmediata la libertad de un ciudadano que ha sido detenido de forma presuntamente ilegal<sup>84</sup>. El *habeas corpus* fue introducido en Bolivia por el referéndum del 11 de enero de 1931. Se utiliza en los casos de persecución, apresamiento o procesamiento ilegales. El texto constitucional de 1967 contenía, de manera muy detallada, el proceso a seguirse en la tramitación del *habeas corpus*.

El artículo 19 del antiguo texto de 1967 determinaba una garantía similar, el *amparo constitucional*<sup>85</sup>. Es un procedimiento de tramitación especial y sumaria y de carácter extraordinario, que tiene como objetivo la restitución de garantías y derechos

---

<sup>83</sup> Ibid., pp. 355-356.

<sup>84</sup> Ibid., pp. 356-357.

<sup>85</sup> Ibid., p. 357.

fundamentales en los casos en que estos hayan sido suprimidos o vulnerados por actuaciones de funcionarios públicos o personas particulares y cuando no existe (o parece no existir) otro recurso legal para la protección inmediata de derechos y garantías constitucionales. El amparo constitucional no se aplica en casos de privación de libertad personal, para lo que se usa el *habeas corpus*. El texto del artículo 19 de la antigua constitución instituía un procedimiento ampliamente detallado para la utilización del amparo constitucional. La naturaleza lenta y engorrosa de los procedimientos judiciales normales hace que los afectados por acciones del Estado o de terceros recurran muy frecuentemente a este instrumento legal.

El artículo 23 de la constitución de 1967 contenía la novedosa disposición del *habeas data*, que en los últimos años ha sido incorporada a muchas constituciones. Es el derecho que tiene toda persona de interponer este recurso ante una Corte Superior de Distrito o ante un juez de partido para conocer, objetar o, en su caso, obtener la eliminación o la rectificación de datos registrados en archivos y bancos de datos que afecten su privacidad personal y familiar y su reputación. Si el recurso de *habeas data* es declarado procedente por el tribunal, se eliminarán o rectificarán los datos impugnados.

El *habeas data* corresponde a una realidad social que no es necesariamente la boliviana: en países altamente desarrollados los ciudadanos son muy conscientes de sus derechos y, simultáneamente, están bien informados acerca de los peligros que encierra el almacenamiento de datos en instituciones públicas y privadas (y el cruce de información entre varias fuentes). Es también una normativa protectora contra los abusos que se derivan de sistemas de inteligencia estatales en regímenes totalitarios avanzados, que también acopian innumerables conocimientos y datos sobre los habitantes para poder presionarlos (en los casos que así lo exijan los intereses de los gobernantes).

## **8.7 Las disposiciones sobre la nacionalidad y la ciudadanía**

El Título Tercero de la Parte Primera de la Constitución de 1967 trata y define dos temas íntimamente relacionados entre sí: la nacionalidad (que es el derecho – o mejor dicho: la cualidad legal – más amplia) y la ciudadanía (que es el derecho más restringido). A través de ellas se fijan los vínculos entre el Estado y los individuos. La nacionalidad es una cualidad legal que indica, entre los nacidos y naturalizados dentro de los límites nacionales, la pertenencia a un Estado, independientemente de la edad y de otros factores. La ciudadanía es la cualidad que permite a los nacionales de un Estado tomar parte en la vida política de la nación respectiva. En el plano socio-histórico hay que distinguir entre dos formas en las que se ha conformado la ciudadanía en diferentes sociedades: una ciudadanía pasiva, cuando es otorgada desde arriba, desde el Estado, y una ciudadanía activa, cuando es conquistada desde abajo por los propios ciudadanos.

La ciudadanía es la cualidad que permite a los nacionales de un Estado tomar parte en la vida política del país. Para la época de la Constitución de 1967 las condiciones para adquirir la ciudadanía, cuando ya se posee la nacionalidad, eran relativamente mínimas: la mayoría de edad y no tener los obstáculos indicados en el artículo 42 de la Carta Magna. Este artículo prescribía lo siguiente:

“Los derechos de ciudadanía se suspenden, 1° Por tomar armas o prestar servicios en ejército enemigo en tiempos de guerra. 2° Por defraudación de caudales públicos o quiebra fraudulenta declarada, previa sentencia ejecutoriada y condenatoria a pena corporal. 3° Por aceptar funciones de Gobierno extranjero, sin el permiso del Senado, excepto los cargos y misiones de los organismos internacionales, religiosos, universitarios y culturales en general<sup>86</sup>”.

La Carta Magna distinguía entre una nacionalidad de origen y otra por naturalización. El artículo 36 establecía que son bolivianos de origen “los nacidos en el territorio de la República” y también los nacidos en el exterior de padre o madre bolivianos por el solo

---

<sup>86</sup> Ibid., p. 361.

hecho de establecerse en el territorio nacional o de inscribirse en los consulados bolivianos situados en países extranjeros<sup>87</sup>. Este artículo sigue la tradición constitucional francesa del *ius soli*, o derecho del suelo, según el cual la nacionalidad depende principalmente del lugar de nacimiento, y parcialmente es tributario de la tradición jurídica del *ius sanguinis*, o derecho de la sangre, de acuerdo a la cual la nacionalidad se define por aquella que poseen los padres.

Según el artículo 37 son bolivianos por naturalización

- los españoles y latinoamericanos que adquirieran la nacionalidad boliviana sin hacer renuncia a la de origen, cuando existan convenios de nacionalidad plural con el Estado respectivo; y
- los extranjeros, que habiendo residido dos años en Bolivia, obtengan carta de naturalización conforme al procedimiento legal<sup>88</sup>.

El artículo 39 fue modificado posteriormente y permitía nacionalidades múltiples sin perder la de origen, y lo mismo valía para los extranjeros. En estos puntos el texto constitucional correspondía a los lineamientos clásicos del constitucionalismo liberal-democrático, enriquecido por las mejoras de la segunda mitad del siglo XX. Hay que indicar que el derecho a la nacionalidad en la Constitución de 1967 era muy generoso; en las Cartas Magnas anteriores (1938 y 1945) estaba sujeto a varias restricciones<sup>89</sup>. En este sentido la Constitución de 1967 representaba una de las cumbres del constitucionalismo liberal-democrático.

De acuerdo a esa Carta Magna, la ciudadanía consistía en dos facultades:

- (1) Concurrir como elector o como elegible a la formación de los poderes públicos; y

---

<sup>87</sup> Ibid., pp. 359-360.

<sup>88</sup> Ibid., p. 360.- El texto constitucional preveía algunas facilidades para los extranjeros que prestasen servicios eminentes al país.

<sup>89</sup> Sobre esta temática específica cf. Ciro Félix Trigo, op. cit. (nota 17), pp. 477-484.



(2) el derecho a ejercer funciones públicas, sin otro requisito que la idoneidad.

El artículo 41 establecía que los bolivianos mayores de 18 años son ciudadanos, independientemente de su nivel de instrucción, ocupación o renta. (Era indispensable, por supuesto, la inscripción en el Registro Electoral.)

Los límites de esta tradición constitucional fueron percibidos precisamente en las limitaciones intrínsecas del derecho clásico de ciudadanía. De manera paulatina se llegó a ver que las cualidades de ciudadanía – el derecho a elegir y ser elegido – representaban derechos formales, es decir una base relativamente estrecha del concepto entretanto usual de *ciudadanía activa*. La participación activa y permanente en la vida social, política y cultural de la nación en igualdad de condiciones con los otros, es ahora considerada como la cualidad sustantiva de la ciudadanía. A este respecto escribió *Fernando Mayorga*:

“La noción de ciudadanía implica vigencia plena de derechos individuales y colectivos con respecto al Estado y, también, pertenencia a una comunidad política que no se limite al reconocimiento de la igualdad ante la ley. Esta idea de ciudadanía se ha enriquecido y problematizado a partir de la complejización de la concepción de los derechos humanos porque se ha ampliado la capacidad de interpelación de la sociedad civil al Estado y, al mismo tiempo, se han modificado las pautas de integración social que antaño se circunscribían al Estado-nación bajo parámetros de homogeneización cultural. [...] En nuestro país, ese movimiento internacional – estatal y societal – por los derechos humanos se enlaza con la evolución propia de algunos actores sociales que han desplegado acciones de autonomía organizativa con respecto al Estado y autonomía ideológica respecto a las visiones políticas predominantes [...]”<sup>90</sup>.

