

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



TESIS DE GRADO

**“LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA
Y EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”**

Postulante: Johnny Fermin Apanqui Otoya.

Tutor: M.sc. Julio Velásquez Mallea

LA PAZ – BOLIVIA
2019

DEDICATORIA

A Dios.

Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de tu infinita bondad y amor.

De manera especial a mi Madre.

Por darme la vida, quererme mucho, y creer en mí, pues ella fue el principal cimiento para la construcción de mi vida profesional, sentó en mí las bases de responsabilidad y deseos de superación pues sus virtudes infinitas y su gran corazón me llevan a admirarla cada día más. Gracias Dios por darme esa dicha de tenerla a mi lado.

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis, si bien ha requerido de esfuerzo y mucha dedicación, no hubiese sido posible su finalización sin la cooperación académica, logística y personal desinteresada, de mi docente tutor en el recorrido laborioso de este trabajo, en el cual se convirtió un soporte muy fuerte en momentos de angustia y desesperación, motivo por el cual y a través de este medio, y con toda la sinceridad del mundo quiero expresarle un infinito y extensivo agradecimiento, por la culminación de la misma.

En primer lugar agradecer a Dios, por haberme obsequiado el don más preciado que es la vida, por haberme encaminado en el sendero del conocimiento, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente, y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte, y compañía durante todo el periodo de mi formación académica, y por estar presente no solo en esta etapa tan importante de mi vida sino en todo momento, ofreciéndome lo mejor y buscando lo mejor para mi persona, y no cesan mis ganas de decir que es gracias a usted; que esta meta está cumplida.

El termino gratitud, no siempre es asociado o familiarizado con los docentes, estos en la mayoría de ocasiones son vistos con desprecio y asociados con personas que castigan, pero la realidad es que estas personas son sumamente importantes en nuestro desarrollo como personas, y especialmente en mi caso mi docente fue crucial para la realización y finalización de esta tesis.

Consecuentemente, quiero expresar mi más amplio y especial agradecimiento, a mi maestro y tutor de Tesis, Msc. Julio Velásquez Mallea, docente de nuestra querida Universidad cuya instrucción me dio la posibilidad de dejar mis primeras huellas en la superación ante mi inconsistencia, pues finalizar este proyecto no hubiera sido posible sin el apoyo incondicional y profesional, por la paciencia,

sabiduría y perseverancia de ánimo que constantemente me brinda, no solo en la vida académica sino también en la vida profesional y personal, pues es un desprendimiento invaluable, y me considero muy afortunado de haberme tropezado en su camino y haber sido su alumno y tutorado, por todo el tiempo que me han brindado, mi inmensa gratitud hacia usted muchísimas gracias.

Finalmente, agradecer a la Universidad Mayor de San Andrés, a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, y en particular a la Carrera de Ciencia Política, gracias por concederme la oportunidad de ser parte de esta institución y por haberme permitido formarme en ella, y como no agradecer también a todos mis docentes, y todas las personas que fueron partícipes de este proceso, ya sea de manera directa o indirecta, gracias a todos ustedes,

Este es un momento muy especial que espero, perdure en el tiempo, no solo en la mente de las personas a quienes agradecí, sino también a quienes invirtieron su tiempo para echarle una mirada a esta tesis; a ellos asimismo les agradezco con todo mí ser.

A todos ustedes, mi mayor reconocimiento y gratitud

ÍNDICE

DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTOS.....	iii
ÍNDICE.....	v
RESUMEN.....	ix
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I.....	4
DISEÑO DE INVESTIGACIÓN DE LA TESIS.....	4
1.1. OBJETO DE ESTUDIO.....	4
1.1.1. DIMENSIÓN TEMPORAL	4
1.1.2. DIMENSIÓN ESPACIAL	4
1.2. PROBLEMATIZACIÓN	4
1.2.1. PROBLEMA	6
1.2.2. JUSTIFICACIÓN	10
1.3. OBJETIVOS.....	11
1.3.1. OBJETIVO GENERAL	11
1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	11
1.4. HIPÓTESIS.....	12
1.5. VARIABLES.....	12
1.5.1. VARIABLE INDEPENDIENTE.....	12
1.5.2. VARIABLE DEPENDIENTE	12
1.6. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	12
1.6.1. ESTADO	13

1.6.2. POLÍTICA.....	13
1.6.3. DEMOCRACIA.....	14
1.6.4. CONSTITUCIÓN.....	14
1.6.5. ELECCIONES.....	15
1.6.6. CONFLICTO.....	16
1.6.7. REELECCIÓN.....	16
1.7. METODOLOGÍA.....	17
1.7.1. MÉTODO HISTÓRICO.....	17
1.7.2. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	17
CAPÍTULO II.....	18
MARCO TEÓRICO.....	18
ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN.....	18
2.1. ARGUMENTOS HISTÓRICOS Y ACADÉMICOS SOBRE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL.....	21
2.2. SISTEMA PRESIDENCIALISTA Y SU REFORMA.....	23
2.3. LOS CICLOS REELECCIONISTAS EN AMÉRICA LATINA.....	26
2.4. ANÁLISIS DE DISTINTAS POSICIONES TEÓRICAS SOBRE EL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN.....	30
2.5. DISTINTAS FORMULAS EN TORNO A LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL.....	33
2.6. LA VENTAJA DE COMPETIR POR LA REELECCIÓN COMO PRESIDENTE EN EJERCICIO.....	36
CAPÍTULO III.....	39
ALCANCES Y CONTENIDO DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL.....	39
3.1. REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN AMÉRICA LATINA.....	39

3.2.	ARGUMENTOS DE LA REELECCIÓN INDEFINIDA.	40
3.3.	PRESIDENCIALISMO FUERTE Y REELECCIÓN SIN LÍMITES.....	44
3.3.1.	DEBATE Y DEFENSA DE LA REELECCIÓN.	45
3.3.2.	TEST DEL TERCER MANDATO.....	46
3.3.3.	DEMOCRACIA: EN CLAVE REPUBLICANA.	47
3.3.4.	DEMOCRACIA: EN CLAVE POPULISTA.	48
3.4.	CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA QUE ESTABLECE LA REELECCIÓN.....	50
3.4.1.	FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS CIUDADANOS.	50
3.4.2.	ADOPCIÓN DE REGLAS ELECTORALES INCLUYENTES.....	51
3.4.3.	EXPANSIÓN DEL PODER PRESIDENCIAL.	51
3.5.	LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS FRENTE A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.....	52
3.6.	PRINCIPIO DE ALTERNABILIDAD EN EL PODER COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.....	54
3.6.1.	ESTADO DE DERECHO.....	56
3.6.2.	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	58
3.6.3.	DEMOCRACIA Y PRINCIPIO DE ALTERNABILIDAD.....	60
	CAPÍTULO IV.....	62
	DESARROLLO Y ANÁLISIS DE LA TRAYECTORIA DE LAS LESIONES A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LA REELECCIÓN ILEGAL	62
4.1.	UNA HISTORIA PROGRESIVA DE UNA EXPERIENCIA DE REFORMA A TRAVÉS DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE	62
4.2.	LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA COMO VULNERACIÓN AL DERECHO DE IGUALDAD Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA.....	74

4.3. INFORME SOBRE LOS LÍMITES A LA REELECCIÓN PARTE I – PRESIDENTES APROBADO POR LA COMISIÓN DE VENECIA EN SU 114ª SESIÓN PLENARIA (VENECIA, 16 Y 17 DE MARZO DE 2018)	75
4.4. ¿EXISTE UN DERECHO HUMANO A LA REELECCIÓN?	77
4.5. LOS LÍMITES DE LA REELECCIÓN FRENTE A LA RESTRICCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICOS DE LOS CANDIDATOS.....	82
4.6. LOS LÍMITES DE LA REELECCIÓN FRENTE A LA RESTRICCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICOS DE LOS ELECTORES.	86
4.7. ¿CUÁL ES LA MEJOR MANERA DE MODIFICAR LOS LÍMITES A LA REELECCIÓN DENTRO DE UN ESTADO CONSTITUCIONAL?.....	91
4.8. EL RENOVADO DEBATE SOBRE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL. 95	
4.9. ¿LOS DERECHOS POLÍTICOS SON FUNDAMENTALES?.....	96
4.10. EL FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL (TCP) DE BOLIVIA Y LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0084/2017	97
CAPITULO V.....	100
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	100
5.1. CONCLUSIONES	100
5.2. RECOMENDACIONES.....	102
BIBLIOGRAFÍA.....	104
ANEXOS.....	108

RESUMEN

El estudio de la reelección indefinida es de gran importancia, pues todo Estado democrático se organiza sobre las bases y los principios constitucionales, enmarcados en las constituciones de los Estados, y en consecuencia la democracia esta relacionada directamente con los principios de: la separación de poderes, el sistema de pesos y contra pesos, los controles horizontales y verticales al ejercicio del poder político y la alternancia en el ejercicio del poder.

Y, a modo de acápite no está por demás realizar un retroceso a finales de los años 80, donde se observa que paulatinamente varios países de la región fueron retomando la línea democrática después de brutales dictaduras y atropellos a los derechos humanos, llegando a la consigna de prohibir la reelección presidencial inmediata y mucho mas aun la reelección indefinida, pero contrariamente a ello en la actualidad mucho países de la región flexibilizaron sus constituciones a tal punto de incorporar en ellas la reelección indefinida o ilimitada.

Consecuentemente, la metodología empleada dentro de esta investigación, consiste en analizar la relación entre la reelección presidencial indefinida y el principio constitucional de alternabilidad en el poder político, y que en este caso en particular se emplea mediante una sentencia constitucional emanado por el tribunal supremo constitucional plurinacional de Bolivia, favoreciendo de esta manera a todas las autoridades y en especial al primer mandatario de los Bolivianos, por todo lo expresado se estudio esta figura constitucional que a su vez lo han venido aplicando varios países de la región, y como resultado concreto se llego a establecer que la reelección presidencial indefinida pone en riesgo el principio constitucional de alternabilidad en el poder político, con relación de implicancia a la vulneración de los derechos de igualdad en

condiciones y participación política de las minorías en un Estado de derecho democrático.

En síntesis no se pretende imponer criterios ni romper el equilibrio que debe tener una investigación objetiva, pues cada persona está en capacidad de dirimir lo beneficioso o perjudicial para una democracia, por ello recorro a un pensamiento de Stephen Holmes quien decía “Nada es más democrático que auto restringirse”.

INTRODUCCIÓN

El tema de la reelección presidencial no es nuevo en la región latinoamericana. Su discusión ha estado presente desde la formación de las nuevas Repúblicas en el siglo XIX. No obstante, la transición a la democracia estableció nuevos límites a las aspiraciones de continuidad de los líderes presidenciales optando por periodos alternos de gobierno o prohibiendo del todo la posibilidad de retornar a la silla presidencial.

La investigación que contiene el presente trabajo de Tesis, se desarrolla en los marcos de la actual Constitución Política del Estado, que cualifica al nuevo Estado como plurinacional, y en esta categoría, reconoce la reelección presidencial por una sola vez de manera continua.

Para analizar esta problemática es necesario mencionar la causas, que contrariamente a la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, el Tribunal Constitucional Plurinacional admite el auto constitucional 0269/2017, que hace referencia a la acción de inconstitucionalidad frente a los arts. 156, 168, 285. II y 288 de la Constitución y la inconstitucionalidad de los arts. 52. III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la Ley N° 026 del Régimen Electoral, esgrimiendo argumentos inconsistentes, incoherentes y carentes de sustento jurídico constitucional.

Es una decisión que, de un lado, desconoce la voluntad ciudadana expresada en los referendos populares de 25 de enero de 2009, y de 21 de febrero de 2016, en los que la mayoría absoluta de los bolivianos y bolivianas han expresado su voluntad política de no admitir la reelección de autoridades por más de una vez de manera continua; y por otra parte, viola el derecho político de votar y que se respete la voluntad política expresada en el voto de los

millones de bolivianos que el 21 de febrero de 2016 rechazaron la Ley de reforma del art. 168 de la Constitución, y el derecho a vivir en democracia.

Lo catastrófico del caso es que, esa decisión ha causado una herida de muerte al Estado constitucional de derecho y al régimen de gobierno democrático; ya que desconoce las reglas preestablecidas en la Constitución con las que fueron elegidas las autoridades representativas, e infringe los principios constitucionales sobre los que se organiza el ejercicio del poder político del Estado, tales como el principio de periodicidad y la alternancia en el ejercicio del poder político, el principio de separación de funciones, el principio de pesos y contrapesos, y el sistema de controles horizontales y verticales al ejercicio del poder.

Para dicho cometido, se ha estructurado el trabajo en cinco (5) capítulos:

El primer capítulo, hace referencia a la estructuración del diseño de la investigación, en el que se describe el planteamiento del problema, la fundamentación e importancia del tema, los objetivos y la construcción del marco teórico y conceptual del que se encuadra el estudio, con ello se busca comprender mejor la reelección presidencial indefinida, con una mirada enfocada en el presidente como actor que promueve el cambio, también se ahondan en otros enfoques teóricos acerca del principio de constitucionalidad, tales como el principio de alternabilidad política y el derecho de participación política de las y los ciudadanos, y por último se plantea la hipótesis del trabajo de investigación.

El segundo capítulo, trata sobre el marco teórico, el origen y la evolución del objeto de la investigación, así como los argumentos históricos sobre la reelección presidencial, toda vez que, no sólo se trata, en este caso, de la íntima relación funcional que existe entre la política y administración del estado,

sino que, involucra al principio de la alternabilidad en el ejercicio del poder político ya que, da lugar a la permanencia indefinida en el cargo a una sola persona, también abordaremos los ciclos reeleccionistas en Latinoamérica, como ser la prohibición absoluta, reelección no inmediata, reelección inmediata por una sola vez y la reelección indefinida.

En el capítulo tercero, versa sobre los alcances y contenidos de la reelección presidencial dentro el marco constitucional, relacionando los presidencialismos fuertes y la reelección indefinida, consecuentemente se contextualiza los debates y defensas sobre la reelección indefinida, llegando al parangón de una democracia en clave republicana y en clave populista, caracterizando el fortalecimiento de los derechos de la ciudadanía, la adopción de nuevas reglas electorales influyentes, y la expansión del poder presidencial, y por otro lado también se toma en cuenta los derechos de la minoría frente a las reformas constitucionales, y como último punto la alternabilidad en el poder como principio constitucional que no debe confundirse como un bipartidismo o un pluripartidismo.

Es en el capítulo cuarto, que se desarrolla el Análisis de la trayectoria de las vulneraciones a los principios constitucionales, como ser la independencia y separación de los poderes constituidos, la no reelección indefinida, consecuentemente se analizara si existe un derecho humano a la reelección y cuáles son los límites de este derecho, y si estos límites a la reelección restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los candidatos y los electores.

Por último en el capítulo quinto, se contempla en analizar el peso teórico de los hallazgos que resultan de la investigación, bosquejando en este párrafo las conclusiones y recomendaciones finales del trabajo.

CAPITULO I

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN DE LA TESIS

1.1. OBJETO DE ESTUDIO

*“LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA Y EL PRINCIPIO
CONSTITUCIONAL”*

1.1.1. DIMENSIÓN TEMPORAL

A partir de la promulgación y vigencia de la actual Constitución Política del Estado Plurinacional (07 de febrero del año 2009) hasta el fallo del Tribunal Supremo Constitucional que aprueba la **“Reelección”**.

1.1.2. DIMENSIÓN ESPACIAL

La realidad del Estado Plurinacional de Bolivia.

1.2. PROBLEMATIZACIÓN

En el siglo XXI la reelección presidencial se ha extendido en sus diferentes versiones y tipos.

En la década de los ochenta, los países que retornaban a la senda democrática seguían la consigna de la prohibición de reelección inmediata. Existía cierta asociación entre la reelección inmediata, la continuidad en el poder y la experiencia de los gobiernos militares que no fijaban plazos a su dominio. Algunos países mantenían la reelección no inmediata o alterna y otros eran aún más severos e imponían la prohibición absoluta de un nuevo turno en el poder.

En la década de los noventa comenzó a establecerse, en algunos países, la reelección inmediata. El proceso tuvo idas y vueltas, pero continuó desde entonces con una variante extrema: la reelección indefinida o ilimitada adoptada en Venezuela.

Aquí se considera que la reelección ilimitada o indefinida es un factor crucial de reforzamiento del poder presidencial y pone en riesgo el propio carácter democrático y republicano del régimen político.

Asimismo, existe una gran probabilidad que países que transitan el camino político del populismo latinoamericano de este nuevo siglo adopten en los próximos años la reelección indefinida, pues los proyectos políticos que sostienen parecen requerir de la permanencia del liderazgo que encarnan los actuales presidentes.

La ciencia política ha abordado escasamente este problema de investigación, lo que dificulta el estudio del tema, pues no existe un desarrollo teórico que ofrezca suficientes elementos para su análisis. En efecto, dadas las consecuencias que podría generar la reelección presidencial en el sistema político y en el ejercicio del gobierno, se puede evidenciar la presencia de dos posiciones: la positiva o permisiva, y la negativa o prohibitiva.

La posición positiva o permisiva de la reelección presidencial tiene como principal sustento, el principio de la extensión del buen gobierno sobre la base de la soberanía popular; lo que supone dejar al titular de la soberanía en la libertad de prolongar una buena administración del Estado lograda por el Presidente de la República reeligiéndolo en el cargo; pues será el pueblo que, como titular de la soberanía, en última instancia lo reeligió o no en función al resultado de la gestión desarrollada por el Presidente.

En cambio la posición negativa o prohibitiva de la reelección presidencial tiene como sustento principal la defensa del principio republicano de la alternabilidad en el ejercicio del poder político; ya que genera un indebido continuismo de un Presidente y su proyecto político en el poder, cerrando las posibilidades de cambio de dirección y proyecto político en la conducción del Estado, agravándose la situación con la concentración del poder político en el Presidente, con lo que peligrosamente se crean las condiciones necesarias para transitar de un régimen democrático hacia un régimen autocrático.

1.2.1. PROBLEMA

“La investigación se inicia con la idea de un problema que posteriormente, mediante el proceso de problematización y construcción del objeto de investigación, se estructura y formula en el problema de investigación, uno o varios cuestionamientos acerca de fenómenos, objetos, personas, instituciones o relaciones entre estas entidades”¹ (Torrico, 2002).

“La investigación científica empieza con la selección y la correcta formulación de los problemas de investigación. Este primer paso influye sobre todos los demás procesos. En la elección de un problema el investigador se guía por una gran variedad de factores, entre los cuales están, naturalmente, sus intereses y valores”. “En conclusión, pues, en las ciencias sociales las tres dimensiones de la importancia de un problema –la *personal - subjetiva*, la *externa político - social* y la *teórica* respecto al cuerpo de conocimientos acumulados - pueden ser motivos igualmente válidos para la elección”². (Batoline, 1988)

¹ **Torrico Canaviri, Gualberto (2002)**. Matrices de operacionalización. Una herramienta para la investigación en ciencias sociales. Artes Gráficas Latina. La Paz – Bolivia. p. 19.

² **Bartolini, Stefano (1988)**. Metodología de investigación política. Manual de Ciencia Política. Alianza Editorial. España. p. 40-41.

De estos elementos identificados, se elige el problema general a ser resuelto que es:

“La reelección presidencial indefinida, vulnera los derechos políticos de todos los ciudadanos reconocidos en el marco constitucional y en la convención interamericana de derechos humanos, lo cual atenta al principio de la alternabilidad en el poder”.

Estos lineamientos teóricos y preliminares guiarán el desarrollo de esta investigación desde la ciencia política. En ese horizonte, surgen varios problemas vinculados con el tema en cuestión, de ellos, interesa en esta investigación, el siguiente enunciado:

¿LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA VULNERA EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN BOLIVIA?

En Bolivia, la Asamblea Legislativa Plurinacional elaboró un proyecto legislativo denominado "Ley de Aplicación Normativa", cuya pretensión última no era simplemente desarrollar normas constitucionales, sino habilitar por vía de una Ley interpretativa, la segunda reelección presidencial del gobernante de turno, violando el principio constitucional a pesar de la existencia de un mandato imperativo en sentido contrario, establecido por la misma Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

Cabe recordar que, en el caso de Bolivia, la Constitución Política del Estado³ es una *Constitución Normativa*⁴, vale decir que se trata de la norma máxima que,

³ **Constitución Política del Estado:** Una compilación de documentos de análisis y publicaciones relevantes sobre las nuevas disposiciones insertas en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, puede consultarse en mi Blog Jurídico: <http://bit.ly/1gAA2IU> (Septiembre 2013)

⁴ **Constitución Normativa:** El carácter normativo de la Ley Fundamental, fue puesto de relieve por el Tribunal Constitucional Español, que en su momento señaló que la Constitución es una norma, pero una norma cualitativamente distinta de las demás, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política y de informar todo el ordenamiento jurídico. Al respecto, resulta de enorme utilidad consultar las Sentencias de 31 de marzo de 1981 y, de 28 de abril de 1982, emitidas por el referido Tribunal Constitucional: <http://bit.ly/16aw22H> (Agosto 2013)

por ser la base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico, tiene preferencia en su aplicación por parte de todas las autoridades y particulares obligados a su observancia, conteniendo un conjunto de principios fundamentales, valores supremos, derechos y garantías constitucionales, que en consonancia con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos conforman el bloque de constitucionalidad, y que son de aplicación directa para la resolución de conflictos concretos emergentes de la relación entre el Estado y los particulares, o de éstos entre sí.

Ello se infiere, de las disposiciones referidas a la supremacía de la Constitución y la jerarquía normativa en el ordenamiento jurídico boliviano, previstas por el artículo 410, parágrafo II del texto constitucional vigente, que declara expresamente que:

*“...la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano, y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. Asimismo, señala que el bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país...”*⁵ (Gaceta Oficial del Estado, 2019)

Y finalmente, establece la jerarquía normativa para la aplicación de las normas jurídicas, en el ordenamiento jurídico boliviano, entre las cuales no se encuentra la categoría de *Leyes de Aplicación Normativa*.

Consecuentemente, por mandato constitucional el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), es el máximo guardián de la Constitución, porque el constituyente le ha encomendado la labor de resguardar la supremacía de la Constitución frente al ordenamiento jurídico ordinario, desarrollando el control

⁵ Gaceta Oficial del Estado, (2009), “Constitución Política del Estado Boliviano”, La Paz.

especializado y concentrado de la constitucionalidad de las disposiciones legales, emitiendo sentencias con efecto general frente a todos, anulando la disposición legal incompatible con la Constitución y expulsándola del ordenamiento jurídico del Estado.

En ese entendido, la reelección presidencial indefinida viola el principio constitucional en Bolivia, cabe mencionar también, que la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en su párrafo II, prevé expresamente que:

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

⁶(Gaceta Oficial del Estado, 2019)

Según esta disposición, los mandatos constitucionales que fueron conferidos por el pueblo, a través de elecciones libres y democráticas, al Presidente y Vicepresidente del Estado, con anterioridad a la vigencia de la Constitución aprobada el año 2009, serán considerados como el primer período constitucional a los fines de reelección, de manera que podrán ser reelegidos inmediatamente, pero por una sola vez, de acuerdo a lo previsto por el art. 168 de la constitución que refuerza este entendimiento al disponer en forma clara que:

"...El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua".⁷ (Gaceta Oficial del Estado, 2019)

⁶ Gaceta Oficial del Estado, (2009), "Constitución Política del Estado Boliviano", La Paz.

⁷ Gaceta Oficial del Estado, (2009), "Constitución Política del Estado Boliviano", La Paz.

En consecuencia, se puede decir también que; actuar en sentido contrario al texto constitucional (argumentando que se debe computar el período presidencial desde el momento de la vigencia del Estado Plurinacional, y no así desde la vigencia de la propia Constitución), constituye un flagrante quebrantamiento y violación de las reglas establecidas por voluntad del constituyente, en la configuración del sistema constitucional boliviano, derivando así en una directa vulneración de lo previsto en el citado art. 168 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, que sólo permite la reelección inmediata por una sola vez, y no así por dos veces.

1.2.2. JUSTIFICACIÓN

Esta investigación analiza la problemática de la reelección indefinida, como se sabe, la reelección presidencial ha sido un experimento de los gobiernos de izquierda, que respectivamente ha ido ganando terreno en los últimos años.

Consecuentemente, en el Estado Boliviano a partir de la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado, aprobada mediante Referéndum de 25 de Enero de 2009 y promulgada en fecha 7 de febrero de 2009, la reelección presidencial es viable solo por una vez de manera continua, por mandato del artículo 168 de la Constitución Política del Estado.

Si bien es cierto que los derechos fundamentales son un límite natural al ejercicio del poder político del Estado, no es menos cierto que en una sociedad organizada y en un modelo de Estado democrático constitucional de Derecho el ejercicio de esos derechos no es irrestricto; pues toda persona tiene que ejercer sus derechos en armonía con el derecho de las demás personas y con respeto del bien común y los intereses generales.

Consecuentemente, una reelección indefinida al no poner límites a la reelección presidencial viola el principio constitucional, y vulneraría el derecho político a la participación, así como el derecho a la igualdad de los demás ciudadanos y ciudadanas que postulen al cargo en las elecciones; ya que, por previsión de la Constitución, el Presidente y Vicepresidente no requieren renunciar al cargo para habilitarse a la reelección, por lo que realizan la campaña utilizando el aparato estatal con una ventaja frente a los otros candidatos que no gozan de ese privilegio.

La restricción a la elección presidencial indefinida, evita la creación de caudillos autoritarios, que por lo general son los causantes de las mayores violaciones al principio constitucional y de los derechos humanos de la población. Básicamente la alternancia política se contrapone a la discrecionalidad e impunidad que produce el ejercicio eterno del poder público, de ahí que no se puede decir, que evitar que una autoridad pública se encarama en el ejercicio del poder político, de manera permanente sea atentatorio o restrictivo de algún derecho.

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. OBJETIVO GENERAL

Demostrar que la reelección presidencial indefinida viola el principio constitucional en Bolivia.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Explicar la significación de la reelección desde la Constitución Política del Estado Plurinacional.

- Demostrar que la reelección en la realidad boliviana atenta principios teóricos sobre la constitucionalidad.
- Exponer las acciones ilegales de los magistrados del Órgano Judicial en la habilitación de la reelección presidencial.
- Describir la trayectoria de las lesiones constitucionales en la realidad boliviana.

1.4. HIPÓTESIS

“La reelección presidencial indefinida viola el principio constitucional en Bolivia y está en entredicho la legislación nacional frente a otros de carácter internacional como la Corte Interamericana de Justicia”.

1.5. VARIABLES

1.5.1. VARIABLE INDEPENDIENTE

- ✓ Atenta los principios constitucionales y restringe el derecho de la alternabilidad.

1.5.2. VARIABLE DEPENDIENTE

- ✓ La resolución constitucional del Órgano Judicial

1.6. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

La organización del marco teórico se condensa en las siguientes categorías:

1.6.1. ESTADO

El Estado “Es la sociedad jurídicamente organizada capaz de imponer la autoridad de la ley en el interior y firmar su personalidad y responsabilidad frente a las similares del exterior”⁸ (Cabanellas, 2015).

El Estado “Es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas”⁹ (Max Weber, 1979).

El Estado, “No es el reino de la razón, sino de la fuerza; no es el reino del bien común, sino del interés parcial; su fin no es el bienestar de todos, sino de los que detentan el poder; no es la salida del estado de naturaleza, sino su continuación bajo otra forma. Antes al contrario, la salida del estado de naturaleza coincidirá con el fin del Estado. De aquí la tendencia a considerar todo Estado una dictadura y a calificar como relevante solo el problema de quién gobierna (burguesía o proletariado...”¹⁰ (Karl Marx, 1973).

1.6.2. POLÍTICA

Podemos definir a la política como una de las tantas maneras posibles para ejercer el poder con el fin de mediar las diferencias presentes entre pares en cuanto a intereses en una sociedad en particular.

⁸ Guillermo Cabanellas de Torres. (2015), “DICCIONARIO. JURÍDICO. ELEMENTAL. NUEVA EDICIÓN ACTUALIZADA”, Buenos Aires.

⁹ Weber, Max. El político y el científico. (Fotocopia)

¹⁰ Karl Marx, 1979, **La pequeña burguesía y el problema del poder**

Política *“Es aquella que se caracteriza por una lucha entre personas o agrupaciones para detentar el ejercicio del poder. El Estado es aquel que detenta el uso de la violencia legítima, la política es la lucha por el poder como tal.”* (Max Weber, 1979).

Política *“Es aquella toma de decisiones por parte del gobierno y agrupaciones parlamentarias dedicadas a la política, y en última instancia dedicada a la coerción. Por ende, la política se encuentra por fuera de las masas, limitada al ámbito burocrático y partidario”*¹¹ (Antonio Gramsci, 1994).

1.6.3. DEMOCRACIA

La democracia es una forma de gobierno del Estado donde el poder es ejercido por el pueblo, mediante mecanismos legítimos de participación en la toma de decisiones políticas.

La democracia “es un sistema político, en donde el poder del pueblo se ejerce sobre el pueblo. El pueblo se convierte al mismo tiempo en sujeto y objeto” (Sartori).

*Democracia “Es el conjunto de reglas procesales de las que la principal, pero no la única, es la regla de la mayoría”*¹² (Norberto Bobbio, 1996).

1.6.4. CONSTITUCIÓN

Constitución “Es un conjunto de reglas en materia de gobierno y de la vida de la comunidad. La Constitución de un Estado, es un conjunto de reglas que son relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal” (Maurice Hauriou,).

¹¹ Antonio Gramsci, Cuadernos de la cárcel, tomo V, cuaderno 13, párrafos 2, México, Era, 1994.

¹² Bobbio, Norberto (1996). El filósofo y la política. México: Editorial EFE.