Dice este autor que en lo referente a la ciudadanía los movimientos sociales, sobre todo los integrados por indígenas y por mujeres, han replanteado las concepciones clásicas de ciudadanía, incluyendo, como parte de esta última, algunas demandas de amplio alcance, como el territorio y la aplicación de normas destinadas a edificar una

---

<sup>90</sup> Fernando Mayorga, “Sociedad civil y derechos humanos”, en: *Derechos humanos y acción defensorial* (La Paz), año 3, N° 4, 2008, pp. 85-142, aquí p. 92.

ciudadanía con enfoque de género<sup>91</sup>. Son, sin duda, demandas que afectan las relaciones entre el Estado y dilatados sectores sociales y que, a largo plazo, pueden modificar el contenido del concepto de ciudadanía. Afirma Mayorga seguidamente:

“Es decir, no se trata solamente de una modificación en la concepción de ciudadanía a partir de la incorporación de una gama más amplia de derechos humanos, sino del tránsito de una visión de ciudadanía como condición legal o posesión de derechos a una visión de ciudadanía como actividad deseable, es decir, cuando la extensión y la calidad de ciudadanía se define por la participación activa de hombres y mujeres en el espacio público y no solamente por el reconocimiento formal de los derechos en la institucionalidad jurídica”<sup>92</sup>.

En el tema de la ciudadanía el constitucionalismo liberal-democrático exhibe sus limitaciones y su anacronismo; no hay duda de que la nueva constitución de 2009 ha sido necesaria a causa de esas carencias y falencias. Como afirma *Juan Araos Uzqueda*, en los últimos tiempos ha surgido un nuevo “horizonte de expectativas sustanciales”<sup>93</sup>, que altera y enriquece la ciudadanía convencional mediante valores normativos de orientación como dignidad, seguridad, acceso a la propiedad, salud, desarrollo humano y otros, lo que, en conjunto, modifica las ideas de ciudadanía que todavía marcaban la constitución de 1967.

## **9. Estructura del Estado boliviano**

### **9.1 Aspectos generales**

Como se señaló al comienzo de este trabajo, la estructura del Estado boliviano será tratada someramente, porque el análisis correspondiente no aporta nuevos elementos para comprender la tradición boliviana del constitucionalismo liberal-democrático.

---

<sup>91</sup> Ibid., p. 92.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Juan Araos Uzqueda, “Para una interpretación de los derechos humanos en Bolivia”, en: *Derechos humanos y acción defensorial* (La Paz), año 3, Nº 4, 2008, pp. 49-62, aquí p. 57.

Siguiendo precisamente esta doctrina, el texto constitucional de 1967 abarcaba la clásica división de tres poderes prevista por el racionalismo y la Ilustración del siglo XVIII, colocando en posición privilegiada<sup>94</sup> al Poder Legislativo, por este la fuente de todas las normas que regulan el funcionamiento de los otros poderes (el Ejecutivo y el Judicial) y del conjunto del Estado. Sobre este punto escribió Ciro Félix Trigo:

“El Poder Legislativo, uno de los tres poderes del Estado conforme a la clásica división de los mismos, es el órgano primordial mediante el cual se elabora la ley. Además es el medio de acción a través del cual se manifiesta la vida política de un país. Es así como dicho poder no sólo cumple una función legislativa, sino que junto a ella, ejerce otras tan importantes como esta, sintetizadas en las labores inspectivas y fiscalizadoras. De tal manera, el órgano legislativo interviene solicitando informes al Poder Ejecutivo, analizando la política gubernamental para aprobarla o censurarla, acusando a los altos dignatarios del Estado por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones mediante el juicio de responsabilidad, creando impuestos, controlando la inversión de las rentas, prestando acuerdos para la designación de altos funcionarios y, en síntesis, fiscalizando incesantemente los actos del gobierno. La deliberación pública de todos los problemas nacionales compete al Poder Legislativo”<sup>95</sup>.

Como se sabe, la clásica división de poderes del constitucionalismo liberal-democrático tenía por objetivo evitar que todo el poder público se concentrara en un solo órgano. Esta obra clásica de ingeniería constitucional tenía por objetivo que los tres poderes se controlen entre sí y actúen como contrapesos mutuos. Pero la separación no debía ser absoluta: los poderes tenían que estar interrelacionados y cooperar entre sí.

Dentro de esta tradición constitucionalista, las funciones específicas de los tres poderes se determinaban de la siguiente manera:

(1) El Poder Legislativo (Parlamento) tiene la facultad exclusiva de dictar normas (leyes), fiscalizar los actos gubernamentales y las políticas públicas, realizar algunos

---

<sup>94</sup> Leónidas Gordillo Bohórquez, op. cit. (nota 8), p. 131.

<sup>95</sup> Ciro Félix Trigo, op. cit. (nota 17), pp. 497-498.

nombramientos de altos funcionarios del Estado y determinar el gasto público (impuestos; presupuesto estatal).

(2) El Poder Ejecutivo (Gobierno y órganos de la administración estatal) tiene la función de llevar a la práctica esas normas, mantener el orden público, asegurar la continuidad de las funciones administrativas, implementar políticas para el beneficio de la población y proponer leyes al Parlamento.

(3) El Poder Judicial (Judicatura, Ministerio Público, Tribunal Constitucional y otros órganos) tiene la atribución de dirimir litigios que emanen de la interpretación y aplicación de las leyes en casos concretos, resolver disputas entre los órganos estatales y ejercer la tuición sobre algunas instancias estatales (notarias, Derechos Reales, etc.).

## ***9.2 Poder Legislativo***

Según la Constitución de 1967, el Poder Legislativo boliviano era bicamaral. De acuerdo al constitucionalismo liberal-democrático, el órgano legislativo tiene que disponer de un control interno que garantice la calidad de las normas. La pluralidad de intereses también debe estar adecuadamente representada en el Parlamento. Para ello, siguiendo a esta tradición constitucionalista, el Poder Legislativo requiere de dos cámaras, con atribuciones que no sean iguales. La cámara alta (en nuestro caso: el Senado) debía ser la representación de los intereses regionales (provincias, estados federados, etc.), debía ocuparse de la política exterior, de la aceptación (o rechazo) de embajadores ante gobiernos extranjeros) y de la concesión de títulos y honores. Y debía ser, en primer lugar, el adecuado contrapeso de la cámara baja. La labor legislativa propiamente dicha debería estar repartida equitativamente entre ambas cámaras. La cámara baja (en nuestro caso: la Cámara de Diputados) debería ocuparse principalmente de las cuestiones económicas, financieras, presupuestarias y de los planes de desarrollo; la imposición de impuestos, tributos, aranceles y afines representaría otra de sus

funciones. La representación proporcional de la población constituiría su función primordial.

Esta diferenciación entre ambas cámaras – uno de los elementos centrales del constitucionalismo liberal-democrático – estaba muy débilmente anclada en el Parlamento boliviano hasta la Carta Magna de 2009. De acuerdo a la Constitución de 1967, las atribuciones de ambas cámaras eran muy similares. Por ello existía una fuerte tendencia en la opinión pública que reclamaba la abolición de la cámara alta. Se decía, por ejemplo, que una cámara alta tendría sentido sólo en un país federal y como genuina representación parlamentaria de regiones realmente autónomas<sup>96</sup>.