La Constitución es un conjunto organizado de disposiciones que “configura y ordena los poderes del Estado por ella construidos, y que por otra parte, establece los límites del ejercicio del poder y el ámbito de libertades y derechos fundamentales, así como los objetivos positivos y las prestaciones que el poder debe cumplir en beneficio de la comunidad” (Aristóteles).

Para Kelsen el vocablo Constitución tiene dos sentidos, un sentido lógico-jurídico y un sentido jurídico-positivo.

La Constitución en su sentido lógico-jurídico, es la norma fundamental o hipótesis básica; la cual no es creada conforme a un procedimiento jurídico y, por lo tanto, no es una norma positiva, debido a que nadie la ha regulado y a que no es producto de una estructura jurídica, sólo es un presupuesto básico. Precisamente, a partir de esa hipótesis se va a conformar el orden jurídico, cuyo contenido está subordinado a la norma fundamental, sobre la cual radica la validez de las normas que constituyen el sistema jurídico.

Por su parte, una Constitución en el sentido jurídico-positivo, se sustenta en el concepto lógico-jurídico, porque la Constitución es un supuesto que le otorga validez al sistema jurídico en su conjunto, y en norma fundamental descansa todo el sistema jurídico. En este concepto la Constitución ya no es un supuesto, es una concepción de otra naturaleza, es una norma puesta, no supuesta. La Constitución en este sentido nace como un grado inmediatamente inferior al de la Constitución en su sentido lógico-jurídico.

1.6.5. ELECCIONES

Las elecciones son un proceso de toma de decisiones en el que los electores eligen, con su voto, entre una pluralidad de candidatos a quienes ocuparán los cargos políticos en una democracia representativa.

“Puede definirse la elección como un procedimiento, fijado por las normas de una organización, en virtud del cual todos o parte de los miembros de la misma escogen a un número menor de personas, o a una sola para ocupar determinados cargos en dicha organización” (Mackenzie).

1.6.6. CONFLICTO

El conflicto define al conjunto de dos o más hipotéticas situaciones que son excluyentes: esto quiere decir que no pueden darse en forma simultánea. Por lo tanto, cuando surge un conflicto, se produce un enfrentamiento, una pelea, una lucha o una discusión, donde una de las partes intervinientes intenta imponerse a la otra.

Karl Marx, por su parte, ubicaba al origen del conflicto en la dialéctica del materialismo y en la lucha de clases.

Conflicto “Es un proceso dinámico, sujeto a la permanente alteración de todos sus elementos. A medida que se desarrolla su devenir cambian las percepciones y las actitudes de los actores que, en consecuencia, modifican sus conductas, toman nuevas decisiones estratégicas sobre el uso de los recursos que integran su poder y, a menudo, llegan a ampliar, reducir, separar o fusionar sus objetivos” (Entelman).

“El conflicto existe cuando ocurren actividades incompatibles que impiden o interfieren con la ocurrencia o efectividad de una segunda actividad entre individuos, grupos o sociedades” (Morton Deutsh).

1.6.7. REELECCIÓN

El concepto de reelección es un concepto que se utiliza principalmente en el ámbito de la política para hacer referencia al acto mediante el cual una persona

que ejerce un cargo político elegible puede presentarse luego de terminado su período en funciones a una reelección.

Reelección es la acción y el resultado de reelegir. Este verbo refiere a elegir nuevamente algo. El uso del término, de todos modos, está asociado al ámbito de la política.

La reelección, en este sentido, consiste en volver a votar a un funcionario para que siga ocupando el mismo puesto. De este modo, los ciudadanos ratifican su confianza en el dirigente político en cuestión y le vuelven a dar la responsabilidad de cumplir con otro mandato.

1.7. METODOLOGÍA

1.7.1. MÉTODO HISTÓRICO

El método histórico tiene el propósito de reconstruir los acontecimientos e interpretar su sentido Un político. “tipo de investigación descriptiva estudia la conexión entre hechos que han ocurrido en el pasado en lugar de la relación entre variables del presente” (Bisquerra, 2000)¹³.

1.7.2. TIPO DE INVESTIGACIÓN

Descriptiva

El trabajo “busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice”.

¹³. Bisquerra, Rafel (2000). Métodos de investigación educativa. Barcelona: Editora CEAC Educación.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

John Locke, en un primer momento había manifestado que: “Solo existe un Estado Natural donde no existe ningún cuerpo político, ni autoridad política”¹⁴. Este Estado Natural no es más que una ficción para idealizar algunas relaciones propias de la sociedad civil capitalista: La igualdad de los hombres en tanto que individuos privados, libres y con igual poder, donde todos tiene derecho a la vida, a la propiedad que deviene finalmente propiedad privada capitalista y a las libertades individuales.

Estado Natural, que al no tener una Autoridad Constituida tiende a volverse un estado de guerra donde el hombre se vuelve lobo del hombre según la expresión de Hobbes, de tal manera que: “Siguiendo la ficción de Locke, se vuelve necesario fundar el Estado Político, Institución que Monopoliza el Poder Político, legal y coactivo, dividido internamente según diferentes funciones, cuyo objetivo será garantizar a todos los derechos del Estado Natural, es decir los derechos que supuestamente son propios de la naturaleza humana. (Derecho a la Vida, a la Propiedad Privada y a las Libertades Individuales)”. (*Dávila Loor, J. (2005 – 2006). P. 134. Democracia, representativa, participativa y directa.*)

El procedimiento para pasar del Estado Natural al Estado Político, según Locke, es el pacto social esto es, el libre consentimiento de los individuos, mediante el cual entregan el poder a un cuerpo político. (*RFLACSO 2005. Revista de*

¹⁴ Dávila Loor, Jorge. Democracia, representativa, participativa y directa. 2005 – 2006. P. 134 – 137.

Análisis Político, La tendencia. Reforma Política. P. 134 – 137.) “Los individuos renuncian a ejercer el poder por sí mismos y lo otorgan a un cuerpo político separado con tal de que este organismo preserve los denominados derechos naturales”. (Dávila Loor, J. (2005 – 2006).

El pacto social es entonces, una nueva ficción conceptual para legitimar el poder de esta autoridad pues aparece como una cesión voluntaria de los individuos reunidos en Asamblea. Cesión del poder condicionada a que, el poder constituido garantice efectivamente los llamados derechos naturales de manera que, en caso de que dichos derechos no sean debidamente garantizados, la autoridad política pierde legitimidad y la sociedad tiene derecho a la resistencia y a la desobediencia civil, hasta reconstituir nuevamente el estado político, mediante un nuevo pacto social, es decir, refundando el Estado.

Los casos de pérdida de legitimidad según Locke, son varios¹⁵:

- ✓ La Autoridad Política no tiene legitimidad cuando esta ha sido impuesta por conquista del poder desde afuera, o por usurpación del poder desde dentro.
- ✓ La Autoridad Política, legal y legítimamente establecida, pierde legitimidad cuando se vuelve una tiranía, que irrespeta o atropella los derechos naturales.
- ✓ La Autoridad Política y más concretamente el Poder Ejecutivo, pierde legitimidad, cuando asume las funciones legislativas, cuando impide que funcione el poder legislativo o cuando deja de aplicar las leyes promulgadas por el legislativo.

¹⁵ Dávila Loor J. (2005) Democracia representativa, participativa y directa.- La sociedad capitalista y el Estado.

Lo fundamental, por tanto, del Estado moderno es que sea, un Estado de derecho que elimina los privilegios establecidos por ley, como se daba en el régimen feudal, y que establece la igualdad en el derecho para todos, donde todos tienen derecho a la propiedad, incluida la de la tierra, y donde todos disponen de sus personas libremente”. (*Dávila Loor J. (2005 – 2006). La sociedad capitalista y el Estado, pág. 135*).

El pacto o contrato social representa, por su parte, un nuevo tipo de legitimidad, necesario para la reproducción de la sociedad capitalista y su Estado. Frente a la obediencia debida a la autoridad civil, porque toda autoridad viene de Dios (argumento teológico acorde con el régimen político feudal), se formula la obediencia debida porque el poder político es el garante de los llamados derechos naturales¹⁶.

Es una legitimidad política y ética, secular y no teológica, funcional a los requerimientos de la reproducción de las relaciones y de la acumulación capitalistas. Se trata de un nuevo tipo de legitimidad que da lugar a lo que Antonio Gramsci, posteriormente, llamará la hegemonía. El poder político en los Estados modernos no puede mantenerse coactivamente, requiere necesariamente cierto consenso o consentimiento social. La represión, más tarde o más temprano, por sí sola fracasa. La represión necesita estar justificada, atravesada por una legitimidad política y ética; y, mientras menos represión se requiera, más sólida es la convivencia social y la legitimidad del poder estatal. (*Gramsci. A. 1978, p. 7 – 24, y 89 – 111 respectivamente*).

¹⁶ Dávila Loor J. (2005) Democracia representativa, participativa y directa.- La sociedad capitalista y el Estado.

2.1. ARGUMENTOS HISTÓRICOS Y ACADÉMICOS SOBRE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL.

Una vez expuesta los antecedentes sobre el origen y la evolución del sistema de reelección presidencial. Existen argumentos sobre este tema como el discurso de Simón Bolívar pronunciado en el Congreso de Angostura en donde expreso que:

“...La continuación de la autoridad en un mismo individuo frecuentemente ha sido el término de los gobiernos democráticos. Las repetidas elecciones son esenciales en los sistemas populares, porque nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo a un mismo ciudadano en el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerlo y él se acostumbra a mandarlo, de donde se origina la usurpación y la tiranía...”¹⁷.

Por su parte Alexis de Tocqueville señala respecto al sistema original de reelección ilimitada en Estados Unidos, que evitar la reelección del poder ejecutivo parecería en principio contrario a la razón, ya que es conocida la influencia que ejercen el talento y el carácter de un solo hombre sobre el destino de una nación y que las leyes que prohíben a los ciudadanos reelegir a su primer magistrado los privan del mejor medio para hacer prosperar el Estado o de salvarlo.

Sin embargo, expone que la intriga y la corrupción son vicios propios de los gobiernos electivos, y cuando el jefe del Estado se puede reelegir, esos vicios se prolongan indefinidamente y comprometen la propia existencia de una nación; concluye que el principio de la reelección indefinida propicia el

¹⁷ Bolívar Simón, Mensaje al Congreso de Angostura, 1819.

mantenimiento de la corrupción por periodos largos y generan la degradación de la moral política del pueblo y sustituye el patriotismo por la habilidad¹⁸.

Los argumentos a favor y en contra de la reelección presidencial se han expuesto en diversos trabajos académicos como el de José Ma. Serna de la Garza¹⁹, o las reflexiones de Daniel Zovato, quien considera que:

“En mi opinión, la reelección indefinida se opone al principio de la alternabilidad en el ejercicio del poder político ya que, potencialmente, da lugar a la permanencia indefinida en el cargo de una misma persona. Por ello, y dentro de esta línea de pensamiento, considero importante la opción de limitar o restringir la reelección, sin llegar necesariamente a su prohibición absoluta, permitiendo la reelección inmediata o bien la mediata, diferida o alterna²⁰.”

Daniel Zovato es partidario de la reelección con algunos matices, ya que sugiere que la reelección inmediata limitada se pueda aplicar en países con una institucionalidad fuerte, pero para los que tienen una institucionalidad débil propone que la reelección sea mediata alternada por al menos dos periodos y que la prohibición se extienda al cónyuge, concubina (o) y a parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, evitando así el continuismo individual o familiar²¹.

Es debatible la opinión de Zovato cuando expresa que la reelección ilimitada se opone al principio de alternancia en el poder, ya que en el caso de los sistemas

¹⁸ Cfr. Toqueville Alexis, *De la Démocratie en Amérique*, Editorial GF-Flammarion, Paris, 1981, pp. 209-211.

¹⁹ Cfr. SernadelaGarza, *La reforma del estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, Editorial UNAM, México, 1998, pp. 142-148.

²⁰ Cfr. Zovato Daniel, *La Ola reeleccionista en América Latina*, Mundo Electoral, 12 de septiembre del 2011.

²¹ *Ibidem*.

constitucionales como el francés que permiten la reelección ilimitada como parte de su diseño institucional no se considera así, en cambio, cuando se reforma la Constitución para favorecer al presidente en turno, es evidente que si es contrario al principio jurídico de que la ley debe tener un sentido de aplicación general y no particular, pero más aún en este caso, es contrario a los principios constitucionales generales de un régimen republicano y democrático.

2.2. SISTEMA PRESIDENCIALISTA Y SU REFORMA.

El Derecho Constitucional Comparado fuera del hemisferio Latinoamericano ha hecho aportaciones significativas al tema de la reelección presidencial, así encontramos en el inicio de la tradición constitucional de los Estados Unidos de América una posición tendiente a la reelección presidencial ilimitada, sin embargo, George Washington, al concluir su segundo periodo presidencial estableció un precedente político al renunciar a postularse para un tercer mandato a pesar de no tener prohibición constitucional²².

El modelo original de reelección indefinida de los EE.UU. fue reformado mediante la enmienda XXII a la Constitución la cual prescribe que: “Ninguna persona debe ser elegida para el cargo de presidente más de dos veces”²³.

Tradicionalmente se ha entendido que el Presidencialismo nace en Estados Unidos, con su primera Constitución, sin perjuicio de que el término se acuñó originalmente en Inglaterra, por la forma que habían adoptado sus colonias.

Los rasgos jurídicos más característicos de Presidencialismo son: que tanto las funciones de Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno se reúnen en una sola

²² Cfr. Gérard Patrick, *Le Président des États-Unis*, Collection Que sais-je? Editorial Presses Universitaires de France, Paris, 1991, p. 43.

²³ Cfr. Padover Saul K., *The Living U.S. Constitution*, Editorial, New American Library, New York, 1982, p. 73.

persona, el Presidente de la República, y que además, tiene una separación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Ello se manifiesta en que el Presidente no puede disolver al Parlamento; tiene un período delimitado en cuanto a la persona que ejerce el cargo; no hay injerencia de funciones entre uno y otro.

En su manifestación latinoamericana, el Presidente de la República también tiene grandes atribuciones normativas, como la potestad reglamentaria y la posibilidad de dictar normas de rango legal mediante un poder recibido del Parlamento, junto con vetar los proyectos legislativos del Congreso. Luego, si bien la separación de poderes parece ser una característica propia de los sistemas de gobierno presidenciales, en Latinoamérica ello tiende a no ser tan radical.

Desde una perspectiva institucional, el sistema presidencial puede operar sin renunciar a la configuración plural del Poder Legislativo, y bajo una configuración mayoritaria de un partido, el problema no reside en el origen político de los legisladores y el presidente, sino en el marco normativo que rige sus relaciones y la viciada subordinación que muestran las instituciones a los hombres y éstos a su partido.

Tal y como Linz lo señaló al invocar una legitimidad democrática, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo siempre (bajo mayorías divididas) tendrán el pleno derecho a recurrir a las masas para inducirlas, seducirlas y manipularlas en pro de sus convicciones e intereses, los cuales siempre tienen una certificación soberana (el voto).

La característica básica del presidencialismo es el reclamo total del presidente de una legitimidad democrática. Con frecuencia el reclamo reviste fuertes componentes plebiscitarios, aunque a veces se basa en menos votos del

pueblo que los recibidos por muchos primeros ministros en sistemas parlamentarios que conducen gabinetes de minoría. El hecho más asombroso es que en un sistema presidencialista, los legisladores, en particular cuando representan partidos bien organizados y disciplinados que constituyen opciones ideológicas y políticas reales para los votantes, también disfrutan de una legitimidad democrática, y es posible que la mayoría de esa legislatura pueda representar una opción política diversa de la de los votantes que apoyan al presidente”²⁴.

Lijphart (1997: 162-163) sostuvo que el presidencialismo tiende a favorecer la democracia mayoritaria, pues genera la concentración del poder político en manos de una mayoría que es la que obtiene la victoria electoral y, en consecuencia, el cargo del presidente se convierte en el depositario de este poder. Esto unido a que el Ejecutivo se encuentra representado por una sola persona, se traduce en un presidente muy poderoso.

Los sistemas presidencialistas exhiben una acentuada rigidez, dado que los plazos de desempeño del Ejecutivo y del Legislativo están pautados claramente en el texto constitucional, sin que se puedan acortar por ningún motivo sobreviniente. Ello conduce más que una película de la trama del poder, a una fotografía que queda congelada durante años.

En consecuencia para el presente trabajo se toma como estudio de caso a los países de América Latina, en particular (Venezuela y Bolivia), quienes promovieron los procesos de reforma para la reelección presidencial, en consecuencia los casos comparten como marco institucional la incorporación al sistemas presidencialistas de gobierno como un referente de comparación.

²⁴ Linz, Juan J., “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (ed.), *The Failure of Presidential Democracy (The Case of Latin America)*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1994, p. 6.

Cabe señalar que el presidente de la república es elegido por el pueblo en un sufragio directo por un periodo de tiempo establecido, en este entendido podemos ver que el presidente no solo es quien ejerce el poder ejecutivo, sino que también representa a un jefe simbólico del estado.

2.3. LOS CICLOS REELECCIONISTAS EN AMÉRICA LATINA.

Respecto de la reelección presidencial en Iberoamérica, no se puede demostrar una orientación única, toda vez que la historia constitucional comprueba la existencia de ciclos en general y en cada país. En los inicios de la etapa de independencia y formación de las instituciones constitucionales a lo largo del siglo XIX en América Latina, se observa una marcada tendencia de los jefes de Estado a mantenerse en el poder presidencial durante varios periodos o a volver a ocupar el poder²⁵, sin embargo de acuerdo con Dieter Nohlen, en el lapso de quince años, América Latina pasó de ser anti reeleccionista a ser pro reelección²⁶.

El consenso respecto a la prohibición y/o limitaciones a la reelección como instrumento que facilitaría la transición democrática en la región parece haberse debilitado. En la década de 1990, se registraba una política restrictiva e, incluso, prohibicionista de la reelección presidencial en la región. Sin embargo, en las últimas tres décadas, parece haberse encaminado hacia una política permisiva de la reelección presidencial.

²⁵ Así lo podemos constatar entre otros casos como en: a) Argentina, en donde Julio Argentino Roca fue presidente los periodos de 1880-1886, 1898-1904) o; b) de México, en donde Antonio López de Santa Anna fue en once ocasiones presidente de la república en el siglo XIX y Porfirio Díaz quien fue presidente 31 años, a fines del siglo XIX y principios del XX.

²⁶ Cfr. Nohlen Dieter, *La reelección*, Editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pag. Web.

El principio de la no reelección del presidente se erige en prácticamente el único mecanismo efectivo, encaminado a evitar la perpetuación en el ejercicio del poder, pero contrariamente a ello, actualmente se observa una tendencia entre los países latinoamericanos a modificar sus reglas constitucionales para relajar e, incluso, eliminar los límites temporales del cargo presidencial. Desde principios del siglo XXI, varios países han adoptado medidas más permisivas para la reelección presidencial: ya sea eliminando las proscripciones a la reelección, adoptando la reelección inmediata o, incluso, eliminando las restricciones para postularse indefinidamente al cargo. (Zovatto y Orozco 2008: 95-97; Penfold et al. 2014: 542; Treminio 2015: 149).

De acuerdo con lo señalado por Linz (1987: 130), los poderes que otorga el propio marco institucional presidencialista al jefe del Ejecutivo conllevan la presencia de una serie de mecanismos que cumplen un papel preventivo ante un eventual abuso del poder del presidente. Entre estos mecanismos se encuentran: la no reelección²⁷, la capacidad de las cámaras para vetar u obstruir el proceso de toma de decisiones, la posibilidad de los tribunales para limitar el poder del presidente o la intervención de las fuerzas armadas como “poder moderador”, entre otros²⁸.

Una rigidez constitucional en los periodos de mandatos, genera límites a la reelección presidencial, haciendo que el capital político que haya podido acumular un presidente que ha tenido éxito en su mandato, no pueda utilizarse cuando termina su mandato, y que al mismo tiempo el votante se encuentra con

²⁷ Entre la década de 1980 y hasta mitad de la década de 1990, la mayoría de los países de América Latina limitaban la reelección presidencial.

²⁸ Linz critica que en esta dinámica se incorporan múltiples mecanismos que limitan el poder del presidente en las Constituciones Políticas, pero que en la realidad estas restricciones no logran ejercer un control efectivo del ejecutivo, pues lejos de propiciar un equilibrio entre poderes, terminan generando una contradicción en la dotación de poderes que se refleja en un constante debate entre “el anhelo por un ejecutivo fuerte y estable, combinado con la sospecha latente contra ese mismo poder presidencial” (Linz, 1997).

la dificultad de no poder castigar ni recompensar al presidente por sus acciones, pues este no cuenta con la posibilidad de volver a presentarse de nuevo a elecciones presidenciales, pero de manera paradójica, un ex Presidente sigue siendo un individuo con poder político que podría tener dificultades para renunciar totalmente al poder, por lo cual se puede producir escenarios de abusos de poder “tras bambalinas”, influyendo en la sucesión de mandato entre el titular y el antecesor.

En consecuencia no existen Constituciones que permitan la destitución de la cabeza del gobierno antes de terminar el período, salvo bajo circunstancias excepcionales como el juicio político al presidente por conducta criminal o anticonstitucional. En ese sentido, la supervivencia en el cargo está marcada por la rigidez del período de mandato y, adicionalmente, en el presente estudio se sostiene que por la posibilidad de contar con una norma que habilite la reelección presidencial.

Por su parte, Gélinau (2007: 424) agrega que ante la ausencia de reelección presidencial consecutiva se dificultan las posibilidades del electorado de aprobar la gestión del gobierno saliente y, por tanto, de premiar la labor del mismo. En sistemas presidenciales la imposibilidad de una segunda postulación podría generar confusión en el electorado al momento de atribuir dichas responsabilidades. Empero, también manifiesta que en América Latina las características de fuerte personalización de la política en la figura del presidente, la débil institucionalización del sistema de partidos y la volatilidad ideológica y de las políticas impulsadas por los líderes, generan un electorado con grandes problemas para asociar los resultados con los partidos políticos y sus representantes, ante la cual cabe la duda de que; si manteniendo estas condiciones constantes la reelección podría facilitar la atribución de responsabilidades.

Cabe señalar también que se observa otro vínculo que se da en cuanto a la reelección presidencial con el poder Legislativo, en el sentido de que el presidente tenga limitaciones en cuanto a la capacidad de ofrecer incentivos en la negociación de determinadas políticas de gobierno a sus legisladores, lo cual conlleva a no cooperar con el poder Ejecutivo, esta medida resulta interesante porque se asocia tradicionalmente al presidencialismo, que uno de sus principios es la alternancia en el poder y no a la reelección .

En América Latina, la norma constitucional durante el periodo de democracia, limitaba la posibilidad de que los presidentes permanezcan en el poder por más de un periodo, para evitar las corrientes continuistas, que derivaron por años en dictaduras, anteponiéndose la alternancia en la permanencia del poder, dando así un paso a la participación electoral, a diferentes partidos políticos para que exista una mejor distribución del poder.

Si observamos en la década de 1990, existe un principio dominante en la cual la alternancia en el poder es primordial, y que por otro lado la reelección inmediata se ve como peligrosa la continuidad de un líder en el poder, no es que se quiera tomar postura por uno u otro, y en concordancia por lo expuesto el debate es más de carácter normativo, la cual tiene como principal escudo la ambición del poder por parte del presidente o quien estaría a la cabeza del gobierno. En virtud de versar sobre los límites constitucionales y el equilibrio de poderes que deben anteponérsele, o al menos contrarrestando una eventual desviación hacia la tiranía en el poder.

Consecuentemente McConnell (2010), deduce que tal viraje constitucional muestra que las reglas democráticas en la región son todavía fluidas. Plantea también, que el nuevo modelo podría fácilmente exacerbar el hiper presidencialismo, que se da cuando la presidencia tiende a dominar sobre las otras ramas de gobierno. Observa que en la mayoría de las recientes

experiencias los mecanismos de reforma constitucional fueron cuestionables en su legalidad y que es posible afirmar que se han vuelto a plantar “las semillas del continuismo”.

La introducción de la reelección presidencial en los marcos constitucionales para Serrafero, incluyen el sistema institucional, el equilibrio de poderes, la cultura política, el sistema de partidos, el sistema electoral, los poderes presidenciales entre otros. Mientras que por otro lado Carey (2009a: 81) menciona que el legado histórico latinoamericano es fundamental para entender la imposición de límites a la reelección, dado que los mismos parecen estar motivados en los respectivos países por sus experiencias pasadas, específicamente por episodios de políticos individuales que, durante algún período, buscaron atrincherarse en el poder.

Al respecto propone distinguir, los mecanismos en el que se aprueba la reelección, separando en los casos donde la reelección fue producto de la deliberación y negociación con otras fuerzas políticas en el escenario Legislativo o en otros casos controladas por el poder Judicial, a través de una consulta popular o plebiscito, puesto que se producen centros independientes de autoridad institucionalidad, sin embargo esta vía no resuelve el dilema normativo.

2.4. ANÁLISIS DE DISTINTAS POSICIONES TEÓRICAS SOBRE EL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN.

Es importante señalar que la reforma constitucional en cuanto a la reelección, no se ajusta al cambio propuesto, pues el mismo afectaría principios fundamentales de la carta magna tales como la alternabilidad y la limitación del mandato presidencial.

La propuesta de reelección indefinida nos proyecta al debate continental sobre la conveniencia de limitar o no los mandatos de elección popular. “Fue en América Latina donde se impuso la idea de limitar los mandatos de los primeros magistrados; Asegurada la independencia del imperio Español las nuevas naciones con excepción de Brasil optaron por darse sistemas presidencialistas, siguiendo el sistema norteamericano, pero con provisiones de no reelección, los padres de la Constitución de Estados Unidos, habían discutido sobre ese tema, pero prefirieron no incluir ninguna regla al respecto”. “El problema quedo resuelto cuando el Presidente Washington decidió no postularse para un tercer mandato. Su ejemplo sirvió como regla no escrita durante siglo y medio, hasta que Franklin D. Roosevelt decidió romperla en 1940, en 1951 se ratificó la XXII enmienda que limita el mandato presidencial a una única reelección consecutiva”. (Welsch, F. 2007. p. 3.)

Debido a la precaria institucionalización de la división de poderes en las Repúblicas Iberoamericanas, el tema de la reelección no se puede separar de las particularidades de los sistemas presidencialistas, especialmente de la rigidez de las primeras magistraturas. (Welsch, 2007. P. 3). Esta rigidez implica que una crisis de gobierno tiende a convertirse en crisis del sistema porque, a diferencia de sistemas parlamentarios, no resulta fácil y ágil salir de gobernantes que pierden apoyo popular sin interrumpir periodos legislativos y ejecutivos.

Por otra parte presidentes con respaldo popular han logrado superar las barreras constitucionales contra la reelección, ya sea por enmiendas, asambleas constituyentes, o interpretaciones judiciales favorables.

Ahora bien al adentrarnos en si al tema materia del presente trabajo investigativo, puntualmente se ha manifestado que “...los partidos políticos hegemónicos tienden a convertir los sistemas políticos donde operan en

autoritarismos o autocracias electorales que aprovechan los frutos de la legitimidad sin correr los riesgos de la incertidumbre democrática que privan en condiciones electorales abiertas, justas y equitativas: una fachada electoral cubre la verdadera cara del autoritarismo o la autocracia”. (Welsch, F. 2007)

Podemos distinguir cuatro funciones de las elecciones en estos regímenes autoritarios o autocráticos:

La primera función es asegurar la reelección indefinida del mismo presidente (autocracia electoral) o distribuir el poder entre las élites del partido hegemónico (autoritarismo electoral). En el caso que nos interesa, la autocracia electoral, las elecciones se utilizan, además para repartir posiciones menores de poder entre los seguidores del autócrata. El régimen gratifica a los políticos que logran movilizar gente para sus mítines y a los centros de votación y prevenir protestas sociales en sus circuitos de poder. De este modo, el régimen obliga a sus seguidores a trabajar en su beneficio, y ellos, a su vez, tienen interés en que el régimen se mantenga. (Welsch, F. 2007. p. 8).

La segunda función es crear una imagen de invencibilidad del régimen y desalentar los potenciales divisores al interior del oficialismo. Esta imagen de invencible, de alta participación electoral y los grandes triunfos demuestran que la maquinaria electoral funciona a la perfección. Los políticos afectados al interior del partido entienden el mensaje: Y la única vía al éxito político es la del partido, fuera de él desierto. (Welsch, F. 2007. p. 8.).

La tercera función de las elecciones en las autocracias es generar información acerca de quienes apoyan y de quienes se oponen al régimen; La distribución espacial y social de seguidores y opositores. La autocracia utiliza la información obtenida en elecciones para gratificar a los seguidores con el acceso a cargos,

programas y dineros del gobierno y castigar a los oponentes negándoles tales favores. (Welsch, F. 2007. p. 8.).

La cuarta función de elecciones en autocracias es provocar que la oposición caiga en la trampa de aceptar las instituciones autocráticas en vez de retarlos organizando protestas. Además, las elecciones en una autocracia sirven para dividir la oposición, pues algunos opositores estarán mejor si se comportan como “oposición leal” dejando a los otros rebelarse solos. De esta manera la oposición tendrá que ocuparse más de debates sobre dobles estrategias dentro y fuera de las instituciones que de movilizar a la ciudadanía en apoyo de alternativas. Teniendo en cuenta, además, que esas instituciones no cumplen realmente sus funciones “en las elecciones no hay realmente elección, los poderes legislativos no son realmente quienes legislan”. (Welsch, F. 2007. p. 8.).

2.5. DISTINTAS FORMULAS EN TORNO A LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL.

En la actualidad existe un menú amplio en relación al modo en que se resuelve la continuidad o no de un presidente en América Latina.