Entre los especialistas<sup>97</sup> era muy difundida la opinión de que el texto constitucional regulaba innecesariamente detalles y minucias referentes al funcionamiento de ambas cámaras (artículos 48 al 57). En este trabajo no ingresaremos a analizar el funcionamiento<sup>98</sup> del Poder Legislativo, porque no aporta nuevos elementos sobre el constitucionalismo liberal-democrático. El *Reglamento de Debates de la Cámara de Diputados*, aprobado y promulgado en septiembre de 1996, significó una cierta modernización del quehacer parlamentario cotidiano. Redujo en algo las prácticas consuetudinarias de retórica grandilocuente; potenció el debate concreto y en detalle en torno a proyectos legislativos específicos; dinamizó el trabajo de las comisiones parlamentarias, limitando su número y tratando de elevar su nivel intelectual. De todas maneras es conveniente aquí mencionar que el paulatino descrédito del Parlamento boliviano en las últimas décadas del siglo XX y en la primera del siglo XXI tiene probablemente más que ver con las tradiciones de la cultura política del país que con los diseños institucionales provenientes del constitucionalismo liberal-democrático. Aquí es

---

<sup>96</sup> Stefan Jost et al., op. cit. (nota 10), pp. 105-107.

<sup>97</sup> Ibid., p. 105.

<sup>98</sup> Sobre el funcionamiento del Poder Legislativo y otros aspectos conexos cf. Leónidas Gordillo Bohórquez, op. cit. (nota 8), pp. 133-176.

importante señalar que en casi todos los parlamentos del mundo se da hoy en día una devaluación de la labor legislativa propiamente dicha: la elaboración de normas y leyes sobre temas contemporáneos, determinados por el acelerado desarrollo de la ciencia y la tecnología, pasa a instancias altamente especializadas de la administración pública (es decir: del Poder Ejecutivo), las que a su vez sufren la influencia de las agencias de cooperación internacional, por un lado, y de los grupos organizados de presión, por otro. El Poder Ejecutivo remite los proyectos de ley al Legislativo, que los estudia y hasta los modifica antes de aprobarlos como leyes de la nación. Pero las iniciativas y los lineamientos conceptuales generales ya no parten del Parlamento, que en este campo deja de ser un órgano de creaciones innovadoras para la vida contemporánea. Esta era la situación del Parlamento desde la promulgación de la Carta Magna de 1967 hasta la nueva constitución de 2009. Paralelamente hay que indicar que el Poder Legislativo sí preservó durante las últimas décadas del siglo XX otras funciones históricas: la fiscalización de las acciones y políticas gubernamentales, el nombramiento de altos funcionarios y la aprobación (o rechazo) del presupuesto estatal anual, aunque precisamente estas funciones tienden a convertirse en meras formalidades.

Siguiendo el constitucionalismo liberal-democrático, la Carta Magna de 1967 establecía que los senadores y diputados eran inviolables en todo tiempo por las opiniones que emitieran en el ejercicio de sus funciones (artículo 51)<sup>99</sup>. Este llamado tradicionalmente *fuero parlamentario*, que abarca también el derecho de no ser acusado por el ejercicio de libre expresión y libre votación, fue originalmente instaurado para refrenar los intentos de amedrentamiento que gobiernos autoritarios y absolutistas ejercieron sobre los representantes electos. Aun cuando el mandato haya concluido, los que fueron miembros del Poder Legislativo no podían ser objeto de una acción judicial o policial por haber emitido votos y opiniones incómodas. Por las mismas razones históricas se estableció el principio de *inmunidad* de los parlamentarios (artículo 52).

---

<sup>99</sup> “Constitución de 1967”, op. cit. (nota 48), p. 364.

Desde el día de su elección hasta la terminación del mandato, los diputados y senadores no podían ser perseguidos o arrestados ni privados de libertad por causas judiciales en materia penal<sup>100</sup>. La imputación a un senador o diputado requería de un procedimiento complejo, diseñado para proteger la labor de los parlamentarios – por ejemplo en el campo de la fiscalización – del modo más amplio posible. El principio de inmunidad era más amplio hasta las reformas de febrero de 2004. Fue recortado por los abusos cometidos por senadores y diputados, que utilizaron la inmunidad parlamentaria como una especie de impunidad para transgredir el ordenamiento legal sin exponerse a las sanciones correspondientes.

### **9.3 Poder Ejecutivo**

Según Ciro Félix Trigo,

“el Poder Ejecutivo tiene una misión amplia y trascendental en el ejercicio del gobierno de un país. No sólo es la rama gubernamental a la que le incumbe la tarea de la ejecución de las leyes elaboradas por el Congreso y el cumplimiento coactivo de las sentencias pronunciadas por el Poder Judicial. Su función esencial, siendo esa, comprende un campo más vasto que la simple ejecución de las leyes, pues radica sustancialmente en la administración de los asuntos públicos, rige los destinos del pueblo y administra sus intereses superiores. De ahí que el gobierno en sentido estricto y la administración de un Estado corresponden al Poder Ejecutivo, llamado también poder administrador, dotado de potestades colegisladoras a veces superiores a las propias funciones legislativas de los parlamentarios. La función ejecutiva representa una operación de voluntad, que mediante la decisión ejecutoria, a través de la acción, transforma un proyecto en una obra o en un acto. He ahí la virtud de su efectividad, capaz de forjar progreso, de lograr bienestar y de hacer la historia de los pueblos”<sup>101</sup>.

Así sintetiza este conocido constitucionalista el ser y las funciones del Poder Ejecutivo desde la perspectiva liberal-democrática. Y dentro de esta misma corriente de

---

<sup>100</sup> Ibid., p. 364.

<sup>101</sup> Ciro Félix Trigo, op. cit. (nota 17), pp. 609-610.

pensamiento, nuestro autor insiste en que la organización del Poder Ejecutivo ha sido siempre un índice de “extrema sensibilidad”<sup>102</sup> en la estructuración de toda la esfera política. Continúa nuestro autor en la caracterización contemporánea de los problemas del Poder Ejecutivo:

“[...] el Poder Ejecutivo absorbente y centralizador de atribuciones se ha fortalecido en los tiempos actuales, siendo uno de los problemas básicos de la organización institucional determinar las condiciones para prevenir los excesos o debilidades del Ejecutivo. Para conseguir la mejor estructuración de los órganos del Estado, se han creado diversos sistemas, que generalmente han oscilado en términos extremos, unas veces dando primacía y revistiendo de máxima fortaleza al Poder Ejecutivo; otras neutralizando su acción y despojándole de sus características de rapidez, unidad y energía. En rigor, si el Ejecutivo es laxo, sobre todo en sociedades como la boliviana, corre el peligro de engendrar el desgobierno y la anarquía, antesalas de regímenes tiránicos o despóticos. Si es fuerte, puede trocarse en autocrático, que obre con exceso de poder, incurriendo en abusos. El justo medio es el único temperamento aconsejable, porque armoniza con la auténtica democracia”<sup>103</sup>.

Y poco después Trigo asevera que “el despotismo, franco o encubierto, ha sido el signo prevaleciente” en estas tierras. “Las llamadas democracias centro y suramericanas han adulterado el gobierno presidencial norteamericano, al que generalmente se le ha querido injertar el sistema parlamentario francés”<sup>104</sup>. Aquí se perciben los límites del constitucionalismo liberal-democrático. Trigo percibe los peligros de un Poder Ejecutivo estructurado demasiado débilmente o con un exceso de prerrogativas, por un lado, y las amenazas de la tradición cultural autoritaria del país, por otro, pero en su extensa obra no hay un modelo organizativo diferente con respecto al presidencialismo convencional de la historia constitucional boliviana. En ningún momento aflora un proyecto original para configurar el Poder Ejecutivo (y los vínculos de este con los otros poderes del Estado) que sea distinto a lo ya existente en su época. Trigo habla de un “justo medio” –

---

<sup>102</sup> Ibid., p. 610, siguiendo a Alberto Demicheli, *El Poder Ejecutivo. Génesis y transformaciones*, Buenos Aires: Depalma 1950, pp. 1-2.

<sup>103</sup> Trigo, *ibid.*, p. 611.

<sup>104</sup> Ibid., p. 615.



en sentido aristotélico – para estructurar el Poder Ejecutivo, pero en su obra emerge únicamente una débil esperanza referida a un futuro incierto que evite “caídas y alzas, deformaciones y vicisitudes, depresiones y exaltaciones de la civilidad”<sup>105</sup>. Trigo no vislumbra ningún paradigma concreto y específico para diseñar un Poder Ejecutivo “razonable” y con nexos correspondientes con los otros órganos estatales.

Según la Constitución de 1967, la máxima dignidad y autoridad del Estado boliviano estaba personificada por el Presidente de la República<sup>106</sup>, quien de acuerdo al sistema presidencialista era simultáneamente Jefe de Estado y de Gobierno. Para analizar la influencia del constitucionalismo liberal-democrático es necesario detenerse un momento en este sistema presidencialista, contrapuesto al sistema parlamentario, que es el predominante en Europa. En el sistema parlamentario las funciones de Jefe del Estado y Jefe del Gobierno están separadas. Este último es generalmente un miembro del Parlamento y dura en el cargo mientras goce de la confianza del Poder Legislativo, expresada en un voto mayoritario de confianza. No es un periodo temporal definido de antemano mediante una regulación constitucional. En el sistema presidencialista el Presidente no puede disolver el parlamento; este dura a lo largo del periodo constitucional<sup>107</sup>. En el caso boliviano la particularidad más interesante era el antiguo artículo 90 de la Constitución de 1967, que regulaba la elección del Presidente de la República. Si ninguno de los candidatos hubiera conseguido la mayoría absoluta de sufragios válidos (50 % de los votos más uno) en las elecciones generales, la elección presidencial se trasladaba del voto popular al voto congresal. El Congreso Nacional consideraba entonces a las tres fórmulas (candidaturas) que hubiesen obtenido el mayor número de votos válidos, y elegía una entre ellas por mayoría absoluta de los miembros

---

<sup>105</sup> Ibid., p. 616.

<sup>106</sup> “Constitución de 1967”, op. cit. (nota 48), p. 373 (artículos 85-89).

<sup>107</sup> Dieter Nohlen / Mario Fernández (comps.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad 1998; Franz Xavier Barrios Suvelza, *La administración pública en la constitución boliviana. Diagnóstico crítico*, La Paz: Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente 2004.

del Congreso Nacional. “En caso de empate”, dice la versión original del artículo 90, “se repetirá la votación hasta que alguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta”<sup>108</sup>.

Este artículo fue modificado sustancialmente en 1994, puesto que era uno de los elementos más controvertidos de la Carta Magna y el que gozaba de menor legitimidad popular. Para lograr una elección de este tipo, los candidatos (ya que ninguno de ellos disponía de una mayoría congresal) tenían que lograr compromisos y pactos con los otros partidos políticos. La opinión pública veía en esto un abandono de los principios programáticos básicos de cada partido, pues se creía que armar una coalición gubernamental era algo idéntico a la renuncia de la propia ideología. Esta “democracia pactada” significaba para la opinión pública una simple traición a los programas y a las promesas electorales. Es evidente que muchos de estos acuerdos terminaron exclusivamente en la repartición de espacios de poder, puestos en la administración pública y fondos estatales; a menudo estos acuerdos no conllevaron la generación de un nuevo acuerdo programático, sino un “cuoteo” llano y simple.

Según algunas corrientes del constitucionalismo liberal-democrático, este procedimiento de elección congresal del Presidente de la República tenía algunas innegables ventajas, considerando sobre todo que en más de veinte años (a partir de 1982) ningún partido y ninguna candidatura presidencial habían obtenido por sí solos una mayoría absoluta del voto popular. En aquel periodo se podía constatar una clara inclinación a la dispersión de las preferencias electorales y a la declinación de los partidos principales. En aquella constelación el artículo 90 de la Constitución proveía una salida más o menos razonable, pues obligaba a los partidos a formar una especie de coalición parlamentaria que, por lo general, tenía una cierta continuidad en el Congreso Nacional durante el periodo constitucional. Esta es la base del sistema parlamentario que existe en la mayor parte de los países europeos y por ello el procedimiento boliviano fue

---

<sup>108</sup> “Constitución de 1967”, op. cit. (nota 48), p. 373.

calificado como un “*presidencialismo atenuado parlamentariamente*”, según la expresión de René Antonio Mayorga<sup>109</sup>. Como en aquella época ningún partido poseía por sí solo una mayoría parlamentaria y, por consiguiente, no detentaban la voluntad política mayoritaria de la nación, este procedimiento del artículo 90 parecía una solución razonable que, además, acercaba el sistema político-institucional boliviano al sistema parlamentario de gobierno, considerado como más avanzado y progresista que el sistema presidencialista, calificado como menos evolucionado. La dispersión de las preferencias electorales puede ser percibida, de acuerdo a esa óptica, como un testimonio de un sistema político más avanzado, es decir, con una pluralidad – una riqueza – manifiesta de opciones ideológicas.

Pero, por otra parte, la opinión pública boliviana nunca llegó a aceptar el procedimiento del artículo 90 (“Se vota, pero no se elige”); la legitimidad de los gobernantes electos de esta manera nunca fue muy alta, pese a haber sido elegidos de manera enteramente legal. No hay duda de que en el caso boliviano este procedimiento fue desvirtuado por el abuso repetitivo y por las prácticas poco éticas del mencionado cuoteo. El sistema no era *per se* malo, pero sí la praxis histórica en el país. Una opinión pública mal informada, reacia a considerar procedimientos complejos y adversa a comparaciones supranacionales, no estaba, además, en condiciones de juzgar las virtudes de este sistema de cara a la evolución institucional a largo plazo.

Los otros aspectos del Poder Ejecutivo considerados en el texto constitucional de 1967 (el gabinete ministerial, los nombramientos de funcionarios, el manejo de las relaciones exteriores, el derecho presidencial de indulto, la configuración de la administración pública, el régimen interior, los aspectos territoriales y el campo de la Defensa Nacional,

---

<sup>109</sup> Cf. la obra del más destacado defensor del “presidencialismo atenuado parlamentariamente”: René Antonio Mayorga, “Presidencialismo parlamentarizado y procesos de decisión en Bolivia”, en: Dora Cajías et al. (comps.), *Visiones de fin de siglo. Bolivia y América Latina en el siglo XX*, La Paz: IFEA / Coordinadora de Historia 2001, pp. 291-304.

etc.) no son analizados aquí porque no exhiben peculiaridades que atañen al constitucionalismo liberal-democrático o al constitucionalismo social.

#### **9.4 Poder Judicial**

Ciro Félix Trigo escribió sobre los fundamentos de esta temática:

“Es de tal magnitud la importancia de la administración de justicia que, desde las sociedades menos evolucionadas hasta las actuales, encontramos una preocupación permanente por perfeccionarla, rodearle de garantías y revestirle de la máxima autoridad. La mitología nos dio la imagen de Temis, diosa de la justicia, representada con su venda, su espada y su balanza, simbolizando así la imparcialidad, la fortaleza y la equidad con la que debe obrar”<sup>110</sup>.