En los extremos de las distintas formas encontramos: la posibilidad de ser reelecto sin límites y la imposibilidad de una persona de repetir la presidencia (prohibición absoluta). Existe también la reelección inmediata por una sola vez, que puede ser abierta o cerrada: abierta, cuando el mandatario reelecto puede ser candidato transcurrido cierto tiempo, y cerrada cuando no puede volver a ser candidato nunca más. La reelección no inmediata o alterna admite la cuenta a través de años fijos o de períodos intermedios. La no inmediata y cerrada agrega otro límite a la reelección: no sólo no puede ser inmediata, sino que además se limita la re postulación.

1. Reección sin límites (reección indefinida o ilimitada)
2. Reección inmediata por una sola vez y abierta (con posibilidad de volver a ser candidato transcurrido cierto tiempo).
3. Reección inmediata por una sola vez y cerrada (no puede volver a ser candidato).
4. Reección no inmediata, abierta o cerrada (intervalo: mandato intermedio o término fijo en años).
5. Prohibición absoluta (nunca más la misma persona puede ser candidato).

En cuanto a los distintas formas de reelección, tanto la ilimitada, como la prohibición absoluta, constituyen los casos extremos de la reelección presidencial; dado que, por un lado, se está ante una situación donde se ha eliminado toda restricción temporal para postularse al cargo y, en el otro, se está ante la restricción absoluta que equivale a que los presidentes no pueden volver a aspirar al mandato una vez finalizado su primer período de gobierno. Las otras formas: la reelección de intervalo y la inmediata son variantes intermedias y son las predominantes en los casos empíricos hasta el momento²⁹.

En efecto, la reelección de intervalo o alterna sigue siendo el tipo dominante en la región y suele representar la idea normativa del llamado “principio de alternancia”, este principio se asocia en América Latina, desde una posición de la filosofía política, a la democracia en contraposición al degradado concepto de continuidad o “continuismo”, vinculado con la segunda variante: la reelección inmediata, que alude a la permanencia de un líder con “ansias dictatoriales” en

²⁹ Aunque la realidad empírica está demostrando recientemente que los líderes que ya han alcanzado un tipo de reelección, buscan posteriormente moverse a otra aún más permisiva. Un ejemplo son los incipientes procesos que se están desencadenando en Ecuador, Bolivia y Argentina por sus Presidentes que se encuentran en el gobierno por segunda ocasión y buscan poder presentarse nuevamente a comicios. Un caso de este tipo se analiza en este trabajo con el proceso de reforma seguido por el Presidente Álvaro Uribe en Colombia durante el año 2010.

el poder. Ambas nociones pertenecen al debate normativo en la democracia en la región, pero han quedado consagradas en las discusiones constitucionales, especialmente de principios de la ola democratizadora, en donde sobresale la idea de que la “alternancia” es una contribución desde Latinoamérica al concepto de democracia. Podría incluso afirmarse que es una visión de la democracia *à la latinoamericana*.

La reelección inmediata es la que más se discute en la literatura politológica pues suele asociarse a la mejora en el desempeño del gobierno, a la rendición de cuentas y al control político por parte de los ciudadanos en el entendido que esta modalidad potencia el “voto premio o castigo” por el que los ciudadanos se vinculan directamente con el presidente en ejercicio y deciden estratégicamente su futuro en el cargo, según el desempeño en su gestión (Linz, 1990; Shugart y Carey, 1992; Cheibub, 2007). Esta variante puede estar limitada a un único período de reelección, o bien permitir más períodos consecutivos. Inclusive puede haber una mezcla y establecer un intervalo para postularse, después del segundo período de gobierno.

El orden establecido va desde el tipo más restrictivo hasta el más permisivo. Al observar los cambios desde una perspectiva dinámica, no sólo interesa la forma que adopta la norma sino también el proceso que determina ese resultado. Esto es importante para establecer que los cambios pueden mostrar un comportamiento gradual o abrupto, según sea la interacción con los factores contextuales e institucionales de los casos. De esta manera, la norma puede pasar de la forma quinta (reelección prohibida) a la forma cuarta (reelección de intervalo), o bien adoptar directamente la forma tercera o segunda dependiendo la circunstancia o, incluso optar por la primera forma.

En términos teóricos puede establecerse que los cambios son más factibles y tienden más fácilmente al éxito cuanto más graduales sean y; por el contrario,

son más difíciles de lograr cuanto mayor es la expansión del cambio. No obstante, este proceso está muy asociado a las preferencias de los actores y a la fuerza de decisión institucional que, en gran medida, determinan la magnitud del cambio. Por tanto, en general, las formas que puede adoptar la reelección presidencial son variables, así como su punto de partida.

2.6. LA VENTAJA DE COMPETIR POR LA REELECCIÓN COMO PRESIDENTE EN EJERCICIO.

En la ciencia política moderna, en sus diversos estudios comparativos sobre el Poder Legislativo y Ejecutivo, ha encontrado que la ventaja de acudir a las elecciones desde el puesto al que se aspira suele ser un factor determinante para alcanzar el triunfo electoral (Krehbiel y Wright, 1983; Gelman y King, 1992). Las probabilidades de ser reelegidos en esquemas que permiten la reelección consecutiva o indefinida, con algunas excepciones, tienden a favorecer a quien ocupa el puesto.

Para Knight y Epstein (1996: 91) el presidente es el actor político con mayor poder debido a su habilidad política para asignar favores y ejercer influencia sobre las oportunidades en la carrera política de los otros actores que pueden ponerle obstáculos, tales como los legisladores y los jueces. En el entendido de que la reelección presidencial se convierte en requisito sinecuanon, para la supervivencia del líder en el cargo.

Los líderes del partido constituyen una casta especial, incluso entre los políticos. La mayoría de ellos han trabajado duro políticamente y se han abierto paso para llegar a ese punto durante muchos años. De este modo, tienden a perderse en la política. Ser líder del partido más la combinación de esta oficina con el cargo público más atractivo disponible en su partido es su vida. Si la

decisión se dejara a ellos, muchos probablemente continuarían en sus cargos políticos para siempre. (Ennsner- Jedenastik y Müller, 2011: 3).

Y para mantenerse en la estabilidad del poder, los presidentes requieren cambiar la norma constitucional, con una serie de apoyos, ya sean estas internas o externas, llevando adelante estrategias decisivas de alianzas institucionales o con los propios ciudadanos, motivo por el cual el comportamiento de los actores depende tanto del individuo, como de las reglas y la coyuntura por el cual atraviesan.

En el caso de América Latina es necesario distinguir entre los distintos esquemas de reelección para estimar la tasa de éxito de los presidentes, pues las razones que pueden explicar este fenómeno son diversas y la ventaja de los presidentes en ejercicio quizás opere por diferentes canales, como:

- i)** La utilización de recursos públicos para construir redes de padrinzago que garanticen acceso a la compra de votos por parte de quien ejerce el poder (por medio de un debilitamiento de los frenos y contrapesos que permitan garantizar el estado de derecho).
- ii)** Factores asociados a la psicología del votante, como una aversión al cambio que reduce las presiones que sienten para castigar a la persona que ejerce el poder, bien sea por la percepción que su voto tiene un aporte marginal que no modifica los resultados de la elección, el miedo de castigo por parte de quien ejerce el poder, o la noción que el período de gestión del presidente es finito.
- iii)** Las ventajas de exposición mediática (conocimiento del candidato) que le permite posicionarse favorablemente ante los candidatos de oposición durante una campaña electoral.

Sin duda la utilización de los medios de comunicación estatales puede ofrecer un apoyo incomparable para apalancar el posicionamiento de los logros de una administración ante la opinión pública. Pero más allá de la relevancia de estos diversos canales, aspirar a la reelección como presidente en ejercicio pareciera ser un factor determinante para aumentar las probabilidades de triunfo.

CAPÍTULO III

ALCANCES Y CONTENIDO DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL.

La reelección presidencial es un fenómeno electoral existente en algunos países, lo cual implica que un ciudadano que ha sido presidente pueda volver a serlo de forma consecutiva o por período interpuesto.

El tema de la reelección presidencial no es nuevo en la región Latinoamericana. Su discusión ha estado presente desde la formación de las nuevas Repúblicas en el siglo XIX. No obstante, la transición a la democracia estableció nuevos límites a las aspiraciones de continuidad de los líderes presidenciales optando por periodos alternos de gobierno o prohibiendo del todo la posibilidad de retornar a la silla presidencial.

3.1. REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN AMÉRICA LATINA.

En el siglo XXI la reelección presidencial se ha extendido en sus diferentes versiones y tipos. En la década de los ochenta, los países que retornaban a la senda democrática seguían la consigna de la prohibición de reelección inmediata. Existía cierta asociación entre la reelección inmediata, la continuidad en el poder y la experiencia de los gobiernos militares que no fijaban plazos a su dominio. Algunos países mantenían la reelección no inmediata o alterna y otros eran aún más severos e imponían la prohibición absoluta de un nuevo turno en el poder. En la década de los noventa comenzó a establecerse, en algunos países, la reelección inmediata³⁰. El proceso tuvo idas y vueltas, pero

³⁰ *Mario D. Serrafiero*, Revista de Instituciones, Ideas y Mercados No 54, Mayo 2011

continuó desde entonces con una variante extrema: la reelección indefinida o ilimitada.

Aquí se considera que la reelección ilimitada o indefinida es un factor crucial de reforzamiento del poder presidencial y pone en riesgo el propio carácter democrático y republicano del régimen político. Asimismo, existe una gran probabilidad que países que transitan el camino político del populismo latinoamericano de este nuevo siglo adopten en los próximos años la reelección indefinida, pues los proyectos políticos que sostienen parecen requerir de la permanencia del liderazgo que encarnan los actuales presidentes.

3.2. ARGUMENTOS DE LA REELECCIÓN INDEFINIDA.

Alexander Hamilton, uno de los padres fundadores de la república norteamericana, no sólo parece haber defendido la continuidad del mandatario en su versión de reelección inmediata, sino también la reelección indefinida o ilimitada. Decía: “Nada parece más plausible a primera vista, ni resulta más infundado al reconocerlo de cerca, que un proyecto que tiene conexión con el presente punto y se ha conquistado algunos partidarios respetables: hago referencia al que pretende que el primer magistrado continúe en funciones durante un tiempo determinado, para que en seguida excluirlo de ellas, bien durante un período limitado o de manera perpetua. Ya sea temporal o perpetua, esta exclusión produciría aproximadamente los mismos efectos y éstos serían en su mayor parte más perniciosos que saludables” (Hamilton, Madison y Jay, 1994:308).

Para Hamilton la reelección era necesaria, pues mediante esta el pueblo pudiera prolongar el mandato presidencial una vez aprobada su gestión y así seguir aprovechando los méritos y virtudes del mandatario. Mas al contrario su

exclusión acarrearía más problemas que ventajas como nos menciona a continuación:

Disminuirían los alicientes para conducirse correctamente, aumentaría la tentación para entregarse a finalidades “mercenarias”, se privaría a la comunidad de un hombre que ha adquirido experiencia en el cargo y sabiduría en el manejo de la política. Se correría el riesgo de dejar fuera de servicio a hombres que pueden ser fundamentales para la preservación del sistema político. Y Por último, el cambio de hombres implicaría un cambio de políticas que podría no ser conveniente.

En sus palabras, la reelección implica aprovechar las cualidades de un individuo: “cuando encuentre motivos para aprobar su proceder, con el objeto de que sus talentos y sus virtudes sigan siendo útiles, y de asegurar al gobierno el beneficio de fijeza que caracteriza a un buen sistema administrativo” (Op. Cit., 308).

El estadista norteamericano remata su fundamentación apelando al propio derecho del pueblo y dice: “la idea de hacer imposible que el pueblo conserve en funciones a aquellos hombres que en su opiniones han hecho acreedores a su aprobación y confianza, constituye una exageración, cuyas ventajas son problemáticas y equivocadas en el mejor caso y están contrarrestadas por inconvenientes mucho más ciertos y terminantes” (Op. Cit., 310).

Consecuentemente a lo mencionado por Alexander Hamilton, no argumentaré a favor o en contra de la Reelección o de su legalidad o ilegalidad, porque eso quedará a cada persona determinarlo. Pero si daré algunas particularidades de lo que puede suceder. Los países latinoamericanos comparten características históricas, culturales y de diseño institucional que confluyen en la formación de determinados acontecimientos y ciclos políticos (p. ej., dictaduras, el

neoliberalismo, socialismo del s. XXI, narco estados, etc.) esto los hace en excelentes objetos de comparación y aprendizaje horizontal.

Como se sabe, la reelección presidencial ha sido un experimento de gobiernos de izquierda y de derechas, todos estos países comparten un fenómeno muy latinoamericano: el hiperpresidencialismo. Este término, no es más que un Ejecutivo (Presidente) con atribuciones extraordinarias que difícilmente es controlado por el poder judicial y el poder legislativo.

A continuación veamos tres escenarios positivos como negativos de la reelección.

a) Primer escenario.

Pro: La reelección produce gobernabilidad en el corto y medio plazo.

Contra: La reelección produce corrupción y menos rendición de cuentas en el largo plazo.

En el contexto latinoamericano se ha visto como presidentes reelegidos desmantelan congresos y reducen a la oposición, permitiendo llevar a cabo transformadoras reformas producto de la legitimidad popular. Desafortunadamente, la concentración del poder implica mayores oportunidades de corrupción y menos oportunidades para el intercambio de ideas, al no haber rendición de cuentas y competencia política.

Al final, el encanto se acaba y las cosas se vuelven ingobernables.

b) Segundo escenario.

Pro: La reelección permite la implementación de políticas que favorecen a las masas excluidas.

Contra: La reelección se nutre del populismo para legitimarse.

Los países latinoamericanos son de los más desiguales del mundo, esto hace que las grandes masas populares no crean mucho en la democracia y más en caudillos que les pueda proteger de las élites que históricamente los han explotado y excluido. La manera predilecta de cuidar a los pobres es a través de políticas clientelares que implica grandes erogaciones de dinero. El problema surge cuando se acaba el dinero.

Usualmente los países que han tomado la ruta de la reelección utilizan sus recursos naturales como fuente de ingresos, especialmente petróleo, minerales o monocultivos. Se tratan de economías poco diversificadas que dependen de la materia prima. Cuando bajan los precios internacionales o entran nuevos competidores globales, las políticas asistencialistas son golpeadas financieramente y en el proceso, la figura del benefactor pierde legitimidad.

c) Tercer Escenario.

Pro: La reelección permite que liderazgos carismáticos lleven a cabo reformas trascendentales.

Contra: La reelección produce vacíos de poder producto de la concentración de poder.

Una de las principales características que han tenido los líderes latinoamericanos, es haber desarrollado su habilidad de gobernar, con gran soporte popular debido a su carisma y astucia política. Pues se ha visto que en el proceso, se han convertido en los padres de la nación y brota el culto a la personalidad. El problema de tener líderes de este trascendencia es que se convierten en el principal custodio e intérprete de los intereses del país.

Pero cuando el proyecto llega a un estrepitoso fin, no hay liderazgos que prosigan con la continuidad o llenen el vacío. Sumado a esto, la institucionalidad del Estado queda huérfana y el período de transición es mucho más largo y doloroso.

3.3. PRESIDENCIALISMO FUERTE Y REELECCIÓN SIN LÍMITES.

La reelección indefinida, entonces, puede jugar diferentes papeles. Puede ser sólo la consagración a nivel jurídico-constitucional de un régimen que de hecho es ya una dictadura o un autoritarismo, o bien coadyuvar a que un régimen de contornos democráticos se deslice con mayor facilidad hacia otro de corte dudosamente democrático. Una norma no es factor necesario ni suficiente para que se produzcan estos tránsitos, pero sí puede ayudar, según sean el diseño institucional y los elementos que caracterizan a las fuerzas políticas y la cultura de un país.

Lo cierto es que la combinación entre presidencialismo fuerte y reelección indefinida nos ubica en los umbrales de un régimen cuyo corrimiento al autoritarismo es muy probable. Poca duda cabe que vulnera los principios de una democracia en clave republicana que tiene, entre otros atributos, la división de poderes y la rotación de los cargos públicos. Presidencialismo fuerte y reelección indefinida se refuerzan mutuamente y tienen como puerto de llegada la concentración del poder en el aparato Ejecutivo.

Para los populismos radicales la política es una lucha donde el pueblo, para enfrentar al antipueblo y los factores que se le oponen, debe concentrar todo el poder en el líder. La presencia de un Estado todopoderoso dentro de un régimen presidencialista fuerte tiene como núcleo el liderazgo ejecutivo que es el que interpreta y conduce al pueblo. En esta particular versión de la política,

las instituciones pueden significar la persistencia de residuos “neoliberales” y es así que se devalúa el papel del Congreso, la oposición política y los medios de comunicación que no responden al poder oficialista.

3.3.1. DEBATE Y DEFENSA DE LA REELECCIÓN.

El debate llevado a cabo en América Latina giró en torno de los supuestos beneficios o perjuicios de la reelección inmediata del presidente y los supuestos premios y castigos que traería aparejada su introducción. Para algunos investigadores, directamente, la reelección inmediata implicaba premiar o castigar al mandatario en el cargo (Linz, 1994; Lijphart, 1990). Con cierta cautela, otros autores no se expedían en forma automática, sino que contemplaban distintos escenarios según los cuales la reelección podría ser beneficiosa o no (Sartori, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997; Colomer, 2001; Carey, 2003).

Pero prácticamente no existió una discusión acerca de la reelección indefinida, pues fueron pocas las voces académicas que la defendieron. Uno de sus defensores actuales es el profesor Ernesto Laclau. Preguntado acerca de su opinión sobre los presidencialismos fuertes y la parlamentarización de lo político, Laclau señaló que: Hay una tradición por la cual el antipersonalismo y el antipopulismo son las formas a través de las cuales la derecha se va consolidando. El problema fundamental es que, cuando se da una ruptura, se precisa una cristalización simbólica, ideológica, que no está dada por las meras fuerzas que participan. En América latina vamos a tener regímenes presidencialistas fuertes como una posibilidad de cambio, porque cualquier régimen que sea una democracia diluida en una pluralidad de fracciones es incapaz de entregar los bienes públicos. Todo régimen político democrático está en un punto intermedio entre el institucionalismo puro, que sería la parlamentarización del poder, y el populismo puro, que sería la concentración

del poder en manos de un líder. Siempre ese espacio intermedio va a tener que jugar en las dos puntas. Pero en América latina, más que en Europa, el momento presidencialista, el momento populista, va a ser más fuerte que el otro. (Laclau, 2010).

Resultan claras las ideas de Laclau en cuanto que antipopulismo y antipersonalismo son indicadores del accionar de la derecha. Asimismo, resulta interesante su definición de que todo régimen democrático circula entre el institucionalismo puro, que es el parlamentarismo, y el populismo puro, que es la concentración del poder en manos del líder. En América latina, sostiene, se necesita un presidencialismo fuerte prácticamente asociado con el populismo.

En definitiva, según Laclau, el presidencialismo fuerte que transporta un supuesto cambio político, opuesto al viejo sistema de las instituciones parlamentarias, necesitaría la continuidad de sus líderes.

3.3.2. TEST DEL TERCER MANDATO.

La discusión acerca de la reelección presidencial se ha centrado, con mayor atención, en la reelección inmediata por un período más. Quienes la han defendido y la defienden toman el modelo de los EE.UU. y quienes se oponen sea que apoyen la prohibición absoluta o la reelección no inmediata, advierten los problemas culturales e institucionales de la región, que tornarían peligrosa la reelección inmediata de los presidentes. Como se ha señalado anteriormente, el debate sobre la reelección indefinida presenta pocos defensores, quizás porque implicaría un incómodo deslizamiento a posiciones dudosamente republicanas. Pero hay otra situación que suele darse en la realidad y que genera discusión ocasional: es el tercer mandato o la re-reelección, como se denomina en algunos países.

Que un presidente reelecto exprese su intención de buscar un tercer turno es esperable por tres razones:.

- 1) En primer lugar, mantener viva la posibilidad de un tercer mandato es un recurso que suelen agitar los mandatarios que transitan su segundo turno y si bien el objetivo máximo es lograr un nuevo mandato, existe otro objetivo alternativo no menos importante: retener el poder hasta el último momento.
- 2) En segundo lugar, la apelación a un tercer mandato puede ser también una estrategia en pos de lograr, más adelante, la reforma constitucional para establecer la reelección indefinida.
- 3) En tercer lugar, ha sido lugar común que los mandatarios que transitan su segundo mandato, hayan intentado una reforma constitucional para continuar en el cargo.

3.3.3. DEMOCRACIA: EN CLAVE REPUBLICANA.

A lo largo de los años se fueron distinguiendo en el mapa latinoamericano diversas formas democráticas. En el presente trabajo investigativo podemos destacar la existencia de dos expresiones diferentes: la democracia en clave republicana y la democracia en clave populista.

La democracia republicana se asienta sobre elementos básicos que constituyen engranajes esenciales y que hacen al buen funcionamiento de una República:

- 1) mecanismo efectivo de división de poderes.
- 2) rotación en los cargos públicos.

3) publicidad y transparencia de los actos de gobierno.

4) responsabilidad política de los gobernantes.

Por otra parte, se considera que el respeto a la ley es el requisito básico de convivencia social y de progreso. Las normas jurídicas deben ser acatadas por todos los ciudadanos y, con más razón, por aquellos que tienen las funciones de dirección y administración de la cosa pública. Si no existe tal respeto el riesgo es el ingreso en una situación de “anomia” social y, en su grado extremo, en la anarquía política.

La democracia en clave republicana implica no sólo el cumplimiento de los requisitos electorales que hacen a la selección de los gobiernos de acuerdo con la preferencia y decisión de los ciudadanos, sino también el cumplimiento de prerequisites, como por ejemplo:

- a) La existencia y vigencia de libertades y derechos individuales.
- b) El gobierno de la mayoría y el respeto de las minorías.
- c) Reglas y procesos claros y transparentes que definan la participación de los ciudadanos en la “cosa pública”.

Desde la vuelta a la democracia hasta nuestros días algunos países han intentado ceñirse a estos parámetros y han tratado, al menos, de mostrarse como democracias en clave republicana.

3.3.4. DEMOCRACIA: EN CLAVE POPULISTA.

En relación con el modelo populista, cabe señalar que sobre el populismo existen variadas lecturas y no poca confusión³¹. No se pretende aquí desarrollar

³¹ Carlos Moscoso Perea (1990) ha identificado las distintas visiones sobre el populismo desde las teorías formalistas, estructural-funcionalistas, evasivas, desarrollistas, de alianza policlasista y post-marxistas. Sobre los diferentes significados, teorías y tipos de populismo ver también Di Tella (1974:67-110); Touraine (1989:165-184); Funes y Saint-Mezard (1993:315-353); Hermet (2003:5-18), y Panizza (2008:81-93).

la cuestión. Pero, en breve síntesis, cabe decir que además de la función incorporativa y de movilización, se ha señalado que constituye un imposible intento de representación de todos y cada uno de los sectores sociales, bajo el esquema líder-masa y con una concepción que relativiza al partido, al gobierno y a las instituciones de corte democrático liberal.

Por el contrario se acentúa la perspectiva del movimientismo, el lugar preponderante del Estado, y se ensalza el nacionalismo como contenido ideológico del régimen político, conducido generalmente por un hombre que “encarna” los atributos del Estado, la Nación y el pueblo. El discurso populista distingue y divide entre el pueblo y el antipueblo, la nación y el imperio, la masa y las oligarquías. Es esta una configuración típica, propia del análisis sobre el fenómeno en otros tiempos, pero más allá de sus idas y sus vueltas, parece permanecer en el tiempo.

En la década de los noventa permanecieron algunas continuidades y aparecieron no pocas rupturas de la mano de cambios propios de la época que vivió el mundo desarrollado y América Latina, habiéndose hablado de un “neopopulismo”. En la región latinoamericana, al calor de los noventa y el imperio de las visiones llamadas “neoliberales”, los líderes populistas sometieron al Estado a un proceso de achique y ajuste, dentro de un contexto de desmovilización ciudadana y asepsia ideológica. Proceso que comenzó a revertirse hacia finales de esa década y revistió signo contrario en el siglo XXI bajo la consigna ideológica de un nuevo socialismo.

En realidad, el populismo atraviesa distintos momentos históricos e incluso recorre la derecha y la izquierda del espectro político. Más allá de los cambios operados en la región, desde mediados del siglo pasado, lo cierto es que los “estilos políticos” populistas tienen una continuidad clara e indiscutible. Así también los medios pueden obrar a favor del reforzamiento del líder populista,

también pueden convertirse en una suerte de “enemigo”. Por esta razón, los populismos del nuevo siglo suelen identificar a los medios que no están de su lado como “antipueblo” o dictaduras mediáticas³².

El mentado “decisionismo”, el esquivar de las vías institucionalizadas y el suprimir los mecanismos de control forman parte del acervo histórico cultural e institucional latinoamericano. Así a partir de las distintas tramas de las transiciones, los argumentos de las consolidaciones y las apelaciones a la gobernabilidad se ha caído no pocas veces en la paradoja esencial de esquivar las instituciones, justamente bajo el argumento de querer consolidarlas. Tal sería la imagen de un líder de estilo populista que fuera considerado irremplazable, ya sea en relación a sus decisiones o su permanencia.

3.4. CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA QUE ESTABLECE LA REELECCIÓN.

Es complejo establecer un antes y un después, respecto de las características que configuran la reelección, sin embargo es posible observar ciertas tendencias de cambio una vez instauradas las reformas constitucionales.

3.4.1. FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS CIUDADANOS.

Las nuevas constituciones y sus reformas han mantenido o aumentado el reconocimiento de derechos sociales, como son los derechos políticos, que nacen de la crisis de representación que aqueja a los países nombrados, estos han buscado fortalecer la democracia participativa, creando derechos de participación política distintos del voto, como la iniciativa legislativa, el

³² El presidente de Venezuela, Hugo Chávez, reiteradamente se ha referido a la “dictadura mediática” que atenta contra los proyectos de implementación del socialismo de corte “bolivariano”.

referéndum legislativo, el referéndum constitucional, y, en forma menos frecuente, la revocatoria de mandato.

3.4.2. ADOPCIÓN DE REGLAS ELECTORALES INCLUYENTES.

La mayoría relativa para elegir presidente, donde obtiene la presidencia el candidato que más votos obtenga, es la fórmula más restrictiva sobre la competencia electoral pues concentra el voto popular en uno o dos candidatos principales. La mayoría absoluta, al requerir que un candidato obtenga más del 50 por ciento de los votos para ganar la elección, establece un umbral difícil de alcanzar y por tanto favorece la aparición de candidatos de pequeños partidos que pugnan por pasar a una segunda vuelta, o bien negociar sus votos a favor de uno de los dos contendientes principales.

3.4.3. EXPANSIÓN DEL PODER PRESIDENCIAL.

Tener presidentes con fuertes poderes legislativos pareciera un diseño institucional coherente ante la persistencia de congresos y partidos débiles y legisladores poco interesados en políticas públicas y reformas institucionales de largo alcance. Sin embargo, ese mismo diseño perpetúa el mal que busca combatir, consolidando congresos poco capacitados y responsables. Por otra parte, la concentración del poder legislativo en manos de los presidentes degrada el proceso de deliberación democrática, que debe ser pública e involucrar la mayor cantidad de intereses posibles. Asimismo, también genera corrupción al facilitar la influencia de intereses económicos poderosos en la toma de decisiones.

Es preciso observar la recurrencia con la que se suscitan presiones para flexibilizar la reelección presidencial, sea pasando de una reelección alterna a

una única reelección inmediata o pasando de una prohibición de reelección a alguna de las anteriores modalidades.

El efecto posible de las reglas de reelección presidencial depende de varios factores, como el término del mandato y el tipo de regla. Seis de los nueve cambios a favor de menores restricciones a la reelección presidencial lo fueron para introducir una reelección inmediata. La reelección del presidente por una vez, sobre todo cuando el mandato es relativamente corto, puede premiar la eficiencia de una administración y consolidar una labor de gobierno en contextos de crisis. Pero sus efectos pueden ser perniciosos cuando ocurre en contextos de debilidad institucional.

En estas circunstancias, la reelección presidencial limita la alternancia en el poder, provee de incentivos a la corrupción e incrementa el personalismo en la política. En cualquier caso, es una tendencia contraria a la desconcentración del poder en manos del presidente³³.

3.5. LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS FRENTE A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.

Tradicionalmente es sobre entendido que mientras mayor participación, más democracia y, por lo tanto, mejor gobierno, sin embargo a partir de los años cincuenta esta idea ha venido a ser cuestionada por la llamada Escuela Elitista de la Democracia, de origen norteamericano, según la cual la democracia moderna funciona mejor con niveles relativamente bajos de participación, ya que ello permitiría una mayor autonomía de las élites.

³³ NEGRETTO, Gabriel (2008). "Paradojas de la reforma constitucional en América latina". Editorial México. Primera Edición. México.

A este respecto, claro está que la reelección indefinida instituye, a más de la limitación de participación de las minorías políticas, un claro discrimen porque opta por aquellos que tienen una supuesta cultura política, y que forman parte de la élite social con respecto a las masas.

En respuesta a estas conclusiones y proposiciones clasistas surge lo que se puede llamar Escuela de la Democracia Participativa, que sostiene la necesidad de concebir a la democracia, como un proceso en el cual la medida del progreso hacia niveles más altos de democratización es precisamente el desarrollo de mecanismos participativos que incrementen el poder de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes.

La participación de las minorías políticas no asegura que las decisiones colectivas serán las ideales, pero tampoco hay prueba de que una élite iluminada sea mejor garantía de un gobierno en función de los intereses de la mayoría, que las decisiones libremente expresadas de la propia mayoría.