La tradición del constitucionalismo liberal-democrático alcanzó una de sus cumbres con la organización del Poder Judicial bajo los lineamientos generales que elaboró el racionalismo clásico, lineamientos que se originaron en Europa Occidental mediante la crítica a los aspectos irracionales, antihumanistas y desproporcionados de los distintos derechos consuetudinarios anteriores a la obra legislativa de la Revolución Francesa. La organización de un aparato de justicia uniforme y generalizado en el país respectivo, con códigos escritos y públicos, con procedimientos racionales y con jueces probos, representó uno de los mejores logros del constitucionalismo liberal-democrático. El sistema se basaba además en la posibilidad de los litigantes de apelar a instancias superiores si consideraban que el fallo de la primera instancia era injusto. Esta construcción piramidal del aparato de justicia suponía que los jueces pueden equivocarse, y que la verdad es, por lo tanto, el resultado de una búsqueda siguiendo procedimientos reconocidos por todos. La instauración de los tribunales constitucionales – como una de las derivaciones contemporáneas de esta tradición liberal-democrática – se debe también a la concepción de que los poderes Ejecutivo y Legislativo pueden incurrir en actuaciones contrarias al espíritu de la Carta Magna. Todos estos elementos,

---

<sup>110</sup> Ciro Félix Trigo, op. cit. (nota 17), p. 662.

incluyendo la estructuración específica del Poder Judicial, se hallaban en el texto constitucional de 1967 (con las reformas de 1994 y 2004).

Estos principios racional-abstractos incluían los aspectos de *autonomía* (los jueces están sometidos exclusivamente al imperio de la ley y no pueden recibir instrucciones; el Poder Judicial goza de autonomía económica y administrativa); *gratuidad* (los litigantes no pagan honorarios ni contribuciones a los jueces); y *publicidad* (“todos pueden seguir y controlar la administración de justicia”<sup>111</sup>), que estaban garantizados por la Carta Magna (artículos 116 al 120)<sup>112</sup>.

Estos principios racionalistas se complementan con otros de la misma tradición, como la inmovilidad de los jueces (no pueden ser destituidos sin previo juicio y sentencia ejecutoriada), la prohibición de juzgados de excepción (es decir: tribunales formados para conocer un caso específico), defensa gratuita (para los que no pueden pagar un abogado) y el anhelo de la probidad (Los jueces deben ser honrados, de alta profesionalidad y conocedores de su especialidad).

De acuerdo a la Constitución de 1967, el Poder Judicial se ejercía mediante la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional, las Cortes Superiores de distrito y los demás tribunales y juzgados que establecía la ley. El Consejo de la Judicatura (establecido en 1994) era el órgano disciplinario y administrativo del Poder Judicial. El Tribunal Constitucional (establecido también en 1994) era el encargado de supervisar la constitucionalidad de los actos de todos los poderes. Realizaba, por lo tanto, un *control de normas*, pues hasta el Poder Legislativo – para no hablar del Ejecutivo – puede aprobar leyes y resoluciones contrarias a la letra y, sobre todo, al espíritu de la

---

<sup>111</sup> Pablo Dermizaky Peredo, op. cit. (nota 7), p. 237. Según este autor, la publicidad de la administración de justicia “tiende a garantizar el derecho de defensa en condiciones de igualdad ante la ley” (ibid., p. 237).

<sup>112</sup> “Constitución de 1967”, op. cit. (nota 48), pp. 379-380.

Constitución. Esta institución tenía la función de interpretar los principios que animan la Carta Magna y las formas histórico-jurídicas que van tomando cuerpo con el tiempo. Se trataba de una labor con notables ingredientes intelectuales y morales. Este tribunal revisaba los recursos de Amparo Constitucional, habeas corpus y habeas data, absolvía las consultas del Presidente de la República, del Congreso Nacional y de la propia Corte Suprema de Justicia<sup>113</sup>.

Como se sabe, siempre existió una distancia entre los preceptos racionales del constitucionalismo liberal-democrático y la praxis cotidiana del derecho. Como estos aspectos son muy conocidos, aquí es suficiente con citar al constitucionalista Ciro Félix Trigo, quien mencionó estos problemas de la justicia en Bolivia, que tienen una larga y pesada tradición:

“En nuestro medio preciso es puntualizar que son múltiples las causas que impiden una pronta, verdadera y eficaz administración de justicia, pues esta adquiere más bien los caracteres del mero formulismo legal. De ahí que existe una aspiración unánime de la ciudadanía boliviana a fin de alcanzar la más completa independencia, competencia, dignidad y eficiencia de la justicia”<sup>114</sup>.

En el marco de este trabajo no analizamos detalladamente la estructura del Poder Judicial y de órganos cercanos a él, como el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo<sup>115</sup>, porque el estudio de ellos no nos brinda luces adicionales sobre la relevancia del constitucionalismo liberal-democrático en Bolivia, y tampoco sobre el desarrollo ulterior del constitucionalismo social. Por ello no emprendemos el análisis de los Regímenes Especiales de la Carta Magna de 1967 (que incluían las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y el sistema electoral) ni tampoco la Parte Cuarta de la misma Constitución (Primacía y reforma de la Constitución).

---

<sup>113</sup> Sobre el carácter específico del Tribunal Constitucional boliviano cf. Norbert Lösing, *La jurisdiccionalidad constitucional en Latinoamérica*, Madrid: Fundación Honrad Adenauer / Dykinson 2002, pp. 239-256.

<sup>114</sup> Ciro Félix Trigo, op. cit. (nota 17), p. 662.

<sup>115</sup> Sobre el Defensor del Pueblo cf. el brillante estudio: Stefan Jost et al., op. cit. (nota 10), p. 288.

## **10. Conclusiones**

### **10.1 Ventajas y desventajas de la Constitución de 1967**

El texto constitucional del 2 de febrero de 1967, con las reformas de 1994 y 2004, tuvo una vigencia relativamente larga, lo que, lamentablemente, no significa que haya tenido una relevancia práctico-política de igual envergadura. Como se sabe, el largo periodo histórico de 1964 hasta 1982 ha estado a menudo bajo la sombra de gobiernos militares dictatoriales, que no siempre respetaron la letra y el espíritu de la constitución. De acuerdo a *José Antonio Rivera Santiváñez*, la restauración de la democracia en octubre de 1982

“permitió que se pusiera en plena vigencia el sistema democrático diseñado y expresado en la Constitución Política del Estado; y ello, a su vez, generó un doble efecto en el orden de la valoración cualitativa de la Constitución. En primer lugar permitió valorar las virtudes y bondades que tiene como un instrumento de limitación al ejercicio del poder político del Estado y del equilibrio en la relación de los particulares con el Estado; asimismo permitió valorar las deficiencias, limitaciones u omisiones de esa Ley Fundamental. En segundo lugar, posibilitó constatar que la Constitución formal (esa norma fundamental escrita) ya no respondía a la Constitución material, es decir, no expresaba la nueva realidad económica, social, política y cultural de la sociedad en la que rige”<sup>116</sup>.

Este autor formula en pocas líneas los dos aspectos fundamentales que atañen al texto constitucional de 1967:

(a) Esta constitución, dentro de su espíritu liberal-democrático, servía de marco adecuado para salvaguardar los derechos y garantías de los ciudadanos bolivianos en el marco del Estado de derecho moderno, sobre todo ante los peligros rutinarios y convencionales que se derivaban de la arbitrariedad de gobiernos de facto con respecto a opositores políticos, líderes sindicales y representantes de los sectores indígenas. Como

---

<sup>116</sup> José Antonio Rivera Santiváñez, “¿Hasta dónde...”, op. cit. (nota 27), p. 40.

en muchos lugares del planeta, la praxis gubernamental no siempre se ajustaba a los preceptos constitucionales y legales, pero el marco constitucional podía ser considerado como relativamente adecuado al espíritu de la época en este campo específico. La constitución servía, en el fondo y pese a su creciente obsolescencia, al fin principal de toda Carta Magna: el evitar o, por lo menos, aminorar, las situaciones de riesgo, peligro social y contingencia que conlleva toda vida colectiva<sup>117</sup>.

(b) Esta misma constitución no tomaba en cuenta los anhelos autonómicos, las identidades indígenas y la visibilización de las mayorías nacionales y, por lo tanto, no estaba a la altura del desarrollo histórico y cultural de la nación en las últimas décadas del siglo XX y en la primera del siglo XXI. En la constitución de 1967 la llamada distribución territorial del poder estaba simplemente anticuada. Esta Carta Magna – como todas las constituciones liberales – reconocía a los *individuos* como portadores primordiales de derechos, pero no tenía instrumentos para visibilizar a los pueblos indígenas y a las comunidades campesinas y menos aun para tomar en cuenta los derechos humanos de corte colectivista, que en el siglo XXI han adquirido una notable relevancia política y académica<sup>118</sup>. De ahí se derivaron claramente los esfuerzos e intentos por cambiar la constitución o elaborar una completamente nueva. El texto de 1967 – en su versión original – no reconocía ninguna forma de justicia comunitaria o de derechos consuetudinarios, lo que representaba una demanda muy sentida de los sectores indígenas del país. Se realizaron algunos estudios sobre esta temática, pero con pocos efectos prácticos<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Acerca de la función de *reducir la complejidad* como tarea última del ámbito constitucional y legal, cf. el estudio entretanto clásico de Susana Rotker (comp.), *Ciudadanías del miedo*, Caracas: Nueva Sociedad 2000.

<sup>118</sup> Sobre los derechos humanos de índole colectiva cf. el interesante estudio de Marcelo Fernández Osco, “La visión indígena del sistema normativo de derechos humanos”, en: *Derechos humanos y acción defensorial* (La Paz), año 3, N° 4, 2008, pp. pp. 391-420.

<sup>119</sup> Lorena Ossio / Silvina Ramírez, *Justicia comunitaria: propuesta normativa para el reconocimiento de la justicia comunitaria*, La Paz: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 1998; Ramiro Orías Arredondo, “Agenda de justicia para la reforma constitucional: algunos elementos de discusión”, en: *Opiniones y Análisis* (La Paz), N° 81, noviembre de 2006, pp. 11-51.



## ***10.2 Las demandas por una nueva Carta Magna***

Las demandas ciudadanas para reformar la constitución o para crear un texto totalmente nuevo se hicieron muy fuertes a partir del año 2000, aunque con anterioridad algunos movimientos sociales y especialmente los indígenas de tierras bajas ya habían solicitado un nuevo texto constitucional. A comienzos del siglo XXI se intensificaron las demandas de algunos partidos políticos, movimientos cívicos y regionalistas, pueblos indígenas y algunas personalidades, que consideraban que una parte considerable de los problemas de la nación tenían que ver con una constitución que había quedado obsoleta frente a los desafíos de los nuevos tiempos<sup>120</sup>. A esto se añadía una corriente de opinión, que se extendía por casi todos los países de América Latina y que propugnaba y propugna hasta hoy una marcada ampliación del llamado *Estado social de Derecho*. Esta tendencia no sólo exige autonomías regionales, departamentales e indígenas y una revalorización de las etnias del país, sino también una serie de disposiciones constitucionales que estarían en condiciones de garantizar mejor los derechos humanos, de asegurar el acceso a la educación y a la salud, de facilitar el goce y la comprensión de los bienes culturales y de consolidar la más amplia inclusión social. Esta tendencia progresista engloba también el respeto y el fomento de la diversidad étnica y cultural, el principio de la diversidad de género y la consolidación de la seguridad jurídica. Una parte de la opinión pública cree – tal vez sin mucho fundamento empírico – que reformas constitucionales pueden ser un aporte decisivo en la consecución de estas metas.

Todos estos factores prepararon el clima favorable para reformar la constitución o para elaborar un texto nuevo. En los debates públicos surgieron dos posiciones distintas: una

---

<sup>120</sup> Sobre esta atmósfera política generalizada que se inclinaba por la elaboración de una nueva constitución cf. Fernando Mayorga, *Avatares. Ensayos sobre política y sociedad en Bolivia*, Cochabamba: UMSS / CESU 2003, pp. 69-117; Hugo San Martín Arzabe, *Proceso de reforma constitucional y la posibilidad de la Asamblea Constituyente*, La Paz: Fundación Honrad Adenauer 2004.

pretendía sólo reformas parciales, por medio de los procedimientos previstos por el propio texto constitucional. Así el parlamento se constituía en “poder constitucional reformador”<sup>121</sup> y podía reformar la Carta Magna en dos periodos constitucionales mediante una ley declaratoria de necesidad de reforma (la primera fase) y la ley de reforma de la constitución (segunda fase). Esta opción fue vista como insuficiente. El parlamento estaba sumido en una profunda crisis de legitimidad y representatividad, y ya no “expresaba la verdadera voluntad popular; por lo mismo no era el más idóneo para encarar una verdadera y profunda reforma constitucional”<sup>122</sup>. Este es el camino que se siguió a partir de 2006, lo que significó pocos años después el fin de la constitución de 1967<sup>123</sup>.

Hay que considerar, por otra parte, que los derechos de los ciudadanos deben ser percibidos también en el marco del equilibrio entre deberes y responsabilidades<sup>124</sup>. Y entonces se puede afirmar que casi todas las reformas constitucionales contemporáneas, sin abandonar la base clásica del liberalismo democrático, han adoptado metas normativas de carácter social, que pueden ser enunciadas brevemente siguiendo la terminología de Rivera Santiviáñez:

“El servir a la comunidad a través de la prestación de servicios esenciales de educación, salud, comunicación e infraestructura básica;

Promover el desarrollo sostenible y sustentable sobre la base del adecuado y razonable aprovechamiento de sus recursos naturales, así como la conservación del medio ambiente, la biodiversidad y el orden ecológico equilibrado;

Promover el bienestar general, adoptando políticas económicas y sociales orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población, sobre la base del

---

<sup>121</sup> José Antonio Rivera Santiviáñez, “¿Hasta dónde...”, op. cit. (nota 27), p. 40.

<sup>122</sup> Ibid., p. 40.

<sup>123</sup> Sobre esta temática cf. Vladimir Díaz Cuellar, *Crítica de la teoría del poder constituyente. Los límites del proceso constituyente boliviano*, La Paz: Instituto de Investigación “Carlos Montenegro” 2008.

<sup>124</sup> Cf. Farit Rojas Tudela, *Derechos humanos y Asamblea Constituyente. Tomar el cielo por asalto*, La Paz: Defensor del Pueblo 2007, p. 95.

respeto de la dignidad humana y la igualdad de oportunidades de todos para el acceso a los servicios públicos esenciales, así como a una fuente de trabajo;

Garantizar la diversidad social, lo que implica que el Estado deberá respetar la diversidad étnica, cultural y de género, de manera que deberá adoptar políticas orientadas a prevenir, eliminar y sancionar todo tipo de discriminación fundada en la raza, el sexo, la religión, la edad, el idioma, la pertenencia étnica, posición económica, social o política, nivel de educación, opción sexual o cualquier otro criterio;

Defender la independencia nacional y mantener la integridad territorial, rechazando toda forma de injerencia de otros estados en sus asuntos internos; adoptando políticas de asentamiento y generación de polos de desarrollo económico en las fronteras, de manera tal que el Estado sea capaz de copar su territorio, pero no con meros asentamientos humanos, sino con políticas integrales que posibiliten la presencia real y efectiva del Estado boliviano en sus territorios fronterizos”<sup>125</sup>.