Si hay reelección indefinida se afecta la alternabilidad y se vulnera la diversidad. En un estado democrático y plurinacional, que garantiza la participación, la igualdad y la deliberación pública, las diversas opciones ideológicas y políticas deben tener un espacio que la reelección puede negar. Eliminar la alternabilidad atenta gravemente contra el pluralismo político.

La reelección indefinida del presidente afecta el principio de igualdad y participación política, porque los postulantes a ese cargo de elección popular no están en igualdad de condiciones. El Mandatario en funciones aprovecha los recursos públicos, los espacios en medios de comunicación y todo el aparato estatal durante la campaña, mientras los demás no pueden hacerlo.

La reelección indefinida afecta las posibilidades y los derechos de las minorías y de la oposición, inclusive de los potenciales candidatos de la misma tendencia política a la que pertenece la persona que está en el poder. La alternancia promueve la rotación de autoridades y la participación de más personas y actores políticos. La democracia no es el poder de una sola tendencia política.

Las normas tienen que ser de carácter general, impersonal y abstracto. Cuando las normas son concretas, particulares y personalizadas se sospecha que pueden discriminar. Las normas con dedicatoria comprometen la igualdad. Es intolerable para la democracia constitucional que una persona utilice el aparato estatal a su favor.

La no reelección garantiza la división de poderes. Cuando una persona ejerce el poder sin límites temporales tiende a concentrar el poder. Toda concentración de poder implica tiranía y opresión. El poder se concentra con la reelección indefinida, por la influencia del Ejecutivo en la nominación de órganos de control y autónomos.

3.6. PRINCIPIO DE ALTERNABILIDAD EN EL PODER COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

La alternabilidad es la posibilidad real de que los gobernantes cambien periódicamente mediante mecanismos legales, principalmente electorales, a fin de que determinadas personas o partidos políticos de donde provienen o que representan, no se perpetúen en el poder. La infracción a la alternabilidad, es esencialmente antidemocrática, pues contiene el rasgo expreso y concreto, de pluralidad, fuera de suponer la existencia de partidos políticos con ideologías, todos aspirando el poder y, que generalmente postulando su deseo de alternar

en su ejercicio según lo determine el pueblo mediante las elecciones periódicas³⁴.

Alternabilidad, sin embargo, no debe confundirse con bipartidismo o pluripartidismo de hecho es una aberración del sistema democrático. Una democracia para que sea manifiestamente saludable debe dar y ser igualitaria en oportunidades, no necesariamente sólo a dos, puesto que las sociedades avanzadas donde no se prohíbe postularse cuantas veces sea al mismo puesto, es consecuencia de cómo están constituidas, organizadas y funcionan sus instituciones estatales, lo que es dable en la mayoría de países modernos. (Chávez de Álvarez, S. 2011. p. 2. Importancia de Reformar la Constitución de la República, en aplicación al Principio de Alternabilidad en Órganos Legislativo y Judicial).

Una democracia debe ser, entre otras cosas: pluralista en ideas, descentralizada en su gestión, con autonomía de poderes, que garantice la alternabilidad del poder y que actúe con moralidad. Resulta que estas reglas de juego son las que más molestan en la instauración de regímenes totalitarios³⁵.

Simón Bolívar pocos años después, en su Discurso de Angostura de presentación del proyecto de Constitución al Congreso de 1819, al expresar:

“...La continuación de la autoridad en un mismo individuo frecuentemente ha sido el término de los gobiernos democráticos. Las repetidas elecciones son esenciales en los sistemas populares, porque nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerle y él se acostumbra a

³⁴ Chávez de Álvarez, S. 2011. p. 2. Importancia de Reformar la Constitución de la República, en aplicación al Principio de Alternabilidad en Órganos Legislativo y Judicial.

³⁵ Rivadeneira, L. 2014. La Alternabilidad Democrática.

mandarlo; de donde se origina la usurpación y la tiranía. "... nuestros ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo Magistrado, que los ha mandado mucho tiempo, los mande perpetuamente"³⁶.

3.6.1. ESTADO DE DERECHO.

El Estado de Derecho implica que cada persona está sujeta a la ley, incluidas las personas que son legisladores, encargados de hacer cumplir la ley y jueces. Cualquier medida o acción debe estar sujeta a una norma jurídica escrita y las autoridades del Estado están limitadas estrictamente por un marco jurídico preestablecido que aceptan y al que se someten en sus formas y contenidos. Por lo tanto, toda decisión de sus órganos de gobierno ha de estar sujeta a procedimientos regulados por ley y guiados por absoluto respeto a los derechos.

Lo anterior contrasta con lo que sucede ocasionalmente en muchas dictaduras personales, donde el deseo del dictador es la de una gran medida de acciones sin que medie una norma jurídica. En un Estado de derecho las leyes organizan y fijan límites de derechos en que toda acción está sujeta a una norma jurídica previamente aprobada y de conocimiento público (en ese sentido no debe confundirse un Estado de derecho con un Estado democrático, aunque ambas condiciones suelen darse simultáneamente). Esta acepción de Estado de derecho es la llamada "acepción débil" o "formal" del Estado de derecho que se rige por la Constitución.

En un Estado de derecho, toda acción social y estatal encuentra sustento en la norma; es así que el poder del Estado queda subordinado al orden jurídico vigente por cumplir con el procedimiento para su creación y es eficaz cuando se

³⁶ Principio de Alternabilidad republicana, reelección presidencial, y mutación Constitucional en Venezuela.

aplica en la realidad con base en el poder del Estado a través de sus órganos de gobierno, creando así un ambiente de respeto absoluto del ser humano y del orden público.

Consecuentemente podemos decir que un Estado de Derecho es aquel en el que la actuación de todos sus integrantes se haya sometida incondicionalmente a la ley. En un Estado de Derecho, ni siquiera la mayoría puede promover una actuación institucional contraria a la ley por muy mayoritaria que sea la voluntad de hacerlo. Por ello, conviene hacer dos observaciones importantes:

- a. Una democracia que no fuese a la vez un Estado de Derecho corre el peligro de convertirse en una "dictadura de la mayoría", en el que los derechos de las minorías no fuesen respetados. Es lo que el historiador Luciano Canfora denomina el "anarquismo democrático", del que han sido víctimas numerosas minorías en diversos países durante los dos últimos siglos.
- b. Un auténtico Estado de Derecho apenas podría llevarse a efecto si no es sobre la base de una democracia. Como advierte el jurista A. Torres del Moral,

"Para que un Estado sea de Derecho ha de serlo en los dos sentidos del término Derecho: 1) En su sentido "objetivo", de norma, exigiendo que rija el imperio de la ley, que el ordenamiento jurídico o legal sea límite y cauce del poder. 2) En su sentido "subjetivo", exigiendo también que ese ordenamiento jurídico incorpore los derechos y libertades fundamentales de las personas. Y ocurre que solamente hay garantía de que el ordenamiento jurídico incorpore los derechos subjetivos fundamentales si los sujetos mismos, los ciudadanos, participan en su creación, lo que únicamente sucede en la democracia.

*Consecuentemente en una democracia puede realizarse plenamente el Estado de Derecho*³⁷

3.6.2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

La democracia representativa moderna nació porque la nueva clase capitalista necesitaba, por una parte, destruir el Estado feudal, la monarquía absolutista que concentraba totalmente el poder para beneficio de los intereses de la aristocracia, y, por otra parte, requería conformar un nuevo tipo de Estado, un Estado de derecho que desde el poder legislativo pudiera garantizar y asegurar la propiedad privada capitalista, el libre mercado y, en general, las libertades individuales. (Dávila Loor, J. 2005, p. 135. Democracia Representativa, Participativa y Directa).

Para controlar el poder legislativo, primer poder del Estado según la nueva concepción, la burguesía estableció el nombramiento de representantes por parte de una ciudadanía todavía restringida, sobre una base electoral sumamente estrecha que solo concedía derechos políticos a los grandes propietarios del género masculino. La burguesía, por medio de este mecanismo, se convirtió no solo en la clase económicamente dominante sino en la clase políticamente gobernante. Por tanto, la burguesía más que demócrata fue liberal, luchó por una democracia que representara únicamente sus intereses económicos, una democracia directamente funcional a la acumulación capitalista³⁸.

Fruto de largos procesos de luchas populares, se ampliaron los derechos políticos al conjunto de la población, sin ninguna exclusión por dinero, sexo o grado de instrucción. Pero, la extensión de la ciudadanía es un fenómeno

³⁷ A. Torres del Moral, Principios de Derecho Constitucional Español, UCM, Madrid, 2004.

³⁸ Dávila Loor, J. 2005, p. 135. Democracia Representativa, Participativa y Directa.

relativamente nuevo que se inició en la segunda mitad del siglo XIX y que se ha generalizado en el siglo XX en aquellos estados donde ha regido, con algún grado de permanencia, la democracia representativa, pese a las interrupciones dictatoriales. (Dávila Loor, J. 2005, p. 135. Democracia Representativa, Participativa y Directa).

Con el sufragio universal, la representación política de los intereses y objetivos de la clase capitalista se vuelve más compleja, pues ya no tiene asegurado el control y el manejo del cuerpo político. Se abre, por tanto, un nuevo espacio de lucha cuyo objetivo es alcanzar la adhesión del pueblo a las propuestas políticas de los partidos y a los discursos políticos de sus líderes. La hegemonía a través de la lucha de las ideas se vuelve fundamental. (Dávila Loor, J. 2005, p. 135. Democracia Representativa, Participativa y Directa).

Estado del bienestar, Estado benefactor, Estado providencia o sociedad del bienestar es un concepto de las ciencias políticas y económicas con el que se designa a una propuesta política o modelo general del Estado y de la organización social, según la cual el Estado provee servicios en cumplimiento de derechos sociales³⁹ a la totalidad de los habitantes de un país⁴⁰.

En nuestros tiempos, y concretamente a partir de la década de los ochenta, el nuevo impulso dado a la democracia representativa en América Latina se ha ido debilitando cada vez más por los muy estrechos límites de un modelo neoliberal impuesto por los grandes grupos económicos nacionales y extranjeros, modelo que ha producido enorme pobreza a nuestros pueblos.

En definitiva de Democracia Representativa, también conocida como democracia indirecta, es una forma de gobierno donde los ciudadanos ejercen

³⁹ Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en Observatorio DESC.

⁴⁰ https://es.wikipedia.org/wiki/Estado_del_bienestar

el poder político a través de sus representantes, elegidos mediante sufragio, en elecciones libres y periódicas.

En teoría, el titular del poder político es el soberano, es decir, el pueblo pero no lo ejerce por sí mismo. En este sentido, la democracia indirecta surge debido a las dificultades que conlleva el desempeño efectivo de todos y cada uno los ciudadanos de las naciones de millones de personas como actor político ante el Estado, de modo que se crea la figura de la representatividad.

Es por ello, que la democracia representativa utiliza mecanismos de participación ciudadana como la votación para investir legitimidad a los representantes elegidos para que actúen y tomen decisiones en nombre de sus representados.

3.6.3. DEMOCRACIA Y PRINCIPIO DE ALTERNABILIDAD.

El principio de alternabilidad democrática señala la conveniencia, para el propio sistema político y por ende para todos los actores sociales, de la rotabilidad no tan solo en el poder sino también en la representación de las distintas funciones públicas. Aquí “rotación” no significa que el poder pase de un grupo a otro alternadamente; sino garantizar un sistema de elecciones que permita la libre elección de los candidatos a través de un sistema de partido eficiente y transparente.

De forma precisa y llana, el principio de alternancia en el poder es de vital importancia para un sistema de gobierno democrático porque concretiza y garantiza lo que David Beetham ha llamado el principio de control popular y el principio de igualdad política. El profesor inglés ha expuesto sucintamente que la democracia occidental moderna se base en estos dos últimos presupuestos: primero, el derecho del pueblo a incidir eficientemente en las decisiones que le

atañen y sobre quienes la toman y ejecutan; segundo, el pueblo debe ser tratado con dignidad en la toma de tales decisiones.

Ningún país que se nombre a sí mismo como república democrática, como es el nuestro, puede darse el lujo de faltar a estos tres principios del orden democrático actual: la alternancia en el poder, el control popular y la igualdad política.

La ejecución legítima del ejercicio democrático a través de estos tres principios solo es posible si garantizamos un sistema de elecciones y un sistema de partidos auténticos y gobernados por los mismos principios que alientan al sistema de gobierno. En ningún sistema democrático el autoritarismo, el totalitarismo y la permanencia absoluta en el poder se alientan como sus fines más propios. Lo saludable, lo conveniente, lo necesario es la rotabilidad de los actores tanto en la administración del poder como en las instituciones públicas y privadas por aquello que desde muy antaño se nos dijo tan claramente: “el poder absoluto corrompe absolutamente”.

Consecuentemente la alternabilidad es fundamental para un sistema democrático porque permite poner límites a los abusos del poder, facilita la fiscalización, el control y la transparencia de la gestión pública.

CAPÍTULO IV

DESARROLLO Y ANÁLISIS DE LA TRAYECTORIA DE LAS LESIONES A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LA REELECCIÓN ILEGAL

4.1. UNA HISTORIA PROGRESIVA DE UNA EXPERIENCIA DE REFORMA A TRAVÉS DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Las elecciones del 18 de diciembre de 2005, posicionaban a Evo Morales como el principal líder político boliviano al lograr en las votaciones presidenciales un resultado histórico, que superó el 50 por ciento de los votos. Se presentó como candidato a la presidencia por el Movimiento al Socialismo (MAS) desde los anteriores comicios de 2002, año en que se convirtió en la segunda fuerza política más votada. No obstante, en esa oportunidad triunfó el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) que en coalición de partidos llevó por segunda vez a la presidencia a Gonzalo Sánchez de Lozada (presidente durante 1993-1997).

El gobierno de Sánchez de Lozada tuvo una corta duración, producto de la aplicación de duras políticas económicas de ajuste y su política de exportación del gas que fueron combatidas por la movilización social en una serie de protestas y enfrentamientos violentos a los que se les dio el nombre de “la guerra del gas”. En octubre de 2003, la crisis política que paralizó La Paz y otras ciudades como El Alto con bloqueos y confrontaciones entre sindicatos, organizaciones de campesinos y juntas vecinales las cuales formaron un bloque contra el presidente para exigir su dimisión. Tras la ruptura del apoyo de los partidos de la coalición de gobierno, Sánchez de Lozada presentó su renuncia el 18 de octubre (Arrarás y Deheza, 2005).

En medio de la convulsa coyuntura política, asumió el poder el Vicepresidente Carlos Mesa quien buscó el apoyo de los movimientos sociales y propuso la realización de tres proyectos para dar salida a la crisis política: celebrar un referéndum sobre el gas, aprobar una Ley de Hidrocarburos y el establecimiento de una Asamblea Constituyente. De los mismos, su gobierno solo logró avanzar en los dos primeros: el referéndum y la Ley de Hidrocarburos. Pese a la voluntad popular reflejada en el referéndum, los legisladores aprobaron una Ley distinta a la enviada por el Presidente Mesa y, producto de las distintas presiones políticas, este decidió no enfrentarse al Congreso y renunció a su cargo el 7 de junio de 2005 (Arrarás y Deheza, 2005). Asumió momentáneamente como Presidente de la República, el titular del Tribunal Supremo, Eduardo Rodríguez, quien convocó a elecciones en diciembre de 2005.

Con el triunfo electoral, Evo Morales se convirtió en el primer presidente indígena en llegar al poder y en el primer líder desde la transición democrática de 1980 en ganar la mayoría absoluta de los votos. Con estos resultados, reestructuró el escenario de las fuerzas políticas bolivianas, ahora dominado por las nuevas agrupaciones que desplazaron hacia los márgenes a los antiguos partidos. El triunfo que obtuvo en las elecciones nacionales superó con una gran diferencia el resultado del partido Poder Democrático y Social (PODEMOS), y del tradicional partido Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) que fue el cuarto en número de votos.

Como corolario de las elecciones para el Congreso Nacional, se redujo el número de partidos con representación legislativa. El MAS consiguió superar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, pero se quedó como segunda fuerza en el Senado por debajo de la mayoría absoluta. La pequeña diferencia en la composición en el Senado se convertiría en un obstáculo durante los

procedimientos de aprobación de la nueva Constitución Política, como se verá más adelante.

En este proceso apareció una nueva fuerza de oposición personificada en los prefectos regionales y sus territorios, una situación que terminó de complicar el delicado escenario político. La designación de los prefectos se realizó, por primera vez, mediante elecciones concurrentes que dejaron en evidencia la fragmentación en el apoyo de la sociedad boliviana al líder aymara. Así, mientras las regiones de La Paz, Beni y Pando fueron ganadas por prefectos de PODEMOS; Chuquisaca, Oruro y Potosí dieron la victoria al representante del MAS. Otras regiones como Cochabamba, Tarija y Santa Cruz las ganaron partidos políticos regionales asociados a los partidos tradicionales (Deheza, 2007).

Esta fragmentación regional es fundamental pues se erige como una nueva fuente de división social. Las regiones de Beni, Pando, Tarija y Santa Cruz (la media luna) impulsaron el reclamo de una descentralización profunda y de mayor autonomía, cuyo foco de interés se encuentra en la riqueza de los recursos energéticos que gozan. El conflicto entre el gobierno y las regiones apareció rápidamente y logró encender el debate político que permeó las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente por lo que estuvo presente a lo largo de todo el proceso que se examina.

La política social en los primeros años consistió, principalmente, en programas de ayuda focalizados, como los bonos y las transferencias directas. Los más destacados de 2006 fueron el “Bono Juancito Pinto”, dirigido a estudiantes en edad escolar y, posteriormente, en 2007 la “Renta Dignidad” para mayores de 60 años. No obstante, estas políticas no impidieron la escalada de conflictos que se dieron, sobre todo, a nivel departamental. Estos situaron en la agenda

distintos temas que obligaron al presidente a una negociación constante con diversos actores sociales y políticos⁴¹, para evitar la efervescencia social.

En materia económica, Bolivia tuvo un repunte desde el año 2002, por el aumento en los precios de sus principales productos de exportación. La balanza comercial fue positiva y se redujo la deuda externa (por la condonación en el marco de la iniciativa ampliada a países pobres muy endeudados), también por el aumento de las remesas de trabajadores en el extranjero. Entre 2006 y 2007, el país tuvo resultados favorables en el crecimiento económico que se expresaron también en la reducción del desempleo, aunque algunos eventos naturales por el fenómeno de “el niño”, dejaron pérdidas en el sector agrícola. La minería tampoco estuvo a tono con el dinamismo de la economía, pues en este período sus ingresos decayeron (CEPAL, 2007).

El eje central de la primera administración de Morales giró en torno a los proyectos de nacionalización de las empresas extranjeras que explotaban los hidrocarburos, con el objetivo de aumentar los ingresos económicos y reinvertirlos en proyectos del mismo sector pero con protagonismo estatal. A la vez buscó aumentar la inversión en programas de ayuda social mediante la redistribución de los ingresos fiscales obtenidos. No obstante, en ese período, más que una nacionalización lo que se llevó a cabo fue una renegociación de los contratos con las empresas, con el fin de que el Estado boliviano obtuviera mayores ventajas económicas de la explotación de los hidrocarburos (Mayorga, 2008: 24).

La celebración de una Asamblea Nacional Constituyente era un compromiso entre el anterior presidente, Eduardo Rodríguez, y el Congreso. Con la llegada

⁴¹Por ejemplo, los mineros, transportistas y comerciantes que fueron protagonistas de numerosos conflictos durante la primera parte de la gestión del MAS en el gobierno (Uggla, 2009: 249).

de Evo Morales al poder, el MAS asumió como propio el proyecto de convocatoria para la refundación del Estado boliviano. El objetivo central de las diferentes organizaciones y grupos representados en la bancada del MAS, era el planteamiento del Estado Plurinacional, entendido como la institucionalidad que intenta romper con las condiciones del colonialismo interno, a través de mecanismos que devuelvan el protagonismo a los pueblos indígenas en las decisiones políticas y económicas del Estado (Gamboa, 2010: 155).

La convocatoria para la elección de los miembros que integrarían la Asamblea Constituyente (AC), se realizó el día 2 de julio de 2006. Se eligieron 255 asambleístas. El MAS ganó la mayoría al obtener 137 representantes, pero no consiguió controlar los dos tercios requeridos para la aprobación de la Nueva Constitución. El segundo grupo más numeroso fue el del partido PODEMOS, que alcanzó 60 representantes, el MNR consiguió 18 asambleístas y la UN obtuvo ocho. La composición del grupo mayoritario fue heterogénea, pues sus representantes provenían de diferentes organizaciones y movimientos sociales lo que provocó que, a lo largo de la Asamblea Constituyente, tuvieran presiones provenientes de los movimientos de diversa índole como los campesinos, trabajadores e indígenas. La oposición también sufrió la presión de sus bases, que se hicieron fuertemente manifiestas en el movimiento cívico regional.

Paralelamente a la elección de los asambleístas, se celebraron los referéndums autonómicos, por lo que la Asamblea Constituyente (AC) tendría la labor de llevar la voluntad popular sobre la autonomía a la nueva Carta Magna (Deheza, 2007). Las votaciones mostraron la fragmentación regional entre la zona del oriente y el occidente boliviano. Mientras en el oriente, las regiones de Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija, votaron mayoritariamente por la autonomía; el occidente que comprende a La Paz, Cochabamba, Chuquisaca, Oruro y Potosí, manifestaron una voluntad contraria.

El proceso de la Constituyente y los conflictos que giraron en torno a ella fueron profundos y complejos. Fue el proceso más largo y con mayores dificultades de los tres casos con presencia de asambleas constituyentes. Pero, a la vez, resulta el caso más interesante por la presencia del conflicto y la constante búsqueda de soluciones. Aunque al final pueda argüirse que el ejecutivo se impuso sobre las voluntades de los demás grupos, la oposición logró algunos acuerdos estratégicos para presionar a favor de sus intereses.

Tras la instalación de la Asamblea Constituyente (AC) en agosto de 2006 y hasta diciembre del mismo año, la discusión se centró en el procedimiento para acordar la votación y la correspondiente aprobación de los artículos que integrarían el nuevo texto. Si bien la Ley de convocatoria de la Asamblea Constituyente (AC) contenía los aspectos procedimentales el MAS, una vez instalada la Asamblea, pretendió otorgar poderes plenipotenciarios y aplicar una regla de mayoría absoluta para las votaciones, contraria a la provisión de los dos tercios que explicitaba la misma Ley. La oposición no aceptó estos cambios y luego de movilizaciones sociales y largas discusiones, se impuso la normativa de la convocatoria.

Durante los primeros cuatro meses de 2007, el trabajo en comisiones logró acordar un número importante de artículos para el nuevo texto. Sin embargo, se enviaron a la votación en plenaria dos documentos, uno de mayoría y otro de minoría elaborado por la oposición. A este problema se sumó la aparición de la propuesta de PODEMOS de trasladar las sedes de los poderes ejecutivo y legislativo de La Paz a Sucre, un hecho que produjo nuevamente masivas movilizaciones en La Paz, esta vez animadas desde el gobierno, que encontraron respuesta en las manifestaciones que paralizaron e impidieron que se celebraran las sesiones plenarias en Sucre (Mayorga, 2008).

Para el mes de agosto de 2007, en que finalizaban oficialmente las labores de la Asamblea Constituyente (AC), ésta se encontraba estancada, aunque surgió un acuerdo entre las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Constituyente (AC) y el Congreso que permitió ampliar el período de sesiones y donde se negociaron temas que viabilizaron la continuidad de la Asamblea. Este acuerdo fue roto por el MAS que descartó discutir sobre el traslado de los Poderes a Sucre y, consecuentemente, se volvieron a suspender las sesiones plenarias que solo fueron restituidas en el mes de octubre, mediante un “Consejo Político Suprapartidario” que logró una nueva serie de acuerdos que PODEMOS se negó a firmar y retiró su participación de las sesiones siguientes.

El 24 de noviembre se trasladó la sesión a un cuartel militar a poca distancia de la movilizadora ciudad de Sucre con resguardo de agrupaciones afines al MAS y ahí, la agrupación oficialista aprobó el texto “en grande” con 136 votos, sin la participación de la oposición, que no pudo ingresar al cuartel militar, lo que dio la posibilidad de aplicar la regla del quórum reglamentario y, aprobar con la mayoría absoluta, la nueva Constitución (Deheza, 2008: 66). La efervescencia social de Sucre que se vivía en ese entonces, hizo que sea necesario el traslado de las sesiones a otra ciudad, para lo cual se requería de una Ley del Congreso. La misma se consiguió tras la movilización de sectores sociales que evitaron el ingreso de la oposición al edificio ubicado en la Plaza Murillo. De forma que, en el mes de diciembre de 2007, la Asamblea Constituyente (AC) sesionó en Oruro para votar los contenidos del texto, en detalle, con la presencia de 162 asambleístas, lo que valió que la oposición se refiriera al texto aprobado como la “Constitución del MAS” (Mayorga, 2008: 38).

El conflicto con los prefectos y el tema de las autonomías continuó hasta que estalló una escalada de violencia el día 11 de septiembre de 2008 en el que personas vinculadas con la prefectura de Pando atacaron mortalmente a manifestantes que defendían la postura del gobierno, en un evento que recibió

el nombre de “la masacre de porvenir”. Este suceso en el que murieron 19 civiles, produjo la derrota de las protestas de la media luna a favor de las autonomías y los opositores al gobierno se convirtieron en victimarios, lo que permitió de nuevo margen de maniobra política al presidente Morales. Así, el 20 de octubre de 2008, el gobierno y la oposición lograron un acuerdo político y emprendieron la aprobación de los artículos de la nueva Constitución. El presidente convocó el referéndum para la aprobación popular de la Carta Magna para el mes de enero de 2009.

Específicamente, el tema de la reelección presidencial marcó parte importante de las negociaciones de la Asamblea Constituyente (AC). La anterior Constitución Política de 1967 y sus reformas, contemplaba la reelección presidencial tras un intervalo de espera de un período de gobierno:

Artículo 87. “El mandato improrrogable del presidente de la República es de cinco años. El presidente puede ser reelecto por una sola vez después de transcurrido cuando menos un período constitucional.”

El surgimiento de la propuesta de incluir un nuevo tipo de reelección presidencial fue tempranamente llevado a la Asamblea Constituyente (AC) por el grupo afín al gobierno. La idea de la reelección de Morales era parte del proyecto estratégico del MAS; pero no era el tema central de la Nueva Constitución Plurinacional de Bolivia.

El 6 de agosto de 2006, se nombraron los puestos directivos de la Asamblea Constituyente (AC), los principales fueron ocupados por los representantes del MAS que asumieron la Presidencia, la Vicepresidencia y cuatro Secretarías de la Asamblea Constituyente (AC); mientras la oposición controlaría las restantes tres Vicepresidencias. Esto permitió cierto control estratégico al grupo oficialista, aunque la heterogeneidad interna de la bancada hizo difícil la organización de

las ideas a plasmar y de las líneas para sacar adelante el trabajo. En este primer momento de instalación, en el mes de agosto, el MAS llevaba la propuesta de introducir en la Constitución la reelección presidencial indefinida, con lo cual se eliminarían todos los límites a la reelección presidencial, una propuesta que iba en consonancia con la coyuntura que se vivía en Venezuela en ese momento sobre el mismo tema.

La reelección presidencial fue tratada en la Comisión de Organización y Estructura del Nuevo Estado y en la Comisión del Poder Ejecutivo. La asambleísta Isabel Domínguez, coordinadora de la primera Comisión, declaró, en su momento, que entre los principales proyectos de esta comisión se encontraban la instauración del Poder Social y la reelección presidencial (Gamboa, 2009: 199). De manera que este tema fue tomando relevancia en las discusiones al punto que, en marzo de 2007, la sistematización de los informes de las comisiones “se ordenaron en torno a la reelección presidencial” (Gamboa, 2009: 204). En esas fechas, el presidente Morales hizo el anuncio de que adelantaría las elecciones al año 2008. El grupo del MAS siguió defendiendo en la Comisión de Poder Ejecutivo la aprobación de la reelección presidencial indefinida, mientras los miembros indigenistas del Pacto de Unidad, planteaban una reelección consecutiva de únicamente dos períodos de mandato.

El texto constitucional que fue finalmente aprobado sufrió modificaciones por parte del Congreso Nacional, en las que no tuvieron participación los miembros de la Asamblea Constituyente (AC). Es decir, el texto aprobado el 7 de diciembre de 2007 en Oruro, fue después ampliamente enmendado. Esto lleva a Gamboa a afirmar que:

“La Constitución se reescribió varias veces a partir de intensas negociaciones políticas entre el Gobierno, los prefectos de todo el país y los partidos políticos

de oposición, principalmente, Poder Democrático y Social (PODEMOS). [...] La Asamblea Constituyente fracasó en varias oportunidades, sin poder redactar la Constitución, pues todas las modificaciones y acuerdos finales sucedieron por fuera de la institucionalidad de dicha Asamblea” (Gamboa, 2010: 168).

Este panorama extra asambleario, se vio reforzado en varios momentos, por ejemplo, el 5 de octubre de 2008, tuvo lugar un acuerdo para reconocer potestades legislativas a las autonomías departamentales, municipales e indígenas, lo que repercutió en la apertura de un espacio de discusión en el Congreso, para lo cual se formó la Comisión de conciliación, con el objetivo de reformar varios artículos sobre la base de los nuevos acuerdos de Cochabamba, a los que se sumaron otros aspectos estratégicos producidos en la pugna de la negociación entre las fuerzas del Congreso.

Tal como se mencionó antes, el 20 de octubre de 2008, fueron modificados una centena de artículos de los más de 400 del proyecto de la Carta Magna. Entre los aspectos más destacados que fueron objeto del acuerdo entre el gobierno y el Congreso, se encuentra la reelección presidencial, las competencias autonómicas, la provisión de reforma constitucional por dos tercios de los legisladores, el respeto a la propiedad privada, la política agraria, la composición de la Corte Nacional Electoral o la distribución de los ingresos departamentales, entre otros (Gamboa, 2010: 160).