El resultado puede ser descrito como un constitucionalismo sincretista, que preserva la tradición liberal-racionalista y que la moderniza con los elementos del progresismo social. Este es el camino de las constituciones bolivianas desde 1938 hasta 2009.

### ***10.3 La inclusión de los derechos de la naturaleza***

Otra de las carencias de la Constitución de 1967 es que no contemplaba cuestiones ecológicas y medio-ambientales y, por lo tanto, no incluía medidas de protección a la naturaleza y menos derechos de la naturaleza, como ahora se denominan. Como se sabe, esta Carta Magna tampoco reconocía los diferentes derechos consuetudinarios derivados de las concepciones originarias de los pueblos indígenas campesinos. La influencia de la cosmovisión de los pueblos indígenas (que empezó a crecer en relevancia político-social a partir de 1990) se contrapone – como modelo alternativo – al modelo capitalista y, por consiguiente, al constitucionalismo liberal-democrático. Los derechos de la naturaleza, con una visión integral del individuo y su medio, representaban una demanda muy

---

<sup>125</sup> José Antonio Rivera Santiviáñez, “¿Hasta dónde...”, op. cit. (nota 27), pp. 63-64.

sentida de los sectores indígenas campesinos del país. En la Carta Magna de 2009 se han incorporado muchas de estas demandas, cuya relevancia práctica es, sin embargo, relativamente reducida.

Se trata de la incorporación de concepciones colectivistas de las colectividades indígenas campesinas, que nunca estuvieron integradas a las diversas Cartas Magnas de la nación y que recién ahora han sido consideradas positivamente, por ejemplo mediante su inclusión en el texto constitucional. Los elementos colectivistas constituyen, sin duda alguna, una ampliación y modernización muy importantes del constitucionalismo boliviano. El hecho de que estos principios fuesen relegados sistemáticamente por el constitucionalismo liberal conformó uno de los factores centrales para la declinación del constitucionalismo liberal a partir del siglo XXI.

#### ***10.4 La tradición boliviana en la filosofía del derecho***

Por todo lo tratado en este trabajo monográfico, podemos aseverar, siguiendo a *Jorge Leytón Vacaflor*, que en Bolivia sí se ha dado una notable tradición de filosofía del derecho, que se desdobra en dos vertientes: una explícita, que se manifiesta en el ámbito universitario y mediante textos especializados sobre la materia, y otra implícita, que no ha sido formulada teóricamente, pero que resulta de la interpretación permanente de la legislación y de la práctica forense en los actos judiciales<sup>126</sup>. El derecho no pertenece al mundo inmutable de la naturaleza y sus decursos previsibles, sino a la esfera de la cultura humana, en la que interviene de manera vigorosa la voluntad de los individuos y sociedades. Pensadores jurídicos como Ignacio Prudencio Bustillo, Carlos Gerke Urdininea, Rafael García Rosquellas y Ciro Félix Trigo – con notables diferencias entre ellos – habrían promovido, según Leytón Vacaflor, una filosofía boliviana del derecho, que, como fenómeno cultural, estaría orientada por valores normativos. El derecho y su

---

<sup>126</sup> Jorge Leytón Vacaflor, op. cit. (nota 3), p. 97.

práctica estaría dirigido, aunque no siempre exitosamente, hacia la realización de la justicia como guía axiológica suprema<sup>127</sup>. Gerke dio a este principio una configuración más concreta cuando postuló la tesis de que el fundamento de las constituciones bolivianas era la distinción entre el auténtico derecho y el poder arbitrario<sup>128</sup>.

Esta idea básica se ha mantenido hasta hoy. Actualmente se difunden teorías con mucha fuerza en torno al relativismo jurídico y a las incertidumbres de toda fundamentación filosófica de normas jurídicas<sup>129</sup>. Ganan fuerza igualmente las concepciones que, amparadas en el pluralismo jurídico y muy críticas del llamado etnocentrismo jurídico-político, postulan para Bolivia la aceptación de todos los modelos de derecho consuetudinario y justicia comunitaria; esta última sería más humana, más expedita y menos corrupta que la justicia ordinaria y sus castigos resultarían siempre de carácter marcadamente resocializador<sup>130</sup>.

Asimismo se expande una crítica contemporánea al derecho natural, que no ha cambiado desde la impugnación de Thomas Hobbes a esta magna concepción. Pero, como afirma Hans Wenzel, lo que queda hoy del derecho natural es la doctrina de que el derecho en general no debe convertirse en un simple apéndice del poder político o de las exigencias tecnológicas del momento, sino que debe preservar su autonomía como una de las actividades y creaciones humanas más valiosas<sup>131</sup>.

---

<sup>127</sup> Ibid., pp. 100-103, especialmente p. 101.

<sup>128</sup> Carlos Gerke Urdininea, op. cit. (nota 5), pp. 59-61.

<sup>129</sup> Hans Wenzel, *Introducción a la filosofía del derecho. Derecho natural y justicia material*, Montevideo / Buenos Aires: B de F / Euros 2005, pp. 319-334.

<sup>130</sup> Cf. el brillante ensayo de Edwin Cocarico Lucas, "El etnocentrismo político-jurídico y el Estado multinacional: nuevos desafíos para la democracia en Bolivia", en: *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales* (Salamanca), N° 43, agosto de 2006, pp. 131-152

<sup>131</sup> Hans Wenzel, op. cit. (nota 129), p. 343.

La continuidad de la filosofía boliviana del derecho no es una fidelidad absoluta a normas establecidas de una vez para siempre, sino un desarrollo constante que sigue y adopta las mejorías que se van dando en el ámbito internacional. La tradición liberal-democrática fue enriquecida por los conceptos del Estado social, que fueron incorporados, aunque de modo muy incipiente, en las constituciones de 1938 y 1945; además en la Carta Magna de 1967, y sobre todo sus reformas de 1994 y 2004, se pueden percibir algunos elementos importantes del derecho constitucional referido a instituciones novedosas. El principio de legalidad, que sujeta todas las actuaciones de los propios poderes del Estado y de los funcionarios públicos, se está afianzando en el pensamiento constitucional, sobre todo en el reconocimiento de la responsabilidad del Estado y todos sus órganos frente al administrado, lo que implica la obligación de reparar las consecuencias negativas y antihumanistas emergentes de las actuaciones estatales y judiciales, así como asumir las sanciones disciplinarias y administrativas a que hubiere lugar. Finalmente el pensamiento constitucional ha comenzado a considerar seriamente la protección del medio ambiente y de la biodiversidad como la preservación a largo plazo de la vida misma y de la salud de generaciones futuras. Con algunas dificultades y retrocesos, se puede constatar una línea de progreso permanente en el pensamiento constitucional boliviano.

## 11. Bibliografía

Alvarado, Alcides:

*Del constitucionalismo liberal al constitucionalismo social*,  
Sucre: Corte Suprema de Justicia 1994

Araos Uzqueda, Juan:

“Para una interpretación de los derechos humanos en Bolivia”,  
en: *Derechos humanos y acción defensorial* (La Paz), año 3, N° 4, 2008, pp. 49-62

Barrios Suvelza, Franz Xavier:

*La administración pública en la constitución boliviana. Diagnóstico crítico*,  
La Paz: Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente 2004

Böhrt Irahola, Carlos:

*Reingeniería constitucional en Bolivia*,  
La Paz: FUNDEMOS 2004

Böhrt Irahola, Carlos:

“Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano”,  
en: [sin compilador]: *Miradas. Nuevo texto constitucional*, La Paz: UMSA / IDEA /  
Vicepresidencia del Estado 2010, pp. 37-66

Borja, Rodrigo:

*Derecho político y constitucional*,  
México: FCE 2001

Cajías de la Vega, Magdalena:

“Visiones y realidades de los derechos humanos”,  
en: *Derechos humanos y acción defensorial* (La Paz), año 3, N° 4, 2008, pp. 13-46

Cocarico Lucas, Edwin:

“El etnocentrismo político-jurídico y el Estado multinacional: nuevos desafíos para la  
democracia en Bolivia”,  
en: *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales* (Salamanca), N° 43, agosto de 2006,  
pp. 131-152

Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional:

*Anteproyecto de Ley de Necesidad de Reforma Constitucional*,  
La Paz: PRONAGOB 2001

Cordero Carraffa, Carlos / Aliaga Palma, Gustavo (comps.):  
*Digesto. Normas del sistema político boliviano*,  
La Paz: PRONAGOB / BID / Poder Legislativo 2002

Defensor del Pueblo:  
*Mapa de progresos en derechos humanos*,  
La Paz: Defensoría del Pueblo 2003

Dermizaky Peredo, Pablo:  
*Derecho Constitucional*,  
Cochabamba: Serrano 1996

Díaz Cuellar, Vladimir:  
*Crítica de la teoría del poder constituyente. Los límites del proceso constituyente boliviano*,  
La Paz: Instituto de Investigación “Carlos Montenegro” 2008

Fernández Osco, Marcelo:  
“La visión indígena del sistema normativo de derechos humanos”,  
en: *Derechos humanos y acción defensorial* (La Paz), año 3, N° 4, 2008, pp. pp. 391-420

Galindo de Ugarte, Marcelo:  
*Constituciones bolivianas comparadas (1826-1967)*,  
La Paz: Amigos del Libro 1991

Gamboa Rocabado, Franco / Manuel Morales Álvarez:  
*Bitácora de la Asamblea Constituyente 2006-2007*,  
Sucre: Centro Juana Azurduy 2008

García-Pelayo, Manuel:  
*Derecho constitucional comparado*,  
Madrid: Espasa-Calpe 1993

García Rosquellas, Rafael:  
*Filosofía del derecho*,  
Sucre: Universidad de San Francisco Xavier 1966

Gerke Urdininea, Carlos:  
*Introducción a la filosofía del derecho*,  
La Paz: Universidad Católica Boliviana 2008



Gordillo Bohórquez, Leónidas:  
*Apuntes de derecho constitucional*,  
Oruro: Gráfica Andina 1998

Gutiérrez Sanín, Francisco (comp.):  
*Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*,  
Bogotá: Editorial Norma 2002

Jost, Stefan et al.:  
*La Constitución Política del Estado. Comentario crítico*,  
La Paz: Fundación Konrad Adenauer 2003

Lazarte, Jorge:  
“Presidencialismo limitado e inviabilidad parlamentaria: el caso de Bolivia”,  
en: Dieter Nohlen / Mario Fernández (comps.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad 1998, pp. 253-268

Leytón Vacaflor, Jorge:  
*Filosofía del derecho*,  
La Paz: Excelsior 2005

Leytón Vacaflor, Jorge:  
*La filosofía jurídica en Bolivia. El pensamiento filosófico y jurídico en Bolivia*,  
La Paz: Excelsior 2008

Lösing, Norbert:  
*La jurisdiccionalidad constitucional en Latinoamérica*,  
Madrid: Fundación Honrad Adenauer / Dykinson 2002

Löwenstein, Karl:  
*Teoría de la constitución*,  
Barcelona: Ariel 1979

Mayorga, Fernando:  
*Avatares. Ensayos sobre política y sociedad en Bolivia*,  
Cochabamba: UMSS / CESU 2003

Mayorga, Fernando:  
“Sociedad civil y derechos humanos”,  
en: *Derechos humanos y acción defensorial* (La Paz), año 3, N° 4, 2008, pp. 85-142

Mayorga, René Antonio:

“Presidencialismo parlamentarizado y procesos de decisión en Bolivia”,

en: Dora Cajías et al. (comps.), *Visiones de fin de siglo. Bolivia y América Latina en el siglo XX*, La Paz: IFEA / Coordinadora de Historia 2001, pp. 291-304

Orías Arredondo, Ramiro:

“Agenda de justicia para la reforma constitucional: algunos elementos de discusión”,

en: *Opiniones y Análisis* (La Paz), N° 81, noviembre de 2006, pp. 11-51

Ortega Torres, Jorge:

*Constitución Política de Colombia*,

Bogotá: Temis 1991

Ossio, Lorena / Ramírez, Silvina:

*Justicia comunitaria: propuesta normativa para el reconocimiento de la justicia comunitaria*,

La Paz: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 1998

REPAC,

*Nueva Constitución Política del Estado*,

La Paz: Vicepresidencia del Estado 2009

Peres Velasco, Antonio:

*Nociones básicas de filosofía jurídica*,

La Paz: Plural 2008

Rivera Santiváñez, José Antonio:

*Reforma constitucional en democracia*,

en: Stefan Jost et al., *La Constitución Política del Estado. Comentario crítico*, La Paz: Fundación Konrad Adenauer 2003, pp. 463-502

Rivera Santiváñez, José Antonio:

“¿Hasta dónde reformar la constitución?”,

en: *Opiniones y análisis* (La Paz), N° 78, junio de 2006, tomo I: *Temas para la Asamblea Constituyente*, pp. 39-93

Rivera Santiváñez, José Antonio:

“El pluralismo político, la Constitución y la realidad”,

en: *Los Tiempos* (Cochabamba) del 18 de julio de 2014, p. A8

Roca Sarmiento, Eliana:

*Ciudadanía inconclusa*,

Santa Cruz de la Sierra: El País 2004

Rojas Tudela, Farit:

*Derechos humanos y Asamblea Constituyente. Tomar el cielo por asalto,*  
La Paz: Defensor del Pueblo 2007

Romero Bonifaz, Carlos:

*Constituciones comparadas y comentadas. Estados unitarios, federales, autonómicos, socialistas, plurinacionales y multiculturales,*  
Santa Cruz: El País 1997

Romero Bonifaz, Carlos / Carlos Böhrh Irahola / Raúl Peñaranda,

*Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional,*  
La Paz: FES-ILDIS / fBDM 2009

Rotker, Susana (comp.):

*Ciudadanías del miedo,* Caracas:  
Nueva Sociedad 2000

Salinas Mariaca, Ramón (comp.):

*Las constituciones de Bolivia,*  
La Paz: Colegio de Abogados de La Paz 1989

Sánchez Bustamante, Daniel:

*Principios de derecho,*  
La Paz: Artística 1919

San Martín Arzabe, Hugo:

*Proceso de reforma constitucional y la posibilidad de la Asamblea Constituyente,*  
La Paz: Fundación Konrad Adenauer 2003

Torrice Tejada, Luis Fernando:

*Filosofía del derecho,*  
La Paz: G.P.I. 2009

Trigo, Ciro Félix:

*Derecho constitucional boliviano,*  
La Paz: Cruz del Sur 1951

Urioste, Juan Cristóbal:

*Constitución Política del Estado. Historia y reformas,*  
La Paz: Fundación Milenio 2003

Varnoux Garay, Marcelo:

*El Estado que necesitamos, el Estado que queremos: una evaluación del papel del Estado en el marco de las reformas de segunda generación,*

en: Carlos Toranzo Roca (comp.),

*Bolivia, visiones de futuro,*

La Paz: FES-ILDIS 2002, pp. 69-109

Welzel, Hans:

*Introducción a la filosofía del derecho. Derecho natural y justicia material,*

Montevideo / Buenos Aires: B de F / Euros 2005

Daniel Zovatto, Daniel (2004):

“Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado 1978-2004”,

en: Daniel Zovatto et al., *Democracia directa y referéndum en América Latina*, La Paz: Corte Nacional Electoral 2004, pp. 7-28

[sin compilador]:

*Miradas. Nuevo texto constitucional,*

La Paz: UMSA / IDEA / Vicepresidencia del Estado 2010