El tema de la reelección presidencial entró en este acuerdo dado que Evo Morales y el MAS lograron incorporar la reelección inmediata en el proyecto aprobado en Oruro. Si bien la idea inicial de la bancada del MAS era establecer la reelección indefinida, el fracaso del referéndum de Chávez en noviembre de 2007 influyó negativamente en esa iniciativa dentro del propio MAS, que decidió desechar la propuesta y acogerse a un tipo más acotado de reelección (Mayorga, 2008: 34).

La negociación con la oposición en el Congreso implicaría que la reelección sería inmediata, por una sola vez, tomando como punto de partida la primera elección de 2005. El objetivo de Evo Morales y su agrupación había sido que, tras la entrada en vigor de la nueva Constitución, las elecciones del líder cocalero partirían de cero, o sea que el Presidente podría reelegirse después de la primera gestión de la entrada en vigor del nuevo texto, pudiendo alargar su gestión hasta el 2021 (dado que los períodos de gobierno quedaron igualmente establecidos por cinco años), en caso de salir electo en los comicios.

Consecuentemente, Evo Morales buscaba adelantar elecciones, la oposición aceptó que se acortara su período de gobierno y se convocara a comicios en el que pudiera participar para reelegirse en 2009. Además, se le permitiría permanecer en el cargo los cinco años del mandato constitucional, o sea hasta 2014; pero, una vez finalizado ese período, la oposición exigió que se aclarara en el texto que ya no podría presentarse a elecciones, pues se reconocería constitucionalmente que con ese segundo período ya habría cumplido el límite reeleccionista inmediato. Con este acuerdo, se viabilizó la Ley de convocatoria al referéndum aprobatorio de la nueva Constitución Política⁴².

El referéndum aprobatorio de la Carta Magna finalmente fue llevado a cabo, el 25 de enero de 2009, a tan solo once meses de las elecciones nacionales. En esta consulta, el texto resultó avalado por el 61,5 por ciento de los votos a nivel nacional. Los resultados regionales mostraron las características divisiones entre El Alto y la Media Luna, de manera que, en el referéndum ganó el “Sí” en seis regiones: Chuquisaca (51,54%), La Paz (78,12%), Cochabamba (64,91%), Oruro (73,68%) y Potosí (80,07%) y perdió en cuatro: Tarija (43,34%), Santa Cruz (34,75%), Beni (32,67%) y Pando (40,96%). La entrada en vigor de la Constitución se hizo el 6 de febrero de 2009 y un día después el presidente

⁴²“La permanencia de Evo en el poder se negocia en el diálogo”. La Razón, 20 de octubre de 2008.

publicó un Decreto para la reorganización del órgano ejecutivo y otras acciones tendientes al cumplimiento de algunos mandatos estratégicos en consonancia con la nueva norma fundamental.

De esta forma Evo Morales se convierte en el primer presidente Boliviano que accede a la reelección inmediata “desde 1964 cuando Víctor Paz Estensoro inició otro mandato presidencial” (Serrafero 2011: 238). En 2010 asume su segundo mandato como lo permite la nueva Constitución Política, pero muy pronto, la Cámara de Senadores somete a consulta del Tribunal Constitucional, la posibilidad de que el presidente sea reelecto para el periodo 2015-2020 siendo éste su tercer mandato consecutivo, aduciendo la necesidad de interpretar “el art. 168 y la disposición Transitoria Primera, parágrafo II de la Constitución, que establecen que en Bolivia, sólo es posible una reelección consecutiva, debiendo tenerse presente para tal fin “los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución”⁴³.

Este párrafo fue una pelea que ganó la oposición en la Asamblea Constituyente, limitando la reelección por una sola vez; a pesar de ello el oficialismo solicitó la interpretación. La Constitución indica que cuando se requiera interpretación del texto, el encargado es el Tribunal Constitucional, y el criterio de interpretación debe ser la voluntad del constituyente⁴⁴; cuestión compleja que deja la decisión en manos del Tribunal Constitucional. Quienes estaban a favor de la reelección del Presidente Evo Morales, indicando que la clave de interpretación es la palabra “mandato” que da cuenta de periodo terminado, y el primer periodo de Evo fue suspendido para dar paso al nuevo

⁴³ La explicación del catedrático Henry Pinto es apropiada. “La interpretación de la Constitución”. En La Razón. 22 de febrero

⁴⁴ Artículo 196 inciso I establece que “en su función interpretativa, el Tribunal Constitucional Plurinacional, aplicará como criterio de interpretación, con preferencia, la voluntad del constituyente, de acuerdo con sus documentos, actas y resoluciones, así como el tenor literal del texto”.

ordenamiento⁴⁵. De esta forma, el oficialismo desató a Evo Morales el compromiso establecido en su propia Constitución, para poder postularse a un tercer mandato; elección que ganó en octubre de 2014, y consiguió sobrepasar el umbral de las 2/3 partes del Congreso lo cual habilita para reformas sin tener que discutir las con la oposición.

4.2. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA COMO VULNERACIÓN AL DERECHO DE IGUALDAD Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA.

Al hablar, del derecho de igualdad y participación política hablamos de democracia, y hablamos de voluntad de los ciudadanos, y justamente este derecho tiene implícito rasgos esenciales de la democracia como que todos los ciudadanos son iguales ante la ley; que todos tienen el mismo derecho a participar en los asuntos públicos; que todos tienen originariamente o "por naturaleza" el mismo poder; y todos tienen igual derecho a expresar libremente su opinión o su parecer.

Para el caso de la reelección indefinida, el derecho de igualdad y participación política se ve vulnerado en tanto que se regresaría a antiguos sistemas de gobierno donde preponderaba el prestigio, el linaje y la riqueza; entronando así en el poder a un solo mandatario; se limita por completo el derecho a participar en el gobierno del país. Como bien lo dijo Rousseau "...es contrario al orden natural que el gran número gobierne y que el pequeño sea gobernado"⁴⁶. Cabe entender entonces que un presidente reelegido indefinidamente no conforma un gobierno democrático, sino monopolista.

⁴⁵ "En efecto, si seguimos la interpretación literal del término "mandato" tal como está previsto en el Disposición Transitoria Primera de la Constitución, bien podríamos concluir que, efectivamente, el Presidente tiene derecho a un mandato más, por cuanto el mandato anterior a la vigencia de la actual Constitución fue interrumpido justamente para dar paso al nuevo Estado Plurinacional a partir del 7 de febrero de 2009" Henry Pinto, La Razón

⁴⁶ ROUSSEAU, Juan Jacobo. (1999) "El contrato social o principios de derecho político" Editorial Elaleph. Argentina

Otra vulneración radica en que se deja exento al mandatario de su obligación de cumplir con las leyes y de servir, como bien lo dice Frederick Copleston: “Los gobiernos han de ser servidores, no amos de los pueblos”⁴⁷; produciendo que los ciudadanos no sean tratados del mismo modo en relación con las mismas. Tanto desde una perspectiva política como desde una perspectiva jurídica, se ahondaría aún más en las clases sociales porque alguien sería siempre más que alguien, situación que es contraria a la democracia, inclusive llegando a desequilibrar el orden natural de los poderes del Estado y de la propia Constitución, cuando el Presidente puede tener injerencia sobre la mayoría asambleísta, por tanto es muy probable que consiga a su favor las reformas necesarias que lo lleven a perpetuarse en el poder y a acumular poder político desmesurado.

En definitiva, la reelección presidencial indefinida vulnera y desnaturaliza la forma en que están contemplados los principios del Estado de derecho y de democracia, en la Constitución, ya que como se ha visto restringe de manera extremista y desproporcionada el Derecho de Igualdad, participación y la alternancia del poder político, de las minorías por cuanto concede privilegio a determinado grupo frente a otras fuerzas políticas.

4.3. INFORME SOBRE LOS LÍMITES A LA REELECCIÓN PARTE I – PRESIDENTES APROBADO POR LA COMISIÓN DE VENECIA EN SU 114ª SESIÓN PLENARIA (VENECIA, 16 Y 17 DE MARZO DE 2018)

Mediante una comunicación de fecha 24 de octubre de 2017, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) invitó a la Comisión de Venecia a realizar un estudio sobre el derecho de reelección,

⁴⁷ COPLESTON, Frederick. (1974) “ Historia de la filosofía” Editorial Ariel. Barcelona

dentro del contexto de una mala práctica que se ha venido observando recientemente que consiste en modificar los períodos presidenciales a través de una decisión de las cortes constitucionales y no de un proceso de reforma.

La OEA planteó cuatro preguntas: - ¿Existe un derecho humano a la reelección? En caso afirmativo, ¿qué límites tiene este derecho? - ¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los candidatos? - ¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los electores? - ¿Cuál es la mejor manera de modificar los límites a la reelección dentro de un Estado constitucional?

El actual Presidente Morales fue elegido por primera vez en 2005 de acuerdo con el régimen constitucional anterior⁴⁸. En 2009 se adoptó una nueva Constitución según la cual se estableció el mandato presidencial de cinco años y se limitó a una sola reelección consecutiva⁴⁹. De acuerdo con este nuevo régimen constitucional, el Presidente Morales fue reelegido en 2009 y 2014 (el Tribunal Constitucional falló que su primer mandato no contaba porque había ocurrido antes de que se impusiera la limitación de los períodos).

En un referendo llevado a cabo el 21 de febrero de 2016, una propuesta de enmienda constitucional que les habría permitido al Presidente y al Vicepresidente contender para un tercer período consecutivo fue rechazada por una estrecha mayoría del 51,3%.

El partido gobernante (MAS) impugnó la constitucionalidad del límite a dos períodos consecutivos. En su sentencia de noviembre de 2017, el Tribunal

⁴⁸ El artículo 87.I de la Constitución de Bolivia de 2004 determinaba que “El mandato improrrogable del Presidente de la República es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido por una sola vez después de transcurrido cuando menos un período constitucional.”

⁴⁹ El artículo 168 de la Constitución de Bolivia dispone que “El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua.”

Constitucional Plurinacional ejerció un control de convencionalidad de los artículos constitucionales⁵⁰ 156, 168, 285 y 288 en relación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y estableció que la protección de los derechos políticos que otorga este tratado internacional es más favorable que la que ofrece la Constitución. De hecho, según el Tribunal Constitucional, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención solamente permite un conjunto exhaustivo de limitaciones (numerus clausus), exclusivamente “por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena, por juez competente, en proceso penal”. Puesto que la Constitución de Bolivia prescribe que los tratados internacionales que representan la norma más favorable para los derechos humanos tienen que aplicarse y prevalecer incluso por encima de la Constitución misma, el Tribunal concluyó que, con respecto a los derechos políticos, se debería aplicar la Convención Americana de forma preferente a los artículos 156, 168, 285. II y 288⁵¹.

4.4. ¿EXISTE UN DERECHO HUMANO A LA REELECCIÓN?

La mayoría de todas las democracias modernas son democracias representativas. Las elecciones son herramientas esenciales para permitir que las personas participen en el establecimiento de un gobierno y en la conducción de los asuntos públicos.

Los derechos políticos les permiten a las personas elegir a los funcionarios públicos u ocupar ellas mismas cargos públicos. El derecho de sufragio y de ser elegido son elementos clave de los derechos políticos. Todas las democracias

⁵⁰ Véanse los artículos 156 (límite a la reelección de los asambleístas), 168 (límite a la reelección del Presidente y el Vicepresidente), 285.II (límites a la elección de las autoridades ejecutivas de los gobiernos autónomos) y 288 (límites a la elección de los integrantes de los Concejos y Asambleas de los gobiernos autónomos).

⁵¹ Sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, TCP-0084/2017, 14 de diciembre de 2017, disponible en: <https://edwinfigueroag.files.wordpress.com/2017/12/sentencia-0084-2017-tcp-boliviareeleccion-evo-morales.pdf>

modernas han establecido estos derechos políticos en constituciones. El contenido exacto de los derechos políticos está definido por las constituciones o por las leyes que las implementan.

La reelección puede ser definida como la posibilidad de ser elegido después de haber ocupado un cargo durante un período de gobierno. Existe una relación entre la reelección y el derecho humano de postularse en elecciones, interpretado como parte del derecho de participación política.

Sin embargo, esto plantea la pregunta de si la reelección es también un derecho humano fundamental o meramente un aspecto específico del funcionamiento de la institución de que se trate. Las cláusulas de limitación a la reelección presidencial se plasman en los capítulos constitucionales que se refieren a la institución de la presidencia y no en las declaraciones de derechos.

Por lo tanto, es importante mencionar que una constitución comprende no solamente derechos, sino también disposiciones sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas. Hay también principios, instituciones y mandatos. La “constitución de los derechos” forma parte esencial de una constitución en la tradición constitucional, pero también la “constitución de los poderes” o la estructura de gobierno (artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa o Declaración de Derechos de Virginia). Los derechos no representan el contenido completo de la constitución.

Los derechos humanos pueden entenderse como reclamaciones reconocidas: “tener un derecho es tener un reclamo sobre algo y en contra de alguien, cuyo reconocimiento es demandado por normas judiciales o, en el caso de los derechos morales, por el principio de una conciencia ilustrada”⁵². Los derechos

⁵² Feinberg, Joel, “The Nature and Value of Rights”, *The Journal of Value Inquiry*, diciembre de 1970, Volumen 4, Número 4, págs. 243-260.

requieren el reconocimiento social. En un Estado democrático, este reconocimiento debe estar institucionalizado y ser admitido por el Estado.

Sin este reconocimiento, los derechos humanos pueden ser moralmente justificables, pero no susceptibles de aplicación coercitiva⁵³.

Los derechos humanos pueden ser reconocidos de diversas maneras. Una de ellas es el reconocimiento constitucional como derecho fundamental establecido por una asamblea constitucional u otra entidad que actúe como fundadora de un Estado democrático. Otra forma es mediante interpretación judicial, en la que los tribunales determinan si los reclamos específicos poseen el carácter de derecho humano. Ocasionalmente, los tribunales pueden incluso reconocer derechos humanos nuevos⁵⁴, aunque la mayoría de ellos derivan o desarrollan un derecho humano “nuevo” a partir de los ya reconocidos en la constitución o el derecho internacional, debido a las propias restricciones constitucionales de la judicatura.

Un análisis de los tratados internacionales, las constituciones nacionales y las decisiones judiciales muestra que la reelección no se concibe como un derecho humano. Los principales instrumentos internacionales reconocen el derecho de participar en la conducción de los asuntos públicos, de votar y ser elegido y de tener acceso al servicio público, en condiciones generales de igualdad. El derecho al voto activo y pasivo debe ejercerse a través de elecciones periódicas genuinas, mediante el sufragio universal y equitativo y mediante voto secreto u

⁵³ Martin, Rex, *A System of Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1997, págs. 86-87; Hann, Matt, *Egalitarian Rights Recognition: A Political Theory of Human Rights*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016, págs. 117-125.

⁵⁴ Rey Martínez, Fernando, *La dignidad humana en serio. Desafíos actuales de los derechos fundamentales*, México, Porrúa, IMDPC, 2013, 81-84; Cartabia, Marta, *The Age of “new Rights”*, Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, 2010.

otro procedimiento equivalente que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores⁵⁵.

Estos son elementos esenciales para asegurar que los individuos participen en la vida política de su comunidad. Al igual que otros derechos humanos, protegen los cimientos de la libertad, la realización plena y los derechos fundamentales de cualquier persona, considerados como la condición esencial de la dignidad humana.

Una persona que se propone ser reelegida ha ejercido ya su derecho de ser elegida, por lo que los límites a la reelección o incluso la prohibición de la reelección no deben interpretarse a priori como una violación de un derecho humano. Si se reconociera la reelección como un derecho humano, esto implicaría que el contenido actual del derecho humano a la participación política es insuficiente para garantizar los intereses y expectativas legítimos.

Sin embargo, un reconocimiento amplio del derecho a la participación política en los tratados internacionales no admite tal insuficiencia. No existen tampoco evidencias empíricas que puedan demostrar que el contenido actual del derecho de postularse en una elección es insuficiente para garantizar la participación en la función pública. Por el contrario, parecería que las circunstancias que generaron la restricción más común al derecho de contender por cargos (por ejemplo, la necesidad de evitar que los titulares en funciones tomen ventaja de su posición para perpetuarse en el poder o abusar de los

⁵⁵ Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en París el 10 de diciembre de 1948; Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966; Artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950; Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969 y citado en la sección III.

recursos públicos)⁵⁶ persisten en la mayoría de las democracias contemporáneas.

Incluso en las recientes decisiones en Bolivia y Honduras, los tribunales a pesar de haber declarado que los artículos constitucionales que contenían esta prohibición de la reelección presidencial no eran aplicables por motivos de inconstitucionalidad o incongruencia con tratados internacionales no reconocían la reelección como un derecho humano por sí mismo.

Sea como fuere, en tanto no exista un fundamento teórico, internacional o constitucional para reconocer la reelección como un derecho humano, debe concebirse como una cláusula autónoma vinculada al derecho de la participación política y al derecho de postularse en elecciones⁵⁷.

De cualquier manera, los límites a la reelección u otras restricciones del derecho de contender por un cargo de distintas formas “por ejemplo, prohibiendo la reelección de los funcionarios políticos, limitando el número de períodos consecutivos que un funcionario puede ocupar el cargo o prohibiendo la reelección consecutiva de cualquier funcionario público” imponen restricciones al derecho humano a la participación política. Así pues, deben justificarse con un objetivo legítimo, ser necesarios en una sociedad democrática y ser razonables.

En conclusión, la Comisión de Venecia opina que no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de postularse para un cargo para otro período previsto en la constitución es una modalidad o una restricción del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo.

⁵⁶ Jaramillo Pérez, Juan Fernando, “La reelección presidencial inmediata en Colombia”, en *Constitución, democracia y derechos*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2016, págs. 240-1.

⁵⁷ En ese sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal de México describió la reelección como una mera posibilidad de ejercer el derecho de ser elegido después de haber desempeñado un primer período y cumplido con las condiciones y requisitos previstos por la ley. Véase la Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, SUP-JDC-1172/2017, 24 de enero de 2018.

4.5. LOS LÍMITES DE LA REELECCIÓN FRENTE A LA RESTRICCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICOS DE LOS CANDIDATOS.

Según las normas internacionales, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, independientemente de su forma de constitución o gobierno, los Estados deben adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos protegidos. Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos que ampara el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables⁵⁸.

En las democracias modernas, a pesar de que el principio del sufragio universal disfruta de amplia aceptación y protección cuidadosa, el derecho de ser elegido puede verse limitado con mayor facilidad como consecuencia tanto de los requisitos legales como del número limitado de puestos de elección disponibles. Después de todo, aunque todos pueden votar, solamente una persona en todo el país puede ser elegida como Jefe de Estado. El sistema gubernamental determina la extensión del derecho a ser elegido. El sistema gubernamental es decidido por el pueblo, la entidad soberana encargada de establecer la constitución.

Los límites a la reelección generalmente se aplican al Jefe de Estado o al Presidente de la República, en tanto son menos comunes para los miembros de los parlamentos. Esta distinción se deriva del carácter diferente de los poderes ejecutivo y legislativo y de las distintas relaciones entre ellos. La literatura

⁵⁸ Observación General No. 25 [57]: El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido (artículo 25), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, párrafo 4, CCPR/C/100/D/1354/2005. La asignación de facultades y los medios por los cuales cada ciudadano ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, protegido por el artículo 25, se determinarán por la constitución o por otras leyes.

subraya “el peligro de abuso de poder por parte de los mandatarios que se proponen prolongar su permanencia”⁵⁹.

Algunos autores señalan que los regímenes presidenciales le dan al presidente una ventaja excesiva cuando se postulan para reelección; por lo tanto, los límites a la reelección “tienen el propósito de evitar que los mandatarios aprovechen sus posiciones para permanecer en el poder”⁶⁰ y garantizar a los otros candidatos un terreno de juego equitativo. En palabras de la Comisión de Venecia, “En los sistemas presidenciales, el mandato ilimitado conduce al peligro de tener un “monarca republicano”⁶¹. Estos argumentos son más sólidos en el caso de la reelección inmediata.

Casi todos los Estados que han adoptado un sistema presidencial o semipresidencial imponen limitaciones constitucionales sobre el número de períodos (sucesivos) de mandato del Presidente a fin de preservar un sistema de controles y equilibrios constitucionales⁶². La historia y el contexto social tienen un efecto directo en las normativas nacionales sobre la reelección y los límites a la reelección, como lo demuestra, por ejemplo, la historia de Latinoamérica, tanto lejana como reciente⁶³.

⁵⁹ Carey, op. cit., 119.

⁶⁰ Cheibub, José, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pág. 167.

⁶¹ CDL-AD(2012)027rev, párr. 66.

⁶² Tal es el caso de Estados Unidos y de 14 de los 18 países de Latinoamérica (donde se concentran fuertemente los países democráticos con sistemas presidenciales). Asimismo, los sistemas semipresidenciales, como Francia, Polonia e Indonesia, limitan la reelección presidencial a dos períodos consecutivos. Thompson, José, “La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral”, en *Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales*. Cuaderno de Capel 57, San José, IIDH, 2012, págs. 279-288.

⁶³ Jaramillo Pérez, op. cit., págs. 241-242. Es posible que exista una relación entre las reformas que eluden los límites presidenciales legales y el abuso del poder de los titulares de cargos públicos, aunque no es claro si la reelección presidencial perjudica la calidad democrática o cómo y hasta qué grado lo hace. Según la base de datos ‘Freedom in the World’ de Freedom House, Venezuela, República Dominicana y Nicaragua experimentaron un descenso en su calidad democrática en los años siguientes a la eliminación de los límites a la reelección presidencial (<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>). Es necesario otro estudio para evaluar qué tan fuerte es esta posible relación y hacia dónde se dirige. Es necesario considerar otros elementos, incluyendo el contexto político y social y si existen otros límites o restricciones a la modalidad de la reelección, entre otros.

En los sistemas parlamentarios, los límites a la reelección casi siempre se aplican al Jefe de Estado, elegido directa o indirectamente⁶⁴. La misma idea de evitar la perpetuación en el poder se aplica entonces también al Jefe de Estado en los sistemas parlamentarios. Es cierto que sus atribuciones son en su mayoría de carácter ceremonial o representativo, pero en un Estado republicano, la perpetuación como Jefe de Estado, particularmente si es elegido directamente por el pueblo, podría significar un papel mayor y la devaluación del liderazgo que asume el Primer Ministro en estos sistemas parlamentarios. Mientras más tiempo ocupe el cargo, más fuerte será la tentación para que el Presidente abandone su papel como árbitro *súper partes* y entre en la política partidista⁶⁵.

Por el contrario, por lo menos en los Estados Miembros de la Comisión de Venecia, los límites a la reelección no se aplican al Jefe de Gobierno (generalmente el Primer Ministro), quien técnicamente puede ser destituido en cualquier momento, en contraste con los procedimientos rígidos y difíciles de juicio político en los sistemas presidenciales. Por lo tanto, el peligro de abuso de poder por el jefe del poder ejecutivo es mayor en los regímenes presidenciales que en los parlamentarios. Además, esta “perpetuación en el poder, o el ejercicio del poder sin término fijo y con la intención manifiesta de perpetuarse es incompatible con el ejercicio eficaz de la democracia”⁶⁶.

Los límites a la reelección están orientados a proteger a la democracia de convertirse en una dictadura de facto. Adicionalmente, los límites a la reelección pueden fortalecer a una sociedad democrática, puesto que imponen la lógica de

⁶⁴ Véanse como ejemplos respectivos los de Irlanda y Alemania.

⁶⁵ Sobre el papel del Jefe de Estado en los sistemas parlamentarios, véase la Opinión sobre la propuesta del Presidente de la República para ampliar los poderes del Presidente para disolver el Parlamento en la República de Moldavia de la Comisión de Venecia CDL-AD(2017)014, párr. 20.

⁶⁶ Declaración de Santiago de Chile, adoptada con motivo de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 12 al 18 de agosto de 1959, Acta Final, Doc. OEA/Ser.C/II.5, págs. 4-6; disponible en <http://www.oas.org/consejo/MEETINGS%20OF%20CONSULTATION/minutes.asp>

la alternancia política como un evento predecible en los asuntos públicos. Pueden ser “mecanismos importantes para evitar una dinámica política en que el vencedor se lleve todo”⁶⁷. También mantienen viva la esperanza de los partidos de oposición de obtener poder en el futuro cercano a través de procedimientos institucionalizados, con pocos incentivos para tomar el poder mediante un golpe. Los límites a la reelección, entonces, están orientados a proteger los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, que son objetivos legítimos dentro del significado de las normas internacionales.

En las democracias modernas, la soberanía de una nación reside en el pueblo. Toda la autoridad del Estado debe emanar del pueblo. Nadie puede argumentar, por ende, tener derecho de contender en una elección después de un primer mandato si la constitución dispone lo contrario. La restricción del derecho a ser elegido se deriva de una elección soberana del pueblo en busca de los objetivos legítimos de interés general a los que se hizo referencia arriba, que prevalecen por sobre el derecho del Presidente en funciones. Como ya se explicó, los criterios para esta restricción son tanto objetivos como razonables.

Por estas razones, es obvio que limitar los mandatos presidenciales con el fin de salvaguardar la democracia, que junto con los derechos humanos y el estado de derecho es un valor fundamental del Consejo de Europa, no equivale a discriminación en el marco del artículo 1 del Protocolo 12. Los límites a los mandatos presidenciales, orientados a asegurar la democracia, es decir, exactamente el mismo propósito que buscan también los derechos electorales, no se considerarían discriminatorios o irrazonables en el contexto del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁶⁷ Informe del Secretario General, Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización (A/72/260), párrafo 43, https://digitallibrary.un.org/record/1302192/files/A_72_260-EN.pdf

La limitación de los mandatos no es uno de los motivos de discriminación contenidos en los tratados internacionales. No obstante, los límites a la reelección deben ser neutrales y no ser impuestos o eliminados de tal manera que se destituyera a un servidor en funciones o asegurara la continuidad del mandato del servidor en funciones en ese momento (por ejemplo, al eliminar los límites a la reelección). Es posible evitar este riesgo si estos cambios no benefician al titular.

En conclusión, el derecho a ser elegido no es un derecho absoluto. Es posible poner límites objetivos y razonables al derecho de ser elegido. Los límites a la reelección que la mayoría de las democracias representativas imponen al derecho del Presidente titular representan un límite razonable al derecho de ser elegido porque impiden el ejercicio ilimitado del poder en manos del Presidente y protegen otros principios constitucionales como los controles y equilibrios y la separación de poderes. El Presidente tiene la obligación de hacer valer la constitución y proteger los derechos humanos. El Presidente no puede exigir sus derechos políticos en contra de la constitución. Los límites a la reelección presidencial, por ende, no restringen indebidamente sus derechos humanos y políticos.

4.6. LOS LÍMITES DE LA REELECCIÓN FRENTE A LA RESTRICCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICOS DE LOS ELECTORES.

La democracia, los derechos humanos y el estado de derecho son los tres pilares de la herencia constitucional europea. La democracia es una forma de gobierno en la que el poder soberano reside el conjunto total de ciudadanos libres y es ejercido por ellos directa o indirectamente a través de un sistema de representación, a diferencia de una monarquía, aristocracia u oligarquía. La democracia es inconcebible si no se celebran elecciones de conformidad con

ciertos principios que les confieren su calidad democrática. Estos principios comprenden dos aspectos: el primero, el núcleo medular, son los principios constitucionales del derecho electoral como el sufragio universal, equitativo, libre, secreto y directo; y el segundo es el principio de que las elecciones verdaderamente democráticas solamente pueden llevarse a cabo si se cumplen ciertas condiciones básicas de un sistema democrático basado en el estado de derecho, como los derechos fundamentales, la estabilidad del derecho electoral y la eficacia de las garantías procesales⁶⁸.

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público. En una democracia constitucional queda implícito que los representantes ejercen solamente los poderes que se les asignan de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Las elecciones periódicas acordes con el párrafo (b) del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son esenciales para asegurar la rendición de cuentas de los representantes en el ejercicio de los poderes que se les confieren. Estas elecciones deben celebrarse a intervalos que no sean indebidamente prolongados y que aseguren que la autoridad del gobierno continúe basándose en la libre expresión de la voluntad de los electores.

Es cierto que los límites a la reelección pueden impedir que los votantes seleccionen a un Presidente titular o pasado como Presidente nuevo. Sin embargo, el derecho de sufragio presupone derechos electorales pasivos, y las limitaciones a los derechos electorales pasivos también restringen los derechos electorales activos. Como se argumentó arriba, los límites a la reelección tienen como objetivo preservar la democracia. Contribuyen a garantizar que las elecciones periódicas sean “genuinas” en el sentido del artículo 25 el Pacto

⁶⁸ Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia CDL-AD(2002)023rev.

Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 23 (1b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶⁹.

Asimismo, cuando el pueblo en su calidad de poder constituyente o por medio de una reforma constitucional decide adoptar un sistema presidencial, también tiene la facultad de decidir el poder presidencial y el período de la presidencia. La arquitectura constitucional que establece los límites a la reelección y la prohibición de la reelección son expresiones de la decisión de un pueblo, en el ejercicio de su autodeterminación, para evitar una monarquía republicana. Por lo tanto, los límites a la reelección presidencial son una restricción autoimpuesta al poder del pueblo de elegir libremente a un representante cuyo objetivo es mantener un sistema democrático.

En opinión de la Comisión y a la luz del análisis comparativo de las constituciones de los 58 países considerados, abolir los límites a la reelección presidencial representa un paso atrás en términos del logro democrático, por lo menos en los sistemas presidenciales o semipresidenciales⁷⁰.

Al eliminar una importante protección contra las distorsiones que podría producir una concentración del poder, abolir los límites a la reelección también plantea el riesgo de desvirtuar distintos aspectos del derecho humano de participar en la función pública, que incluyen el derecho de participar en elecciones periódicas genuinas, la capacidad de asegurar que las personas con derecho de voto puedan elegir libremente entre distintos candidatos, que los representantes sean libremente elegidos y responsables ante los ciudadanos y

⁶⁹ Además, según el Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “la democracia constituye el marco general para la Convención. En el Preámbulo, los Estados signatarios reafirman su intención de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.”

⁷⁰ Comisión de Venecia, CDL-AD(2009)010, CDL-AD(2010)001.

que la autoridad del gobierno siga basándose en la libre expresión de la voluntad del pueblo⁷¹.

Sea como fuere, si el pueblo realmente desea reelegir al Presidente en funciones en contra de su decisión anterior sobre los límites a la reelección, ha de buscarse una enmienda constitucional acorde con las normas constitucionales aplicables. No se debe subestimar el peligro de que un régimen autoritario manipule la opinión del público.

Los límites a la reelección pueden incidir también en los derechos de los votantes en otro sentido. Podría argumentarse que la posibilidad de reelección ayuda a garantizar la rendición de cuentas, por lo que la prohibición o las restricciones a la reelección afectan el derecho y la capacidad de los ciudadanos de hacer responsables a quienes ocupan el poder. Desde este punto de vista, las restricciones a la reelección o las limitaciones a los períodos afectan directamente uno de los cimientos de la democracia: la capacidad de elegir libremente a los representantes, mediante voto popular y sin trabas. En los regímenes presidenciales, los límites a la reelección se interpretan como una forma para controlar el poder político, puesto que operan como una eliminación integrada de los monopolios políticos, lo que produce cambios de gobierno y fortalece la competitividad electoral.

Cabe resaltar, empero, que el pueblo puede votar libremente, pero solo por aquellos candidatos que aparecen en la boleta. La capacidad de los ciudadanos de hacer responsables a quienes ocupan el poder siempre se ve limitada por condiciones legales relacionadas con las reglas del sufragio, como edad, ciudadanía y capacidad legal, entre otras, así como por los reglamentos que rigen el derecho de postularse y aparecer en la boleta, es decir, las normas de nominación. Aun así, el derecho de votar por el candidato preferido solamente

⁷¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Comentario General No. 25, párrs.7, 9, 15 y 23.

es uno, aunque esencial, de una amplia gama de actividades y derechos políticos relacionados con la participación política.

Por lo tanto, las limitaciones al acceso a la elección o a la reelección no pueden considerarse como un obstáculo para el ejercicio de esos derechos y de la participación política. Así pues, en general, las restricciones al derecho humano de la participación política y de la elección de los mandatarios son permitidas dentro de una democracia constitucional, a pesar de que desde la perspectiva de los derechos subjetivos deben ser justificadas y considerarse necesarias.

Adicionalmente, los límites a la reelección pueden ayudar a asegurar la rendición de cuentas entre los representantes electos y con ello colaborar en la promoción del derecho humano a la participación política, al prevenir una excesiva concentración de poder en la presidencia que podría distorsionar el funcionamiento eficaz de las elecciones periódicas genuinas. Por último, un estudio reciente muestra que los límites a la reelección pueden ser en interés de los electores “a pesar del efecto en rendición de cuentas de las elecciones”: deben fomentar el comportamiento “‘veraz’ de los representantes en funciones, lo que a su vez les permite a los votantes reelegir selectivamente representantes de mayor calidad para un segundo período en funciones” y fortalecer la responsabilidad electoral del ejecutivo al reducir el valor de ocupar el cargo.

En conclusión, la limitación del derecho de sufragio que imponen los límites a la reelección persigue fines legítimos, está consagrada en la constitución y debe considerarse como una “limitación implícita” que es objetiva y razonable, dentro del margen de apreciación de los Estados. De ello se desprende que los límites a la reelección no restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los electores, sino que pueden contribuir a la promoción de esos derechos.

4.7. ¿CUÁL ES LA MEJOR MANERA DE MODIFICAR LOS LÍMITES A LA REELECCIÓN DENTRO DE UN ESTADO CONSTITUCIONAL?

En las democracias constitucionales y representativas, los poderes de los representantes les son conferidos por el pueblo por conducto de la constitución. Los representantes no pueden ejercer su autoridad sin una delegación constitucional explícita.

Los límites a la reelección restringen los derechos del Presidente. Sin embargo, el derecho del Presidente es otorgado por el pueblo, que tiene un poder soberano. El pueblo tiene el poder de decidir el período y la posibilidad de reelección del Presidente. Esta decisión está plasmada en la constitución.

Por lo tanto, se requiere una enmienda constitucional para modificar los límites a la reelección. Solamente el pueblo puede modificar el alcance de la delegación que le otorgó al Presidente, después de los procedimientos constitucionales correspondientes⁷².

La decisión de alterar o eliminar los límites a la reelección presidencial debe sujetarse a un escrutinio público minucioso, ya que tienen un impacto significativo en el sistema político, la estabilidad de un país y la confianza en el proceso electoral. En el largo plazo, la reforma de estas disposiciones puede afectar la calidad democrática o incluso la solidez democrática. Un amplio consenso así como el respeto de los procedimientos constitucionales y legales es crucial para mantener una democracia fuerte y la confianza en las

⁷² En España, en el contexto de un sistema parlamentario, se introdujo recientemente para debate en las Cortes Generales (el 4 de septiembre de 2017) una propuesta parlamentaria de enmienda a la Ley del Gobierno para limitar a ocho años (dos períodos) el mandato del Presidente del Gobierno, tras la inclusión de cláusulas similares en los últimos años en algunos Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas. Los académicos han criticado esta propuesta, pues a nivel nacional requeriría una reforma constitucional.

instituciones y los procesos electorales. Como lo ha señalado el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, “En determinadas circunstancias, la eliminación o modificación de los límites de la duración del mandato puede socavar la confianza necesaria para que el sistema político funcione bien. La posibilidad de que la modificación de un marco jurídico socave la confianza es mayor cuando las enmiendas se introducen sin seguir el proceso prescrito, si se realizan poco antes de las elecciones o si el proceso no se basa en un consenso nacional amplio”⁷³.

Cuando se proponen reformas constitucionales que aumenten o prolonguen los poderes de los altos niveles de Estado, la motivación debería ser mejorar la maquinaria del gobierno como tal, no el poder personal y los intereses del titular. La Comisión de Venecia ha expresado antes, por lo tanto, la opinión de que un principio sólido y una buena norma general con la cual medir las implicaciones democráticas de las enmiendas sería que estas (de ser promulgadas) solo deberían surtir efecto para los mandatarios futuros y no para el funcionario en el cargo⁷⁴.

Algunos países requieren que una enmienda constitucional sea aprobada por referendo popular. El objetivo es fortalecer la legitimidad de la reforma constitucional. En opinión de la Comisión, para una reforma constitucional, “es igualmente legítimo incluir o no un referéndum popular como parte del procedimiento”⁷⁵. Sin embargo, “recurrir a un referéndum no debería ser utilizado por el ejecutivo con el fin de eludir los procedimientos parlamentarios

⁷³ Informe del Secretario General, Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización (A/72/260), párrafo 43, https://digitallibrary.un.org/record/1302192/files/A_72_260-EN.pdf

⁷⁴ Véase el Informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia, CDLAD(2010)001, párr. 145. La constitución coreana es un ejemplo de un sistema constitucional que aplica este tipo de restricciones: las enmiendas a la constitución para extender un período presidencial no renovable de cinco años o para permitir la reelección del Presidente no serán aplicables para el Presidente titular en el momento de la propuesta de enmienda a la Constitución (párrafo 2 del artículo 128 constitucional).

⁷⁵ Informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia, CDL-AD(2010)001, párr. 184.

de enmienda. El peligro y la tentación potencial es que aunque las enmiendas constitucionales en el parlamento en la mayoría de los países requieren una mayoría cualificada, en un referéndum generalmente basta con una mayoría simple.

Así pues, para un gobierno que no tiene la mayoría cualificada necesaria en el parlamento, podría ser tentador plantear directamente el caso al electorado. En varias oportunidades, la Comisión de Venecia ha subrayado el peligro de que esto pudiera tener como efecto que se eludieran los procedimientos correctos de enmienda constitucional. La Comisión ha insistido en el hecho de que en un sistema democrático que mantiene la separación de poderes, es conveniente que la legislatura siempre conserve el poder de revisar los aportes legislativos del ejecutivo y decida el alcance de sus atribuciones en ese sentido⁷⁶.

Los referéndums populares orientados a abolir los límites a la reelección presidencial son particularmente peligrosos, en la medida en que generalmente es el titular quien directa o indirectamente pide el referéndum y el referéndum mismo es una manifestación de los poderes plebiscitarios que se proponen prevenir las limitaciones a los mandatos presidenciales.

Por estas razones, la Comisión de Venecia resalta que recurrir a un referéndum popular para rescindir o modificar los límites a la reelección presidencial debería confinarse a aquellos sistemas políticos en que la constitución lo requiere, que la aplicación del referéndum debe ser acorde con el procedimiento establecido y que el referéndum no debe utilizarse como instrumento para eludir los procedimientos parlamentarios o para socavar los principios democráticos fundamentales y los derechos humanos básicos⁷⁷.

⁷⁶ *Ibid.*, párr. 185.

⁷⁷ Véase el Informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia, CDLAD(2010)001, párrs. 180 y ss.

Por último, los tribunales constitucionales o supremos pueden desempeñar un papel en el proceso de enmienda constitucional, incluyendo la de reelección presidencial. De hecho, podría requerirse, o ser posible, una revisión constitucional, ya sea a priori o a posteriori. Pero la Comisión de Venecia subraya que los tribunales constitucionales deberían intervenir después de que el texto de la reforma haya sido aprobado por el legislador constitucional de conformidad con los requisitos constitucionales especiales relevantes. La Comisión de Venecia ha examinado con anterioridad las distintas formas de participación de los tribunales constitucionales en los procedimientos de enmienda: además de la común y sencilla revisión a posteriori de si se han respetado los procedimientos correctos de reforma constitucional, ha determinado que la revisión judicial obligatoria a priori de las propuestas de enmienda constitucional⁷⁸ podrían causar una rigidez excesiva en el proceso e incluso tener consecuencias políticas involuntarias⁷⁹. En cuanto a la posibilidad de que el tribunal constitucional lleve a cabo una revisión profunda a posteriori de que la enmienda adoptada no incumple disposiciones o principios “no enmendables”⁸⁰, la Comisión de Venecia ha expresado la opinión de que es un “instrumento problemático que solamente debe aplicarse en aquellos países en que parte ya de una doctrina clara y establecida e, incluso en ellos, con cuidado, dejando un margen de apreciación para el legislador constitucional”.

⁷⁸ Véanse, por ejemplo, el artículo 153 constitucional de Azerbaiyán, el artículo 98 constitucional de la República de Kirguistán, el numeral 2 del artículo 141 constitucional de Moldavia y el artículo 159 constitucional de Ucrania.

⁷⁹ Véase el Informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia, CDLAD(2010)001, párrs. 194-196.

⁸⁰ Los países que tienen disposiciones procesables no enmendables incluyen a Alemania, Austria, Bulgaria y Portugal. Véase el Informe sobre enmiendas constitucionales de la Comisión de Venecia, CDL-AD(2010)001 párrs. 225 ss. y nota al pie 152.

4.8. EL RENOVADO DEBATE SOBRE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL.

La polémica sobre la reelección presidencial ha cobrado fuerza sobre todo, a partir de que, a finales del 2017, el Tribunal Constitucional de Bolivia declarara inaplicables las restricciones temporales a la reelección del presidente y demás cargos de elección popular. Tal decisión permitiría al actual presidente, Evo Morales , competir nuevamente en los comicios de 2019.

En dicho estudio, la Comisión concluye que, en primer lugar, la reelección no es un derecho humano propiamente dicho, ni de los candidatos ni de los votantes. Se trata de una figura derivada del derecho a la participación política que no se vulnera con la imposición de límites de mandatos. Ningún candidato puede, entonces, argumentar tener derecho a postularse a una reelección (después de haber ejercido un mandato) si la Constitución establece lo contrario.

La imposición de límites a la reelección, según la Comisión, busca impedir el ejercicio ilimitado del poder en manos de los presidentes y evitar que la democracia se convierta en una dictadura de facto. En ese sentido, eliminar las restricciones temporales a la reelección presidencial es un paso atrás en la consolidación democrática. En todo caso, la decisión de alterar o remover los límites a la reelección presidencial debe estar sujeta al escrutinio público, ya que tienen un impacto significativo en el sistema político, en la estabilidad del país y en la confianza sobre el sistema electoral.

Las reglas de reelección presidencial deben ser determinadas necesariamente mediante una reforma constitucional, y no a través de decisiones judiciales, ni mucho menos por referendos populares promovidos (directa o indirectamente) por los presidentes en el cargo, que buscan eludir los procedimientos parlamentarios ordinarios.

Las formas de reelección deben estar previstas en la Constitución. La Convención Americana sobre los Derechos Humanos, más conocida como Pacto de San José de Costa Rica (PSJCR) no reconoce expresamente el derecho a la “reelección indefinida” y no podría hacerlo porque esa modalidad es una previsión constitucional y no convencional.

4.9. ¿LOS DERECHOS POLÍTICOS SON FUNDAMENTALES?

Los asambleístas del Movimiento al Socialismo (MAS), argumentaron que los "derechos políticos" reconocidos por Bolivia en la Convención Americana sobre Derechos Humanos debían priorizarse por encima de los límites a los mandatos consecutivos establecidos en la Constitución.

Bajo esa argumentación fue que el Tribunal Constitucional tomó una decisión que no solo favorecerá a Morales, sino a todas las autoridades que deseen buscar la reelección en las urnas y declaró inconstitucionales cinco artículos de la ley electoral boliviana.

El 21 de febrero de 2016, Evo Morales perdió en un referéndum en el que buscaba habilitarse para un cuarto mandato, sin embargo, un año después el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia sentenció que el actual presidente podía seguir buscando la reelección de manera indefinida alegando que era parte de sus "derechos humanos".

Volviendo a la premisa de que los derechos políticos son fundamentales, esta no indica que “No” es fundamental. La CPE dice que son Derechos Fundamentales, por tanto, doctrinalmente de protección reforzada y de ejercicio directo, los derechos a la vida, integridad física, psicológica y sexual; a no sufrir violencia física, sexual o psicológica, tanto en la familia como en la sociedad; al agua y a la alimentación; a recibir educación en todos los niveles; a la salud; a

un hábitat y vivienda adecuada; al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones. (Ver Art. 15 al 20, CPE).

Por lo general, en relación a estos Derechos Fundamentales, se debe aplicar de manera preferente si fueran más favorables, “los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta” (Art. 256, I, CPE), así como la previsión constitucional de que “los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables” (Art. 256,II, CPE).

4.10. EL FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL (TCP) DE BOLIVIA Y LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0084/2017

El presidente del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), Macario Lahor Cortez, explica que la Sentencia Constitucional 0084 se basa en la aplicación preferente del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) por ser una norma más favorable con relación a los derechos políticos sobre los artículos 156, 168, 285 y 288 de la Constitución Política del Estado (CPE), que limitaba la reelección continua de los gobernantes.

“La sentencia se sustenta básicamente en el control de convencionalidad que este tribunal ha realizado de los artículos 166, 168, 285 y 288 de la CPE en relación la Convención Americana sobre Derechos Humanos que consagra los derechos políticos habiéndose establecido que dicho instrumento internacional

en relación a dichos derecho se declaran como más favorables que los contenidos en la norma suprema (CPE)”,

El Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), en su análisis constitucional, señala que la medida restrictiva o limitante al ejercicio de los derechos políticos (la re postulación) resulta innecesaria y carece de proporcionalidad, pues la eventual re postulación representa una posibilidad y no garantiza de modo alguno que el que ejerce el cargo vaya a ser elegido o reelecto de manera de manera continua indefinidamente, ya que ello dependerá de manera decidida del voto de los ciudadanos.

Asimismo, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) argumentó su fallo asegurando que tampoco afecta la “alternancia” ya que la re postulación de por sí no asegura que los postulantes vayan a ganar las elecciones, pues sólo les garantiza que puedan ejercer su derecho político a ser candidatos.

Pero contrariamente a ello, La Sentencia Constitucional SCP 0084/2017, en ninguna parte de su texto dispone la habilitación del Presidente y Vicepresidente en ejercicio a una nueva reelección; lo que textualmente resuelve es lo siguiente: “la APLICACIÓN PREFERENTE del art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ser la norma más favorable en relación a los Derechos Políticos, sobre los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la Constitución Política del Estado, en las frases: ‘por una sola vez de manera continua’ de los arts. 156 y 168 y ‘de manera continua por una sola vez’ de los arts. 285.II y 288”; como se advertirá la resolución no dispone habilitación alguna a una nueva reelección de las altas autoridades, ni siquiera refiere que esa aplicación preferente se realizará en el marco de la interpretación realizada en la parte de los fundamentos jurídicos.

Consecuentemente, el art. 26 de la Constitución y el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) no reconocen el derecho humano de ser reelegido indefinidamente, sólo reconocen el derecho de votar y de ser elegido en “elecciones periódicas auténticas”.

Por lo tanto, la Constitución establece que el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) velara por la supremacía de la Constitución, ejercerá el control de constitucionalidad, y precautelara el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales.

El artículo 168 de la Constitución establece categóricamente que el período de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua. Este mandato constitucional se encuentra blindado mediante el referéndum del 25 de febrero de 2009 (que aprueba precisamente el texto constitucional) y del 21 de febrero de 2016 (que expresamente prohíbe la reelección presidencial), de modo que los actuales mandatarios no pueden re postularse por cuarta vez.

Y que los resultados de los referéndums tienen carácter vinculante habida cuenta que son una decisión del titular de la soberanía (el pueblo); por tanto, debe asumirse como si dicha decisión ya hubiera sido tomada, quedándole sólo a los poderes del Estado, la institucionalización de esa decisión mediante los instrumentos normativos adecuados e idóneos.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

La Constitución en vigor fue una creación de la Asamblea Constituyente originaria y plenipotenciaria (2006-2009), que representaba al Poder Constituyente, verdadero titular de la soberanía popular, además refrendada por la voluntad ciudadana el 25 de enero de 2009, la Ley Fundamental (art. 410) es la norma suprema del ordenamiento jurídico y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa y todos los ciudadanos tanto gobernantes como gobernados estamos obligados a su cumplimiento.

El riesgo inminente de implementar una reelección indefinida, produce un excesivo abuso de poder, a partir de una peligrosa concentración del poder político en la persona que ejerce el órgano ejecutivo (Presidente), como que en la práctica ya se viene operando, motivo por el cual se observa a una Asamblea Legislativa Plurinacional que viene perdiendo la independencia material para ejercer su función legislativa, de control y fiscalización; consecuentemente se observa también al órgano judicial que va cediendo su independencia, poniéndose a disposición del órgano ejecutivo para instrumentalizar la justicia y realizar una persecución penal a los líderes de oposición, así también como a los líderes cívicos que expresen opiniones y posiciones críticas a las políticas del gobierno.

Es evidente que la reelección presidencial reduce la alternancia en el poder político, pues aumenta las barreras de entrada a los competidores por las mismas ventajas vinculadas con su posición ejecutiva. La única garantía que se tiene para que la democracia produzca cierto grado de alternancia, además

de los criterios de equidad en la competencia electoral, es que el funcionamiento del estado de derecho proteja creíblemente los límites a la reelección.

Consecuente, no se puede aceptar buscar re-interpretaciones o reformas para quitar las restricciones iniciales de una constitución, y ampliar el número de periodos en el poder o perpetuarse, como mecanismo de desamarre de los compromisos previos establecidos por ellos mismos, mas al contrario los que participaron activamente en la Asamblea Constituyente deberían enfocarse hacia un futuro para el país y obrar de manera racional, pues las decisiones sobre un tema tan relevante como es la reelección no debería circunscribirse en las opiniones y pasiones que despierta un caso particular, pues una constitución no se cambia solo en virtud del resultado de un proceso electoral y el deseo de continuismo en el poder de una persona.

Pues una reforma debe obedecer a motivos profundos y practicarse prudentemente según procedimientos legales, consensuales y racionales. Desde esta concepción y con mayores miras, deben ponderarse las razones que fundamentan un criterio uniforme acerca de la reelección de carácter indefinida, pues es evidente que la reelección presidencial reduce la alternancia en el poder, porque si los límites a la reelección presidencial comienzan a relajarse demasiado, las probabilidades de alternancia se reducen más allá de lo probablemente deseado.

En consecuencia esto sin duda implica un problema para la democracia, pues la única garantía que se tiene para que una democracia produzca cierto grado de alternancia, además de los criterios de equidad en la competencia electoral, es que el funcionamiento del estado de derecho proteja creíblemente los límites a la reelección, y académicamente demuestra que la determinación adoptada en la Sentencia Constitucional 0084/2017 carece de sustento jurídico, y que los

argumentos expuestos son falaces; pues no existe un derecho humano a la reelección, menos reconocido por el artículo 23 de la CADH; y que no es cierto que el ejercicio del derecho a ser elegido es absoluto e ilimitado.

Uno de los argumentos que más utilizan quienes defienden la reelección es precisamente que estamos frente a un derecho humano, y esta aseveración constituye una afrenta, porque al tratarse de un Derecho Humano ninguna democracia podría menoscabar este derecho, más sin embargo la reelección no está encuadrada en ningún instrumento Internacional como Derecho humano porque se trata de un derecho político que permite a las personas elegir y ser elegidos

La falta de alternancia en el gobierno constituye en eventual peligro para la gobernabilidad democrática y para la existencia plena de un Estado de derecho, en tal sentido, la re postulación a la Presidencia y Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia de los actuales mandatarios, vulnera no sólo la misma Constitución, los Convenios y Pactos Internacionales, sino también el sistema democrático, la igualdad, la alternabilidad, la no discriminación, entre otros.

5.2. RECOMENDACIONES

- Al ser las normas de carácter generalmente obligatorio y la ley al tener un carácter general, que se aplica para todas las personas tanto nacionales como extranjeras, sin distinción de ninguna naturaleza, es recomendable que las autoridades en función cumplan y hagan cumplir dichas normas, específicamente respetando lo que establece la Constitución Política del Estado.
- Para garantizar el principio de alternabilidad en el poder, es de vital importancia que el Estado garantice el estricto cumplimiento de la aplicación

normativa estipuladas en la Constitución Política del Estado, con relación a la reelección presidencial.

- Es indispensable que se garantice el derecho a la seguridad jurídica, que no es más que el respeto que debe darse a la Constitución Política del Estado, y a la existencia de normas jurídicas previas y claras, y querer implementar una reelección indefinida, implicaría la vulneración de los derechos políticos de participación en iguales condiciones de competencia política.
- Al Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), reconocido también como el guardián de la Ley Fundamental, velar por la actual Constitución Política del Estado porque nace del Poder Constituyente originario, y no puede someterse a ningún control del mismo Tribunal, precisamente porque nadie puede estar por encima de la decisión del soberano, que viene a ser el pueblo boliviano.

BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles. La política (fotocopia)
- Arrarás, A. y Deheza, G. (2005). Referéndum del Gas en Bolivia 2004: mucho más que un referéndum. *Revista de Ciencia Política*.
- Bartolini, Stefano (1988). Metodología de investigación política. Manual de Ciencia Política. Alianza Editorial. España.
- Bisquerra, Rafel (2000). Métodos de investigación educativa. Barcelona: Editora CEAC Educación.
- Bobbio, Norberto (1996). El filósofo y la política. México: Editorial EFE.
- Cabanellas de Torres, Guillermo. (2015), "Diccionario. Jurídico. Elemental. Nueva Edición Actualizada", Buenos Aires.
- Carey, J. M. (2003a). Presidencialismo e Instituciones Representativas. En J. Domínguez y M. Shifter, *Construcción de Gobernabilidad Democrática en América Latina*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Copleston, Frederick. (1974) "Historia de la filosofía" Editorial Ariel. Barcelona.
- Dávila Loo J. (2005) Democracia representativa, participativa y directa.- La sociedad capitalista y el Estado.
- Deheza, G. (2007). Bolivia 2006: Reforma Estatal y Construcción del Poder. *Revista de Ciencia Política*, 27(Esp.), 43-57.
- Deheza, G. (2008). Bolivia: ¿Es posible la Construcción de un Nuevo Estado? La Asamblea Constituyente y las Autonomías Departamentales. *Revista de Ciencia Política*, 28(1), 61-79.
- Dieter Nohlen, (1988). Presidencialismo, sistema electoral y sistema departidos en América Latina, CAPEL, Costa Rica,.
- Dieter. Nohlen, (1998). "La Reelección", en VVAA, Tratado Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica y otros, México.

- Gaceta Oficial del Estado, (2009), “Constitución Política del Estado Boliviano”, La Paz.
- Gamboa Rocabado, F. (2009). *Dilemas y Conflictos sobre la Constitución en Bolivia. Historia política de la Asamblea Constituyente*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.
- Gamboa Rocabado, F. (2010). Transformaciones Constitucionales en Bolivia. Estado indígena y conflictos regionales. *Colombia Internacional* .
- Gérard Patrick, (1991). *Le Président des États-Unis*, Collection Que sais-je? Editorial Presses Universitaires de France, Paris.
- Gramsci Antonio, (1994). Cuadernos de la cárcel, tomo V, cuaderno 13, párrafos 2 (p. 18) y 17 (pp. 32-40), México.
- Gramsci, Antonio (s.f.). Sobre la política, sobre el Estado y sobre Maquiavelo (fotocopia)
- Gutiérrez, Raquel (2006). Democracias, conflictos, la Asamblea Constituyente y los procesos políticos (fotocopia).
- Herrera, Enrique. (2002). Práctica metodológica de la investigación jurídica. Astrea, Buenos Aires,.
- Kelsen, Hans, (1979). Teoría general del Estado, trad. De Luis Legaz Lacambra, México, Nacional,.
- Lazarte, Jorge (1993). *Bolivia: Certezas e incertidumbres de la democracia. Procesos de ruptura y crisis de la izquierda*. La Paz: ILDIS-Amigos del Libro.
- Linz, J. y Valenzuela, A. (1997). *La crisis del Presidencialismo. Perspectivas Comparadas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Linz, Juan J., (1985). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lipjhart, A. (1997). Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas. En J. Linz y A. Valenzuela, *La Crisis del Presidencialismo. Perspectivas Comparadas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mario D. Serrafero, (2011). Revista de Instituciones, Ideas y Mercados No 54.

- Mayorga, F. (2008). El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia. En C. f. Studies, *Tendencias Políticas Actuales en los Países Andinos* (págs. 21-39). Kyoto: KyotoUniversity.
- Negretto, Gabriel (2008). "Paradojas de la reforma constitucional en América latina". Editorial México. Primera Edición. México.
- Nohlen, D. (1991). Presidencialismo, Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina. En D. Nohlen y M. Fernández, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo* (págs. 51-70). Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. y Fernández, M. (1991). *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Padover Saul K. (1982). *The Living U.S. Constitution*, Editorial, New American Library, New York.
- Pérez Liñán, A. (2001). Crisis Presidenciales: Gobernabilidad y Estabilidad Democrática en América Latina 1950-1996. *Revista Instituciones y Desarrollo* (8 y 9), 281-298.
- Pérez-Baltodano, A. (2010). Se consolida el Estado por derecho (y se debilita el Estado de Derecho). *Revista de Ciencia Política*, 30(2), 397-418.
- René Zavaleta Mercado (1978), "Las formaciones aparentes en Marx", en René Zavaleta, Antología, Argentina, Clacso, 2009, pp. 213-261.
- Rousseau, Juan Jacobo. (1999) "El contrato social o principios de derecho político" Editorial Elaleph. Argentina
- Serna de la Garza, (1998) La reforma del estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México, Editorial UNAM, México.
- Serrafiero, M. (2009). Reección Presidencial en América Latina: Evolución y Situación Actual. *Boletín de Política Comparada*, 2(2).
- Serrafiero, M. (2011). La reelección presidencial indefinida en América Latina. *Revista de Instituciones, ideas y mercados* (54), 225-259.
- Toqueville Alexis, (1981). De la Démocratie en Amérique, Editorial GF-Flammarion, Paris.

- Torres del Moral, (2004). Principios de Derecho Constitucional Español, UCM, Madrid.
- Torrico Canaviri, Gualberto (2002). Matrices de operacionalización. Una herramienta para la investigación en ciencias sociales. Artes Gráficas Latina. La Paz – Bolivia.
- Weber, Max. El político y el científico. (Fotocopia)
- Zovato Daniel, (12 de septiembre del 2011). *La Ola reeleccionista en América Latina*, Mundo Electoral.

PAGINAS WEB CONSULTADAS

- “La interpretación de la Constitución”, La Razón, 22 de febrero de 2013 (**Visita:** 10 de septiembre de 2019)
- “La permanencia de Evo en el poder se negocia en el diálogo”. La Razón, 20 de octubre de 2008. (**Visita:** 7 de agosto de 2019)
- Nohlen Dieter, *La reelección*, Editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (**Visita:** 21 de septiembre de 2019)
- La Razón Digital, 18 de marzo de 2012. (**Visita:** 10 de septiembre de 2019)
- Wikipedia.org, Estado_del_bienestar, (**Visita:** 05 de agosto de 2019)

ANEXOS

Tribunal Constitucional Plurinacional

Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017

Sucre, 28 de noviembre de 2017

SALA PLENA

Magistrado Relator: Dr. Macario Labor Cortez Chavez

Acción de inconstitucionalidad abstracta

Expediente: 20960-2017-42-AIA

Departamento: La Paz

En la **acción de inconstitucionalidad abstracta** interpuesta por **Nélida Sifuentes Cueto, Senadora; David Ramos Mamani, Nelly Lenz Roso de Castillo, Aniceto Choque Chino, Ana Vidal Velasco de Apaza, Julio Huaraya Cabrera, Felipa Málaga Mamani, Ascencio Lazo, Juan Vásquez Colque, Edgar Montaña Rojas, Víctor Alonzo Gutiérrez Flores y Santos Paredes Mamani, Diputados**, todos miembros de la **Asamblea Legislativa Plurinacional**; demandando: **a)** La inconstitucionalidad de los arts. 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la Ley del Régimen Electoral (LRE) -Ley 026 de 30 de julio de 2010-, por ser presuntamente contrarios a los arts. 26 y 28 de la Constitución Política del Estado (CPE), concordantes con los arts. 13, 256 y 410.II de dicha Norma Suprema; 1,1, 23, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); y, **b)** La inaplicabilidad de los arts. 156, 168, 285,11 y 288 de la CPE respecto a la limitación de la reelección por una sola vez de manera continua por contradicción intra-constitucional de los arts. 26 y 28 de la misma Norma Suprema y por contradecir convencionalmente los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la citada CADH, concordante con los arts. 13, 133, 256 y 410.II de la CPE.

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1 Contenido de la acción

Por memorial presentado el 18 de septiembre de 2017, que cursa de fs. 824 a 853 de obrados, los accionantes exponen los siguientes fundamentos:

I.1.1 Relación sintética de la acción

La Constitución Política del Estado al ser la Norma Suprema del ordenamiento jurídico boliviano, se erige como pilar jurídico fundamental y ostenta supremacía sobre todas las normas del orden interno, debiendo las infra constitucionales circunscribirse a su contenido sin contradecirla; en ese entendido, el art. 410.II establece el bloque de constitucionalidad, integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de derechos humanos y normas de derecho comunitario, ratificados por el país y tratándose de derechos humanos, el art. 256.I de la CPE, cede su jerarquía normativa a favor de ellos, indicando que los Tratados y Convenios internacionales en la materia, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta. Asimismo, respecto a la interpretación y aplicación de los Tratados y Convenios internacionales sobre derechos humanos, los arts. 13.IV y 256 de la CPE, establecen que los derechos y deberes consagrados en la Constitución se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia, cuando éstos prevean normas más favorables, fundamentos constitucionales esenciales en los que se inscribe la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969, aprobada y ratificada por

Bolivia mediante Ley 1430 de 11 de febrero de 1993, cuyo art. 23 señala claramente que el ejercicio de los derechos políticos contenidos en su texto, no pueden ser reglamentados sino 'exclusivamente' por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal, criterios que constituyen '*numerus clausus*'.

La Constitución se caracteriza por ser progresista y garante de los derechos humanos y contiene una excepción hacia su misma aplicación, pues determina la aplicación preferente de Tratados y Convenios internacionales, cuando éstos prevean normas más favorables incluso por encima de la Norma Suprema; empero, el art. 52.III de la LRE, establece que el mandato de la Presidenta o Presidente y de la Vicepresidenta o Vicepresidente es de (5) cinco años y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua; lo mismo los arts. 64 inc. d) y 65 inc. b) respecto a las gobernadoras y gobernadores y asambleístas departamentales y los arts. 71 inc. c) y 72 inc. b) en relación a las alcaldesas y alcaldes y concejales y concejales, denegando el ejercicio pleno de los derechos políticos, considerados éstos como derechos humanos esenciales, ampliamente reconocidos por Tratados y Convenios internacionales e internalizadas en el ordenamiento jurídico boliviano en los arts. 26 y 28 de la CPE. Asimismo, se evidencia una "paradoja" dentro del propio texto constitucional, pues por una parte reconoce los derechos políticos de las y los ciudadanos y su posibilidad de ser candidatas y postularse a elecciones limpias y justas en los arts. 26 y 28 de la CPE y por otra parte, los arts. 156, 168, 285-II y 288 de la misma Norma Suprema, limitan dichos derechos, alejándose de esta manera del propio texto constitucional y de los Tratados y Convenios internacionales suscritos por el Estado boliviano, como el "Pacto de San José de Costa Rica" hoy Convención Americana sobre Derechos Humanos que claramente enuncia derechos más amplios e irrestrictos, por lo que el Tribunal Constitucional Plurinacional debe efectuar una interpretación conforme a los arts. 13, 256 y 410.II y de la CPE; y, 1.1, 23, 24 y 29 de la CADH.

De acuerdo al art. 256 de la Ley Fundamental, el Estado boliviano se encuentra obligado a aplicar los tratados e instrumentos internacionales, de manera preferente a la Constitución y que al haber internalizado derechos humanos más favorables como los derechos políticos enunciados en el art. 23 de la CADH, está obligado internacionalmente a su cumplimiento en virtud al principio *pacta sunt servada*, principio general del derecho internacional que debe ser fielmente cumplido de buena fe por las partes de acuerdo a lo pactado, como señala el art. 2.2 de la Carta de Organización de las Naciones Unidas, caso contrario emerge la figura de la responsabilidad internacional que puede afectar al Estado boliviano en caso de incumplimiento, sea por omisión al no considerarlo o por acción al vulnerarlo, postura que queda reforzada con el art. 116 de la CPE, que establece que en caso de duda sobre la norma aplicable, deberá regir la más favorable, dando luces así sobre la interpretación que vaya a efectuarse sobre la norma cuestionada de inconstitucional, por lo que en el marco de la protección preferente y aplicación progresiva de los derechos humanos, se deberá aplicar de forma preferente los arts. 26 de la CPE; y, 1.1, 23, 24 y 29 de la CADH, por encima de los arts. 156, 168 y 285.II y 288 de la Norma Suprema, debido a que vulneran derechos fundamentales dentro del ordenamiento jurídico boliviano y derechos humanos en el ámbito del derecho internacional, además de contradecirse con otras normas constitucionales, resultando ser no sólo inconstitucionales, sino también inconvencionales, pues Sesionan y niegan mejores derechos políticos contenidos en el "Pacto de San José de Costa Rica".

Los derechos políticos al mismo tiempo son reverso esencial de otro derecho fundamental de las personas, como ser la prohibición de toda forma de discriminación, por lo que aquéllos deben ser ejercidos sin ninguna restricción indebida y que comprenden indivisiblemente derechos esenciales tales como a participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes, a votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas,

realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; por su parte, el art. 23 de la CADH al reconocer derechos políticos y determinar que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, así como acceder a la función pública en condiciones de igualdad y establecer causales taxativas *numerus clausus* en la regulación de su ejercicio, tiene el propósito de evitar la discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos.

El texto constitucional boliviano, respecto a los derechos humanos, establece por un lado que los Tratados y Convenios en materia de derechos humanos forman parte del bloque de constitucionalidad y por otro, acoge la jurisprudencia de los tribunales internacionales en la materia, que según la jurisprudencia constitucional boliviana se constituyen en vinculantes. Así, el art. 410 de la CPE, establece el principio de jerarquía normativa, donde la Constitución es la cima del ordenamiento jurídico, estando por debajo los tratados internacionales ratificados por el país en materia de derechos humanos, los que tal cual establece el texto, forman parte del bloque de constitucionalidad y luego con menor jerarquía, las leyes nacionales, estatutos autonómicos y demás normas; empero, bajo su vocación internacionalista, el propio Texto Constitucional en su art. 256 cede esa jerarquía en favor de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, reconociendo además que no es necesario que éstos hayan sido ratificados por el país, que son de preferente aplicación sobre la propia Constitución boliviana y que los derechos fundamentales serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, lo que hace que la jurisprudencia de los tribunales internacionales de derechos humanos sea vinculante para el Estado boliviano, por ello es posible tutelar derechos fundamentales o demandar la inconstitucionalidad de normas que contradigan derechos reconocidos en el propio texto constitucional, protección que abarca a otros derechos más favorables existentes en Tratados y Convenios internacionales o aquéllos que encontrándose en la Constitución boliviana, pudieran ser interpretados a través de los tratados e instrumentos internacionales de manera más favorable que en el ordenamiento jurídico interno, concluyéndose que los derechos humanos, pueden ser aplicados de manera preferente incluso por encima de la propia Constitución, existiendo una ineludible responsabilidad del Estado boliviano de protegerlos y respetarlos.

La interpretación constitucional es un elemento fundamental en el ejercicio del control jurisdiccional por el Tribunal Constitucional Plurinacional, más aún si de la interpretación de derechos fundamentales se trata, para lo cual se deberán considerar los criterios interpretativos que las normas de derechos humanos contienen, como el control de convencionalidad, deber internacional que emana de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mecanismo que protege el principio de supremacía de los derechos humanos para la eficacia normativa de las sentencias internacionales sobre derechos humanos, estableciendo que todos los jueces y autoridades de los Estados Parte deben realizar una confrontación entre la norma general aplicable a un caso concreto y el bloque de constitucionalidad, buscando una interpretación conforme o, en caso extremo, desaplicarla de la resolución o norma correspondiente, por lo que de conformidad al art. 29 inc. b) de la CADH al aplicar e interpretar los derechos humanos, debe acudirse a la norma y a la interpretación más amplia, extensiva y favorable, que garantice la plena vigencia de los derechos y desarrolle en mejor forma el contenido de éstos, tomando en cuenta los principios y criterios de interpretación desarrollados por la Corte, como órgano competente para interpretar y aplicar el "Pacto de San José de Costa Rica", cuyos precedentes forman también parte del bloque de constitucionalidad, criterios asumidos plenamente por el Tribunal Constitucional Plurinacional a partir de la SC 0110/2010-R de 10 de mayo, estableciendo que los órganos internos se encuentran sujetos a la jurisprudencia interamericana en su labor interpretativa de la Convención.

El Tribunal Constitucional Plurinacional desarrolló la doctrina del estándar más alto, estableciendo que bajo los principios de constitucionalidad y convencionalidad, el intérprete debe acudir a aquella jurisprudencia que desarrolle de mejor forma o de manera más razonable los derechos fundamentales, estableciendo que para la máxima eficacia de éstos, está vigente como fuente jurídica del derecho el entendimiento más favorable, progresivo y extensivo del derecho en cuestión, el cual puede emanar de órganos supra-estatales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que en el caso presente, se debe aplicar dicho estándar a la efectividad de los derechos políticos consagrados en las normas del "Pacto de San José de Costa Rica", conforme establece el art. 256 de la CPE.

Los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, se contraponen, en primer lugar, con otros artículos de la misma en materia de derechos humanos; específicamente, los arts. 26, 28, 256 y 410.II de la Norma Suprema, al restringir el goce de los derechos políticos y vulnerar derechos humanos reconocidos en Tratados y Convenios Internacionales de la materia, concretamente los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la CADH, pues no solo limitan el goce de los derechos, sino también las 'posibilidades' reales y efectivas, pues de manera inconstitucional e inconvencional vulneran derechos humanos más favorables, constitucionalizando disposiciones completamente discriminatorias para el goce efectivo de los derechos humanos, poniendo límite sin justificación alguna al goce de los derechos políticos para que todos los ciudadanos puedan ser reelectos como autoridades de representación popular, mientras el soberano así lo desee, restringiendo los artículos cuestionados la posibilidad de participar en la dirección del poder conforme al art. 23.1.A y la oportunidad de ser elegido en elecciones periódicas y auténticas, cuando la elección depende del voto del ciudadano, ya que si confía en sus candidatos, éstos saldrán victoriosos, no pudiendo restringirse sin ningún motivo la participación, pues quien elige es el soberano a través del voto, en consecuencia no se puede limitar la 'participación' y posibilidad de ser electo, por lo que el Estado boliviano incumplió compromisos al disponer constitucionalmente normas que deniegan el ejercicio de derechos, cuando se debieron ampliar las oportunidades a los ciudadanos para poder ser elegidos, de participar en las decisiones del poder público o acceder a un cargo a través del voto; en consecuencia, los artículos de la Norma Suprema señalados, al establecer la limitación de la reelección por una sola vez de manera continua, restringen derechos humanos, como son los derechos políticos y al confrontarse con los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la CADH se constituyen en inconvencionales, pues el art. 13 de la CPE establece que los derechos reconocidos en su texto son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos y que se interpretarán conforme con los tratados internacionales de la materia, cuando prevean normas más favorables, en concordancia con el art. 256.11 de la misma Norma Suprema.

I.2. Admisión y citaciones

A través del AC 0269/2017-CA de 28 de septiembre, se **admitió** la acción de inconstitucionalidad abstracta, disponiendo sea puesta en conocimiento del Presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en representación del Órgano que generó la norma impugnada, a objeto de su apersonamiento y formulación de alegatos que considere necesarios (fs. 855 a 860).

I.3. Alegaciones del personero del Órgano que generó la norma impugnada

José Alberto Gonzáles Samaniego, Presidente en ejercicio de la Asamblea Legislativa Plurinacional, por memorial recibido el 10 de octubre de 2017, cursante de fs. 1457 a 1473 vta., formuló el siguiente informe: **1)** Una de las características del sistema presidencial es que el representante del ejecutivo es elegido mediante voto popular, lo que implica que debe existir un intervalo regular, cada cierto tiempo, para ejercer el sufragio universal, contemplando las

constituciones el denominado periodo de duración del mandato correspondiente al jefe de Estado, lo que responde a la necesidad de activar el sufragio como rasgo del sistema presidencial, que no constituye una característica en sí misma, ya que al ser variable y circunstancial no le permite sostenerse como eje fundamental del sistema, por lo que la medida dispuesta en las normas cuestionadas del régimen electoral, vulneran la finalidad de un sistema, que contrariamente a la restricción del ejercicio de derechos políticos, se fundamenta en la ampliación de ámbitos en los cuales debe activarse el sufragio activo como pasivo; 2) El art. 8.II de la CPE, proclama el principio de igualdad como pilar que sustenta al Estado boliviano y forma parte de sus fines y funciones, según su art. 9.2 y su reconocimiento como derecho, implica una ejecución real y efectiva de la 'igualdad' en la sociedad boliviana, constituyéndose en orientadora para el reconocimiento de derechos fundamentales y su ejercicio, dentro de los cuales los denominados derechos políticos que garantizan la capacidad de participar e influir en la administración del poder político, los que se encuentran establecidos en la parte dogmática y estructural de la Constitución Política del Estado, en cuyo art. 26.II.2, se determina como única condición para su ejercicio el contar con dieciocho años de edad y como causales de suspensión, tomar armas contra la patria, defraudación de recursos públicos y traición a la patria; por su parte, el "Pacto de San José de Costa Rica", reconoce en el art. 23 los derechos políticos, admitiendo salvedades exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal; 3) Bajo ese marco, para definir la legitimidad de quienes son depositarios de la confianza ciudadana, está dada la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, en procesos electorales únicos, garantistas, plurales y enmarcados en los principios y derechos fundamentales, cuyos resultados no son anticipados ni pre establecidos, sino se definen a momento de ejercer el voto, siendo así que la soberanía al residir en el pueblo, ningún aspecto formalista debería limitar las opciones electorales que pueden ser objeto de la consideración del único soberano, el pueblo; sin embargo, los artículos de la Ley del Régimen Electoral demandados de inconstitucionales, establecen un límite de participación electoral de la Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente, gobernadoras y gobernadores, asambleístas departamentales, alcaldesas o alcaldes, concejales y concejales, al señalar que podrán ser reelectas por una sola vez de manera continua; 4) El proceso constituyente desarrollado los años 2006 y 2007 que se desarrolló en tres momentos, culminó con la presentación del "Proyecto de Texto Constitucional Aprobado en Grande, en Detalle y en Revisión el 9 de diciembre de 2007" introduciéndose modificaciones posteriores resultado de acuerdos políticos para viabilizar su aprobación, ajustándose varios artículos mediante la Ley 3942 de 21 de octubre de 2008, aprobada por el entonces Congreso de la República, donde sobre la reelección de autoridades, las Comisiones 5, 7 y 9 abordaron el tema relativo al periodo de funciones de autoridades electas y la posibilidad de su reelección; con relación a la reelección del Presidente y Vicepresidente, la Comisión 7, encargada de analizar y proponer la estructura del Órgano Ejecutivo, propuso que la reelección de las autoridades mencionadas no esté limitada ni restringida a términos temporales del ejercicio del cargo, proponiendo la siguiente redacción: "La Presidenta o Presidente y Vicepresidente o vicepresidente, podrán ser reelectos consecutivamente por voluntad del pueblo" lo que fue justificado por los constituyentes en el entendido de que es el pueblo quien define a qué personas entregarles la responsabilidad de conducir las riendas del Estado y no se trata de una reelección automática de gobernantes, sino la posibilidad de postularse nuevamente y de dar continuidad a sus políticas gubernamentales; sin embargo, esa manifestación de voluntad primigenia fue modificada como resultado de acuerdos políticos que tenían por objeto viabilizar la aprobación de la Constitución, es así que en el Proyecto de Texto Constitucional aprobado en Oruro en diciembre de 2007, se establecieron los límites de reelección de las autoridades mencionadas, lo que se vio reflejado en el contenido actual aprobado por el Congreso Nacional en octubre de 2008; lo mismo en el caso del art. 285.II de la CPE, respecto a la posibilidad de reelección de las máxima autoridades ejecutivas de los gobiernos autónomos, ya que la posibilidad de

reelección es justamente eso, una posibilidad de volver a postularse al mismo cargo a objeto de dar continuidad a su gestión gubernamental y donde el pueblo tiene una gama más amplia de opciones para elegir a quiénes serán los gobernantes del Estado; 5) Con relación a los derechos políticos regulados en el art. 26 de la CPE, los informes aprobados por mayoría de las Comisiones 2 y 3 no establecieron límites relativos a la reelección de autoridades en el ejercicio de derechos políticos, salvo los requisitos previstos en la Constitución y la Ley, mientras que en relación al art. 28 de la CPE, propuso por unanimidad la suspensión del ejercicio de derechos políticos únicamente por tres razones, sin que ninguna de ellas haga referencia a la posibilidad o no de reelección de una persona como autoridad pública, por lo que la regulación de derechos políticos en la Constitución desde su concepción durante el proceso constituyente, se mantiene como constante su ejercicio amplio en la posibilidad de ser elector o elegible, suspendiéndose por tres razones establecidas en el art. 28 de la Norma Suprema; 6) En cuanto a la aplicación preferente de los derechos humanos, durante la Constituyente, respecto al art. 13 de la CPE la Comisión 3 propuso la prevalencia de los tratados e instrumentos internacionales sobre la materia, señalando que tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno en tanto contengan normas más favorables a la Constitución, contenido que fue adoptado en el Documento de Consenso del departamento de Chuquisaca el 3 de agosto de 2007; mientras que respecto al art. 256.11, la Comisión 20 propuso la aplicación preferente sobre la Constitución de los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, en caso de ser más favorables, cuya redacción con algunas variaciones fue plasmado en el Proyecto del Texto Constitucional ajustado en el Congreso Nacional en octubre de 2008, lo que fue justificado en el sentido de que los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos recogen la necesidad de hacer prevalecer los mismos como conquista a nivel internacional y que existía un vacío legal sobre su importancia y jerarquía, que debía ser subsanado por la Asamblea Constituyente; 7) Los constituyentes y el pueblo soberano a momento de elaborar y aprobar la Constitución fueron previsivos y garantizaron a través del art. 256 de la Ley Fundamental, la determinación de hacer prevalecer por sobre todas las cosas la primacía y vigencia de los derechos humanos como característica fundamental del Estado; en ese sentido, la previsión de aplicar de forma preferente tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos por encima del texto mismo de la Constitución cuando declaren derechos más favorables y que su interpretación por el Tribunal Constitucional Plurinacional deberá ser la que permita el desarrollo más favorable de los mismos cuando se encuentren establecidos en tratados e instrumentos internacionales, es un mandato propio de la Constitución, así su art. 256 cede su primacía en favor de los derechos humanos, contenidos en tratados e instrumentos internacionales, indicando que se aplicarán de manera preferente a la Constitución, dando fuerza normativa constitucional al art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, que determina que el Estado parte no puede poner como obstáculo para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales su propio derecho interno; 8) En el Estado Plurinacional de Bolivia, los sistemas de control son mayores que los tradicionalmente aplicados en una democracia liberal, en razón de que uno de sus objetivos es abandonar los modelos tradicionales de equilibrios formales, como los maleables sistemas de control, habiendo la Constitución previsto una aplicación táctica y directa de los derechos reconocidos en la misma, caracterizándose por ser garantista y axiológica, criterios que orientan la interpretación cuando es activada la competencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, operando la función interpretativa como un proceso dinámico, flexible, conciliador y garantistas de los derechos fundamentales y que se aplica al caso concreto a la luz de sus bases principistas, del bloque de constitucionalidad y del control de convencionalidad, a diferencia del proceso de reforma total o parcial de la Constitución, que exige un conjunto de requisitos y condiciones para su procedencia; y, 9) La Constitución boliviana consagró un posicionamiento *sui generis* en relación al derecho internacional de los derechos humanos, cuya piedra angular se encuentra en el art. 256, pudiendo considerarse el modelo más garantista, proteccionista y progresista de derechos humanos, lo que se comprueba

en la redacción de dicho artículo que ha incorporado dos elementos tradicionalmente no vinculantes como bases legales que permite la aplicación preferente del derecho internacional de los derechos humanos y que en una mirada comparativa de las Constituciones de la región demuestra que el umbral de protección boliviano es muy alto y supera con creces la tendencia regional de reconocer valor supra legal a los tratados en materia de derechos humanos, modelo que ha impregnado el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional Plurinacional consagrando la importancia primordial de los derechos humanos y explicitado los principios generales del derecho internacional que obligan al Estado boliviano a preservar sus compromisos internacionales.

II. CONCLUSIONES

Del análisis y compulsa de los antecedentes que cursan en obrados, se establece lo siguiente:

II.1. Normas legales consideradas inconstitucionales

Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de los siguientes artículos de la Ley del Régimen Electoral:

"Artículo 52. (FORMA DE ELECCIÓN).

(...)

III. El mandato de la Presidenta o Presidente y de la Vicepresidenta o Vicepresidente es de cinco (5) años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua".

"Artículo 64. (ELECCIÓN DE AUTORIDADES EJECUTIVAS DEPARTAMENTALES). Las Gobernadoras y los Gobernadores se elegirán con sujeción a los principios establecidos en esta Ley y al siguiente régimen básico:

(...)

d) Podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez".

"Artículo 65. (ELECCIÓN DE ASAMBLEÍSTAS DEPARTAMENTALES). Las y los Asambleístas Departamentales se elegirán con sujeción a los principios establecidos en esta Ley y al siguiente régimen básico:

(...)

b) Podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez".

"Artículo 71. (ELECCIÓN DE ALCALDESAS O ALCALDES). Las Alcaldesas y los Alcaldes se elegirán en circunscripción municipal, con sujeción al siguiente régimen básico:

(...)

c) Podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez".

Artículo 72. (ELECCIÓN DE CONCEJALAS V CONCEJALES). Las Concejalas y los Concejales se elegirán en circunscripción municipal, con sujeción al siguiente régimen básico:

(...)

b) Podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez".

II.2. Artículos de la Constitución Política del Estado cuya inaplicabilidad se solicita

Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de los siguientes artículos:

"**Artículo 156.** El tiempo del mandato de las y los asambleístas es de cinco años pudiendo ser reelectas y reelectos por una sola vez de manera continua".

"**Artículo 168.** El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua".

"**Artículo 285.**

II. El período de mandato de las máximas autoridades ejecutivas de los gobiernos autónomos es de cinco años, y podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez".

"**Artículo 288.** El período de mandato de los integrantes de los Concejos y Asambleas de los gobiernos autónomos será de cinco años, y podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez" (las negrillas corresponden al texto original).

II.3. Normas de la Constitución Política del Estado que se estiman infringidas

"**Artículo 13.**

I. Los derechos reconocidos por esta Constitución son inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. El Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos.

II. Los derechos que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos no enunciados.

III. La clasificación de los derechos establecida en esta Constitución no determina jerarquía alguna ni superioridad de unos derechos sobre otros.

IV. Los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia".

"**Artículo 26.**

I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

II. El derecho a la participación comprende:

1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley.
2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos.
3. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio.
4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.
5. La fiscalización de los actos de la función pública".

"Artículo 28. El ejercicio de los derechos políticos se suspende en los siguientes casos, previa sentencia ejecutoriada mientras la pena no haya sido cumplida:

1. Por tomar armas y prestar servicio en fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra.
2. Por defraudación de recursos públicos.
3. Por traición a la patria".

"Artículo 256.

I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta.

II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables".

"Artículo 410.

I. Todas las personas, naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones, se encuentran sometidos a la presente Constitución.

II. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:

1. Constitución Política del Estado,
2. Los tratados internacionales
3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e Indígena
4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes" (las negrillas corresponden al texto original).

II.4. Normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que se consideran contrariadas

"Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

"Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal" (las negrillas son del texto original).

"Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley".

"Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza".

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

Los accionantes cuestionan la constitucionalidad de los arts. 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la LRE, por ser presuntamente contrarios a los arts. 26 y 28 de la CPE, concordantes con los arts. 13, 256 y 410.II de dicha Norma Suprema y los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la CADH; y, demandan además, la inaplicabilidad de los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, respecto a la limitación de reelección por una sola vez de manera continua, por contradicción intra-constitucional con los arts. 26 y 28 de la Norma Suprema y por contradecir convencionalmente los arts. 1.1, 23, 24 y 29 de la citada CADH, concordante con los arts. 13, 133, 256 y 410.II de la CPE. Alegan que el art. 410 de la CPE, establece el bloque de constitucionalidad, conformado por los Tratados y Convenios internacionales de derechos humanos y normas de derecho comunitario ratificados por el país, donde tratándose de aquéllos, el art. 256.1 de la Norma Suprema, cede su jerarquía normativa en favor de los instrumentos internacionales que declaren derechos más favorables contenidos en la propia Constitución y que de acuerdo al parágrafo II del mismo artículo y 13.IV de la CPE, los derechos y deberes consagrados en la Ley Fundamental, se interpretan conforme a los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Bolivia, cuando éstos prevean normas más favorables; empero, las disposiciones constitucionales y legales cuestionadas, al establecer que las autoridades referidas en su texto, pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua, deniegan el ejercicio pleno de los derechos políticos ampliamente reconocidos por Tratados y Convenios internacionales e internalizadas en el ordenamiento jurídico boliviano en los arts. 26 y 28 de la CPE; evidenciándose una "paradoja" en el propio texto constitucional, pues por una parte reconoce derechos políticos de los ciudadanos de ser candidatos y postularse a elecciones limpias y justas en los arts. 26 y 28 y por otra parte, los arts. 156, 168, 285.II y 288, limitan dichos derechos, alejándose del propio Texto Constitucional y de los Tratados y Convenios internacionales suscritos por el Estado boliviano, como el "Pacto de San José de Costa Rica", que claramente enuncia derechos más amplios e irrestrictos, por lo que correspondería a este Tribunal realizar una interpretación conforme a los arts. 13, 256 y 410.II de la CPE; y, 1.1, 23, 24 y 29 de la CADH. De otro lado, las normas de la Constitución impugnadas, constitucionalizan disposiciones completamente discriminatorias para el goce efectivo de derechos humanos, cuando la elección depende del voto del ciudadano, ya que si confía en sus candidatos, éstos saldrán victoriosos, no pudiendo restringirse sin ningún motivo la participación, pues quien elige es el soberano a través del voto, por lo que no puede limitarse la posibilidad de ser electo.

Corresponde establecer si lo denunciado es evidente, a los efectos de ejercer el control normativo de constitucionalidad que encomienda al Tribunal Constitucional Plurinacional, el art. 202.1 de la CPE.

III.1. Naturaleza jurídica y alcances del control normativo de constitucionalidad

El constituyente le ha conferido al Tribunal Constitucional Plurinacional el ejercicio de la justicia constitucional, que tiene por finalidad la de velar por la supremacía de la Constitución Política del Estado, ejercer el control de la constitucionalidad y precautelar el respeto y vigencia de los derechos y garantías constitucionales.

La Constitución Política del Estado, entre las acciones de defensa, prevé la acción de inconstitucionalidad, que puede ser presentada por toda persona individual o colectiva afectada por una norma jurídica contraria a la Norma Suprema, de acuerdo con los procedimientos establecidos por ley. En ese marco, en el Título III del Código Procesal Constitucional (CPCo), se desarrollan las acciones de inconstitucionalidad, estableciéndose en su art. 72 que éstas son de puro derecho y tienen por objeto declarar la inconstitucionalidad de toda norma jurídica incluida en una Ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial que sea contraria a la

Constitución Política del Estado, a instancia de las autoridades públicas señaladas en el indicado Código.

El art. 73 del CPCo, referido a los tipos de acción de inconstitucional, establece que éstas pueden ser: 1) Acción de Inconstitucionalidad de carácter abstracto contra leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos ordenanzas y todo género de resoluciones no judiciales; y, 2) Acción de inconstitucionalidad de carácter concreto, que procederá en el marco de un proceso judicial o administrativo cuya decisión dependa de la inconstitucionalidad de leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos, ordenanzas y todos género de resoluciones no judiciales.

Según el art. 74 del CPCo, están legitimadas y legitimados para interponer una acción de inconstitucionalidad abstracta: "...la Presidenta o Presidente del Estado Plurinacional, cualquier miembro de la Asamblea Legislativa Plurinacional o de los Órganos Legislativos de las Entidades Territoriales Autónomas, las máxima autoridades ejecutivas de las Entidades Territoriales Autónomas, así como la Defensora o Defensor del Pueblo".

En el referido contexto, es posible ratificar la doctrina sentada por el extinto Tribunal Constitucional en relación a los alcances del control de constitucional a través de las dos vías conocidas ahora como abstracta y concreta. Así, en la SC 0019/2006 de 5 de abril, siguiendo el criterio expresado por la SC 0051/2005-R de 18 de agosto, se estableció: *"...el control de constitucionalidad abarca los siguientes ámbitos: a) la verificación de la compatibilidad o incompatibilidad de las disposiciones legales impugnadas con las normas de la Constitución Política del Estado, lo que incluye el sistema de valores supremos, principios fundamentales, así como los derechos fundamentales consagrados en dicha Ley Fundamental; b) la interpretación de las normas constitucionales así como de la disposición legal sometida al control desde y conforme a la Constitución Política del Estado; c) el desarrollo de un juicio relacional para determinar si una norma legal es o no conforme con las normas constitucionales; determinando previamente el significado de la norma legal por vía de interpretación; y d) la determinación de mantener las normas de la disposición legal sometida al control. De lo referido se concluye que el control de constitucionalidad no alcanza a la valoración de los fines, los propósitos, la conveniencia o beneficios que pudiese generar la disposición legal sometida a control; lo que significa que el Tribunal Constitucional, como órgano encargado del control de constitucionalidad, no tiene a su cargo la evaluación de si son convenientes, oportunos o benéficos los propósitos buscados por las normas impugnadas, su labor se concentra en el control objetivo de constitucionalidad de las disposiciones legales objetadas"*.

III.2. Sobre el Control de Convencionalidad

El desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos en los últimos tiempos ha marcado e influido en los ordenamientos jurídicos internos de muchos Estados, la relación de los instrumentos internacionales su reconocimiento dentro del llamado bloque de constitucionalidad y la evolución del concepto [\[1\]](#) ha sido determinante e influyente dentro del fenómeno de transformación de los estados [\[2\]](#), el Estado boliviano no es ajeno a dicho desarrollo y reconocimiento que de manera preliminar se la hizo vía interpretación, por el extinto Tribunal Constitucional, ante la ausencia en el texto de la anterior Constitución Política [\[3\]](#), para finalmente en la reforma total de la Constitución aprobada el 2009 incorporarla como parte del bloque de constitucionalidad, en ese marco los tratados de derechos humanos y a las normas de derecho comunitario como parte del ordenamiento jurídico pero además con jerarquía constitucional.

El reconocimiento dentro del bloque de constitucionalidad de los tratados de derechos humanos inicialmente a través de Sentencias del Tribunal Constitucional en vigencia de la Constitución Política del Estado de 1997 reformada en 1994, y posteriormente reconocida de manera textual en la Constitución Política del Estado de 2009, tienen como consecuencia la obligación por parte del Estado de la aplicación directa en el orden interno de los instrumentos, tratados de derechos humanos y aún más la inclusión en la interpretación de reglas de acuerdo con lo establecido en tratados internacionales [\[4\]](#).

El reconocimiento de los tratados de derechos humanos dentro del bloque de constitucionalidad, como normas de rango constitucional, no solo implica su reconocimiento de su jerarquía constitucional, sino que existe un mandato imperativo que ordena que aquellos tratados tienen aplicación preferente cuando garanticen de mejor manera la vigencia de los derechos humanos, esto es que los mandatos de la Constitución ceden cuando un Tratado y Convenio internacional en materia de derechos humanos, declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución; y sirven también como pauta de interpretación cuando prevean normas más favorables, refiriéndose a las de la Constitución (art. 256 CPE).

Por ello este Tribunal, los jueces ordinarios y en fin todos los órganos del poder público tienen el mandato imperativo de proteger los derechos fundamentales, a través del control de constitucionalidad y convencionalidad, que no solo alcanza a las normas infra constitucionales sino a la Constitución misma.

A partir de lo que se establece en los arts. 13.IV y 256 de la CPE, los derechos fundamentales que consagra el orden constitucional, deben ser interpretados de acuerdo a lo que determinen los tratados internacionales que en materia de derechos humanos hayan sido ratificados por Bolivia; instrumentos que conforme se verá *infra*, **son de preferente aplicación inclusive respecto a la propia Constitución, en los casos de que prevean normas más favorables para la vigencia y ejercicio de tales derechos**, por lo que de acuerdo a lo establecido por nuestra Norma Suprema, las normas del derecho internacional sobre derechos humanos, en Bolivia, adquieren rango supraconstitucional; vale decir, que en las condiciones anotadas, se encuentran por encima de la Constitución, lo cual deriva necesariamente en el **control de convencionalidad, con el objeto de establecer la compatibilidad o incompatibilidad de las normas de la Constitución Política del Estado y las leyes (*lato sensu*), con las normas del sistema internacional de protección de los derechos humanos**, mediante la realización de una labor hermenéutica.

En ese sentido, se tiene que si bien el **control de constitucionalidad**, implica la labor de verificación de la compatibilidad o incompatibilidad de las leyes-sentido amplio-, con las normas de la Constitución Política del Estado y su sistema de valores supremos, principios fundamentales, derechos y garantías constitucionales consagrados en su texto; la interpretación de la disposición legal impugnada desde y conforme a la Constitución y en caso de que no resulten conformes con las normas constitucionales, determinar su expulsión del ordenamiento jurídico del Estado. De su lado, el **control de convencionalidad**, entraña igual faena; empero, respecto de la mismísima Constitución Política del Estado, así como de las leyes, decretos, reglamentos y demás resoluciones, en relación a los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos; en el caso boliviano, con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y si emergente de dicha contrastación se advierte la existencia de incompatibilidad entre las normas de la Constitución y demás disposiciones infraconstitucionales con los términos de dicha Convención, corresponde igualmente la aplicación **preferente de una norma favorable sobre otra**.

Al respecto, el art. 29 de la CADH, por una parte, proporciona determinadas pautas para la interpretación de los términos de dicho instrumento y por otra, se deben tomar en cuenta también, los criterios adoptados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que conforme a su art. 62.3, tiene competencia para conocer cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de los términos de la Convención que sean sometidos a su conocimiento, lo que demanda igualmente, **la interpretación de las normas de la Constitución Política del Estado y las leyes, desde y conforme a las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

En relación al control de convencionalidad y la labor de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, ha establecido los siguientes entendimientos; entre otras, en las Sentencias que se citan a continuación:

SCP 2170/2013 de 21 de noviembre: *"... consecuentemente, como se trata de derechos humanos, para efectuar el test de constitucionalidad se acudirá a los criterios de interpretación contenidos en los arts. 13.IV y 256 de la CPE que, en el marco del de nuestro constitucionalismo plurinacional y comunitario, introducen dos principios que guían la interpretación de los derechos fundamentales: la interpretación pro persona (pro nomine) y la interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos.*

*En virtud al primero, los jueces y tribunales tiene el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión -ya sea que esté contenida en la Constitución o en las normas del bloque de constitucionalidad- y de adoptar la interpretación que sea más favorable y extensiva y, en virtud a la segunda (**interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos**), tienen el deber de -ejerciendo el control de convencionalidad- interpretar el derecho de acuerdo a las normas contenidas en tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados o a los que se hubiere adherido el Estado, siempre y cuando, claro está, declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución Política del Estado; obligación que se extiende, además al contraste del derecho con la interpretación que de él ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme lo ha entendido la misma Corte en el caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, al señalar que: '...los órganos del Poder Judicial deben ejercer no solo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de sus regulaciones procesales correspondientes...'*

Bajo los criterios anotados, se deben establecer los alcances de los derechos alegados desde la perspectiva constitucional y los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para luego determinar si la norma impugnada cumple con los mismos o más bien debe ser expulsada del ordenamiento jurídico por ser contraria a ellos"(Las negrillas son nuestras).

SCP 0572/2014 de 10 de marzo: *"Debe precisarse que el principio de constitucionalidad no solo alcanza al texto formal de la Constitución Política del Estado, sino también, a las normas que forman parte del bloque de constitucionalidad y, en ese entendido, la interpretación de las disposiciones legales no sólo debe considerar a la Ley Fundamental, sino también a las normas del bloque de constitucionalidad; consiguientemente, deberán considerarse las normas contenidas en pactos internacionales sobre derechos humanos, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que también forma parte del bloque de constitucionalidad, de acuerdo a la SC 0110/2010-R de 10 de mayo.*

En ese ámbito, debe hacerse mención a los arts. 13 y 256 de la CPE, que introducen dos principios que guían la interpretación de los derechos fundamentales: la interpretación pro homine y la interpretación conforme a los Pactos internacionales sobre Derechos Humanos. En virtud a la primera, los jueces, tribunales y autoridades administrativas, tiene el deber de aplicar aquella norma que sea más favorable para la protección del derecho en cuestión -ya sea que esté contenida en la Constitución Política del Estado o en las normas del bloque de constitucionalidad- y de adoptar la interpretación que sea más favorable y extensiva al derecho en cuestión; y en virtud a la segunda (interpretación conforme a los Pactos internacionales sobre Derechos Humanos), tienen el deber de ejercer el control de convencionalidad, **interpretar el derecho de acuerdo a las normas contenidas en Tratados e Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados o a los que se hubiere adherido el Estado**, siempre y cuando, claro está, declaren derechos más favorables a los contenidos en la Norma Suprema; obligación que se extiende, además al contraste del derecho con la interpretación que de él ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el marco de lo señalado precedentemente, es evidente que al momento de aplicar las leyes, los jueces y tribunales tienen la obligación de analizar la compatibilidad de la disposición legal no sólo con la Constitución Política del Estado, sino también, como lo señala nuestra propia Constitución en los arts. 13 y 256 y lo ha entendido la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, están obligados a efectuar el control de convencionalidad, a efecto de determinar si esa disposición legal es compatible o no con los Convenios y Pactos internacionales sobre Derechos Humanos y con la interpretación que de ellas hubiera realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ambos casos, los jueces y tribunales están obligados a interpretar la disposición legal desde y conforme a las normas de la Ley Fundamental y las normas contenidas en Pactos internacionales sobre Derechos Humanos y, cuando dicha interpretación no es posible, formular, de oficio, la acción de inconstitucionalidad concreta.

Efectivamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en el caso Almonacid Arellanos contra Chile, que **son los jueces y tribunales internos los que deben efectuar el control de convencionalidad**, conforme al siguiente razonamiento: '124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. **Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de 'control de convencionalidad' entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana**'.

Este control de convencionalidad que inicialmente debía ser ejercido solo por el Órgano Judicial, fue posteriormente ampliado a otros órganos. Así, en el caso Cabrera García y Montiel Flores contra México, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que: '225. (...) las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico 332.

Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual

les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin'. En el mismo sentido, el caso Gelman contra Uruguay.

Entonces, conforme a dicho entendimiento, todas las autoridades, pero sobre todo los jueces, están obligados a analizar si las disposiciones legales que aplicarán son compatibles con los Pactos internacionales sobre Derechos Humanos e, inclusive, con la jurisprudencia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

*En ese sentido, tanto el principio de constitucionalidad (art. 410 de la CPE) como el de convencionalidad (arts. 13.IV y 256 de la CPE) -que en mérito al bloque de constitucionalidad previsto en el art. 410 de la CPE, queda inserto en el de constitucionalidad exigen- a las autoridades interpretar las normas **desde y conforme a la Constitución Política del Estado y a las normas del bloque de constitucionalidad**, precautelando el respeto a los derechos fundamentales y garantías constitucionales, las cuales, conforme se ha visto, tienen una posición privilegiada en nuestro sistema constitucional.*

Los jueces y tribunales, bajo esa perspectiva, en virtud a las características de imparcialidad, independencia y competencia, como elementos de la garantía del juez natural, son quienes deben efectuar un verdadero control de convencionalidad, garantizando el efectivo goce de los derechos y las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución Política del Estado y las normas del bloque de constitucionalidad, como ya lo anotara la Corte Interamericana en los casos antes referidos" (Las negrillas corresponden al texto original de la Sentencia).

Huelga señalar que a pesar de no hacerse alusión expresa a los jueces constitucionales en las referidas Sentencias, se entiende que éstos en el conocimiento de acciones tutelares y en especial **los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional, se encuentran obligados a realizar el control de convencionalidad en el conocimiento de las causas sometidas a su conocimiento**, aun en el caso en que dichas facultades no se encuentran establecidas de manera expresa en el ordenamiento jurídico nacional, lo cual deviene de compromisos internacionales al haber suscrito y ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en observancia del principio *pacta sunt servanda*.

En relación a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como intérprete última y suprema de los derechos contenidos en la Convención y cuya jurisprudencia además, forma parte del bloque de constitucionalidad y que debe ser acatada por los tribunales nacionales; en la SC 0110/2010-R de 10 de mayo, al respecto se estableció lo siguiente:

"...es imperante estudiar los fundamentos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, a cuyo efecto, en principio, debe señalarse que éste es un conjunto de herramientas normativas y jurisdiccionales cuyo diseño cohesiona armoniosamente la dogmática y esencia de derechos considerados inherentes al ser humano por su naturaleza óptica, con instituciones cuya activación garantizan un respeto efectivo de estos derechos. En mérito a lo expuesto, se tiene que la sistematicidad del mismo, hace que el contenido de sus herramientas normativas y las decisiones emanadas de sus mecanismos institucionales, se enraicen de tal manera en el orden interno de los países miembros, que sus postulados no solamente forman parte de este precepto, sino que se constituyen en informadores del régimen interno, el cual se sujeta y subordina en cuanto a su contenido a éste, armonizándose de esta manera el orden nacional con el orden supranacional de los Derechos Humanos, siendo por tanto esta 'sistematicidad' el fundamento y la razón de ser de esta ingeniería supranacional destinada a la protección real y efectiva de Derechos Humanos.

En mérito a lo expuesto, se tiene que los elementos normativos y las decisiones jurisdiccionales que emanen de este sistema no son aislados e independientes del sistema legal interno, de hecho, la efectividad en cuanto a la protección de los derechos fundamentales, solamente esta garantizada en tanto y cuanto el orden interno asuma en lo referente a su contenido los alcances y efectos de estas normas y decisiones emergentes del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

En efecto, la doctrina del bloque de constitucionalidad reconocida por el art. 410 de la CPE, contempla como parte del mismo a los Tratados Internacionales referentes a Derechos Humanos, entre los cuales inequívocamente se encuentra el Pacto de San José de Costa Rica, denominado también Convención Interamericana de Derechos Humanos, ratificado por Bolivia mediante Ley 1599 de 18 de octubre de 1994, norma que por su esencia y temática se encuentra amparada por el principio de supremacía constitucional, postulado a partir del cual, se sustenta el eje estructural de la jerarquía normativa imperante en el Estado Plurinacional de Bolivia.

En efecto, el Pacto de San José de Costa Rica, como norma componente del bloque de constitucionalidad, está constituido por tres partes esenciales, estrictamente vinculadas entre sí: la primera, conformada por el preámbulo, la segunda denominada dogmática y la tercera referente a la parte orgánica. Precisamente, el Capítulo VIII de este instrumento regula a la CIDH Interamericana de Derechos Humanos, en consecuencia, siguiendo un criterio de interpretación constitucional 'sistémico', debe establecerse que este órgano y por ende las decisiones que de él emanan, forman parte también de este bloque de constitucionalidad.

Esto es así por dos razones jurídicas concretas a saber: 1) El objeto de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y, 2) La aplicación de la doctrina del efecto útil de las sentencias que versan sobre Derechos Humanos.

*En efecto, al ser la CIDH el último y máximo garante en el plano supranacional del respeto a los Derechos Humanos, **el objeto de su competencia y las decisiones que en ejercicio de ella emanan**, constituyen piedras angulares para garantizar electivamente la vigencia del Estado Constitucional', que contemporáneamente se traduce en el Estado Social y Democrático de Derecho, cuyos ejes principales entre otros, son precisamente la vigencia de los Derechos Humanos y la existencia de mecanismos eficaces que los hagan valer, por eso es que las Sentencias emanadas de este órgano forman parte del bloque de constitucionalidad y fundamentan no solamente la actuación de los agentes públicos, sino también subordinan en cuanto a su contenido a toda la normativa infra-constitucional vigente.*

*Asimismo, otra razón para sustentar, en el orden interno, la jerarquía constitucional de las Sentencias emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es la llamada **doctrina del efecto útil de las Sentencias que versan sobre Derechos Humanos**, la misma que fue desarrollada por la propia Corte Interamericana. En efecto, las Sentencias emitidas luego de una constatación de vulneración a Derechos Humanos, generan para el Estado infractor responsabilidad internacional, premisa a partir de la cual, el estado asume obligaciones internacionales de cumplimiento ineludibles e inexcusables.*

Desde la óptica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el cumplimiento de estas obligaciones internacionales, responde a un principio esencial que sustenta el propio Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, que es el de 'buena fe', llamado también 'pacta sunt servanda', en virtud del cual, los Estados deben atender sus obligaciones internacionales, fundamento por demás sustentado para argumentar que los estados miembros

de este sistema, no pueden por razones de orden interno dejar de asumir esta responsabilidad internacional.

Por lo expuesto, se puede afirmar que es precisamente el principio de buena fe, el que reviste a las Sentencias de la CIDH el **efecto útil o de protección efectiva**, siendo por tanto plenamente justificable la ubicación de estas Sentencias dentro del llamado bloque de constitucionalidad.

En el marco del panorama descrito, se colige que inequívocamente las Sentencias emanadas de la CIDH, por su naturaleza y efectos, no se encuentran por debajo ni de la Constitución Política del Estado tampoco de las normas jurídicas infra-constitucionales, sino por el contrario, forman parte del bloque de constitucionalidad y a partir del alcance del principio de supremacía constitucional que alcanza a las normas que integran este bloque, son fundamentadoras e informadoras de todo el orden jurídico interno, debiendo el mismo adecuarse plenamente a su contenido para consagrar asila vigencia plena del 'Estado Constitucional' enmarcado en la operatividad del Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos" (Las negrillas corresponden al texto original de la Sentencia).

Siguiendo la jurisprudencia de este Tribunal, citamos la jurisprudencia internacional emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos vinculante para el Estado boliviano Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párrafos 52 y 53 que señalan en caso de que existan normas constitucionales en un Estado signatario de la Convención Americana que vulneren derechos reconocidos por la Convención: "52. Así, la 'fuerza normativa' de la Convención Americana alcanza a la interpretación que de la misma realice la Corte IDH, como 'intérprete última' de dicho Pacto en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. La interpretación emprendida por el Tribunal Interamericano a las disposiciones convencionales adquiere la misma eficacia que poseen éstas, ya que en realidad las 'normas convencionales' constituyen el resultado de la 'interpretación convencional' que emprende la Corte IDH como órgano 'judicial autónomo cuyo objetivo es la aplicación e interpretación' del corpus juris interamericano. Dicho en otras palabras, el resultado de la interpretación de la Convención Americana conforma la jurisprudencia de la misma; es decir, 'constituyen normas que derivan de la CADH, de lo cual se obtiene que gocen de la misma eficacia (directa) que tiene dicho tratado internacional'.

'53. Como hemos sostenido al analizar los grados de intensidad del 'control difuso de convencionalidad', el resultado del examen de compatibilidad entre la norma nacional y el 'bloque de convencionalidad', consiste en dejar 'sin efectos jurídicos' aquellas interpretaciones inconventionales o las que sean menos favorables; o bien, cuando no pueda lograrse interpretación convencional alguna, la consecuencia consiste en 'dejar sin efectos jurídicos' la norma nacional, ya sea en el caso particular o con efectos generales realizando la declaración de invalidez de conformidad con las atribuciones del juez que realice dicho control".

Debiendo señalarse que el control de convencionalidad, alcanza a todos los jueces según el entendimiento de la referida sentencia; es decir, que aunque no se encuentre de manera expresa la facultad de los jueces -como lo son los propios Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional-, estos se ven en la obligación de efectuar el control de convencionalidad ello y como se subraya, aunque no estén de manera expresa delimitadas dichas facultades dentro de las normas nacionales, pues ello deviene de un compromiso del Estado a nivel Internacional al haber suscrito Tratados y Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos; es decir, emergente del **pacta sun servanda**, así también lo refiere la Corte en el citado caso Corte IDH. Caso Cabrera Garda y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo,

Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C 220, párrafo 57: "*Si bien el citado precepto se refiere a las atribuciones de la Corte IDH, mutatis mutandi, debe aplicarse por los jueces nacionales debido a que también son jueces interamericanos cuando realizan el «control difuso de convencionalidad». Y ello implica garantizar, en la medida de lo posible, el efectivo goce del derecho o libertad violado. Lo anterior conduce a afirmar que, en determinados supuestos, deben repararse las consecuencias de la norma inconvencional, lo cual sólo se puede lograr teniendo «sin efectos» dicha norma nacional desde su vigencia y no a partir de la inaplicación o declaración inconvencional de la misma. En otras palabras, dicha retroactividad resulta indispensable en algunos casos para lograr un adecuado goce y disfrute del correspondiente derecho o libertad. Esta afirmación, además, es acorde con la propia jurisprudencia de la Corte IDH al interpretar el citado artículo 63.1 del Pacto de San José, toda vez que ha considerado que cualquier violación de una obligación internacional que haya producido daño comparte el deber de repararlo «adecuadamente»; lo cual constituye «uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado»".*

De lo referido y ratificando el control de Convencionalidad que el Tribunal Constitucional Plurinacional boliviano debe efectuar dentro la acción de inconstitucionalidad abstracta planteada, diremos que conforme a sostenido FERRER MAC-GREGOR: "*el 'control concentrado de convencionalidad' lo venía realizando la Corte IDH desde sus primeras sentencias, sometiendo a un examen de convencionalidad los actos y normas de los Estados en un caso particular. Este 'control concentrado' lo realizaba, fundamentalmente, la Corte IDH. Ahora se ha transformado en un 'control difuso de convencionalidad' al extender dicho 'control' a todos los jueces nacionales como un deber de actuación en el ámbito interno, si bien conserva la Corte IDH su calidad de 'intérprete última de la Convención Americana' cuando no se logre la eficaz tutela de los derechos humanos en el ámbito interno".* [\[5\]](#)

Como señala Sagüés Pedro, el control de convencionalidad establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Almonacid Arellano vs. Chile, mismo completado por otros fallos, especialmente por Trabajadores cesados del Congreso, ordena a los jueces nacionales, reputar inválidas a las normas internas "incluidas claro está las normas constitucionales", que sean opuestas a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la interpretación dada a esta por la Corte Interamericana. Así la Convención se convierte en un instrumento eficaz para construir un *ius commune* interamericano en materia de derechos personales y constitucionales.

Siguiendo al jurista precedentemente citado, diremos que es indubitable que los arts. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sientan deberes a los Estados que se hayan adherido a la misma, como lo es el caso del Estado boliviano quien aprobó y ratificó la Convención mediante Ley 1430 de 11 de febrero de 1993. Es así, que al ser la Convención una norma de obligado cumplimiento para el Estado boliviano, y que además, el propio Estado boliviano reconoció en su propio texto constitucional que los derechos humanos son incluso de preferente aplicación por encima de la Constitución, ello da pauta sobre la exigencia de inaplicabilidad de las normas constitucionales que restrinjan derechos humanos reconocidos y establecidos en la Convención, como los son los derechos políticos,

A fin de profundizar más dicho razonamiento, diremos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Almonacid Arellano vs. Chile, determinó que, cuando el Poder legislativo de un Estado como en el presente caso boliviano, el constituyente falla en su tarea de suprimir o adoptar de manera contradictoria normas contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el poder judicial permanece vinculado al deber de garantía

establecido en el art. 1.1. de la Convención Americana y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella. La Corte recuerda que: "*El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del estado de una ley violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico de derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos, incluidas las resoluciones judiciales de los tribunales ordinarios o especiales) en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1. de la Convención Americana*" [\[6\]](#).

La Corte Interamericana recuerda a los tribunales que, cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, "*sus jueces, como parte del aparato del estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos*" [\[7\]](#).

Como se ha precisado muchas veces por parte de la doctrina, la Corte Interamericana recuerda a los tribunales que se sometieron bajo su jurisdicción, como es el caso boliviano, que deben "ejercer una especie de 'control de convencionalidad' entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre derechos Humanos. En esta tarea, el poder judicial o constitucional como en el presente caso, debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana". [\[8\]](#)

Dentro de un Estado democrático constitucional de derecho, como es el caso boliviano, los derechos esenciales de las personas contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos son parte del contenido de los derechos asegurados por nuestra Constitución, ya sea como derechos implícitos o directamente establecidos, como lo son los arts. 26 y 28 del texto constitucional, que como en el presente caso, reconocen los derechos políticos de los ciudadanos; y en consecuencia, dicho contenido es esencial dentro del *pacta sun servanda* y el sometimiento voluntario que el Estado boliviano efectuó en someterse y cumplir la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así, ello adquiere más fuerza si se considera a tales derechos -derechos políticos-, como parte del derecho imperativo internacional; vale decir, como *ius cogens*, como sostiene la Corte Interamericana en el caso en análisis.

Por otra parte, y como se refirió anteriormente, el art. el art. 256 de la propia Constitución Política del Estado, cede su jerarquía normativa en favor de los derechos humanos contenidos en Tratados y Convenios Internacionales, indicando que dichos Tratados y Convenios Internacionales en materia de derechos humanos, "se aplicarán de manera preferente sobre ésta" -refiriéndose por ésta, a la propia Constitución-, lo cual asume, que actos unilaterales del Estado, incluidas las resoluciones judiciales no pueden afectar el cumplimiento de buena fe de las obligaciones del Estado mientras el tratado se encuentre vigente. Dicha disposición no hace otra cosa que darle fuerza normativa constitucional al art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, la cual determina que un Estado Parte no puede poner como obstáculo para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales su propio derecho interno [\[9\]](#). Así, un Estado sólo puede desvincularse de sus obligaciones internacionales sino que de acuerdo con el propio derecho internacional. [\[10\]](#)

Por otra parte, la Corte también recuerda a los tribunales que ella es la intérprete última y suprema de los derechos en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, debiendo los tribunales nacionales seguir dicha jurisprudencia (doctrina del seguimiento nacional) en una

aplicación de buena fe que busque efectivamente cumplir las obligaciones internacionales. La Corte considera que los Estados Parte deben asegurar el derecho de que nadie sea sustraído de la protección judicial y del ejercicio de un derecho a un recurso sencillo y eficaz.

Así se puede concluir que el control no es una potestad, **sino un deber de los operadores jurisdiccionales locales**, puesto que su omisión generaría responsabilidad internacional. Así: "*para los efectos de la Convención Americana y del ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, el Estado viene a cuentas en forma integral, como un todo. En este orden, la responsabilidad es global, atañe al Estado en su conjunto y no puede quedar sujeta a la división de atribuciones que señale el Derecho interno*". [\[11\]](#)

En consecuencia, en el marco de las medidas "de otro carácter" que debe adoptar el Estado, conforme surge del artículo 2 de la Convención Americana [\[12\]](#), se encuentran no sólo las legislativas y administrativas, sino también las decisiones jurisdiccionales. [\[13\]](#) En definitiva, la división de poderes interna no es oponible al cumplimiento de obligaciones internacionales, y todos los poderes públicos, y el ordenamiento jurídico en general, deben responder al compromiso del Estado.

Asimismo la Corte expresó: "*En esa misma línea de ideas, esta Corte ha establecido que según el Derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno. Esta regla ha sido codificada en el art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969*". [\[14\]](#)

Dicha jurisprudencia, que es vinculante y de obligado cumplimiento para el Estado boliviano, además fue repetida y reiterada en los casos "la Cantuta vs. Perú" sentencia de 29 de noviembre de 2006; considerando 173 y "Boyce y otros vs. Barbados" de 20 de noviembre de 2007, considerando 78, Siendo un caso muy relevante el de Trabajadores cesados del Congreso (Aguado vs. Alfaro y otros) vs. Perú de 24 de noviembre de 2006, considerando 128, en el cual, la Corte Interamericana de Derechos Humanos formuló algunas precisiones adicionales, indicando: "*Cuando un Estado ha ratificado un Tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces están sometidos a ella, lo que los obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado anulado por la aplicación de las leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, **los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también un control de convencionalidad ex officio, entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales pertinentes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre sin considerar otros supuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de este tipo de acciones***".

De lo expuesto y como señala Sagüéz Pedro; las razones dadas por la Corte Interamericana para sentar el control de convencionalidad son tres y todas de derecho internacional, a saber: 1) las obligaciones internacionales deben ser cumplidas de buena fe; 2) no es posible alegar el derecho interno para incumplirlas, conforme el art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados; y, 3) a ello se suma el principio del "efecto útil de los tratados", que obliga a los Estados a instrumentar el derecho interno para cumplir lo pactado.

En síntesis, "*los órganos jurisdiccionales, que son integrantes del Estado, se hallan igualmente comprometidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de donde resulta un nacimiento del control interno de convencionalidad*". [\[15\]](#)

Al poner el acento en esta modalidad de control, se robustece el accionar de los jueces domésticos, como lo es el Tribunal Constitucional Plurinacional en el caso boliviano; de esta manera *"todos los jueces y órganos que realicen funciones jurisdiccionales desde una perspectiva material "deben" ejercer el "control de convencionalidad"*. [\[16\]](#)

Ahora bien, respecto a la compatibilidad entre la norma interna, como lo es la Constitución boliviana y la Convención, al ser la segunda de preferente aplicación en cuanto a la protección de derechos humanos por prever ésta, al menos en el presente caso, derechos más favorables a la propia Norma Suprema boliviana, se debe dejar de aplicar la norma interna si ésta es menos favorable, o como señala el propio texto constitucional en su art. 256: *"I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta. II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables"*.

En consecuencia, se deberán aplicar los Tratados y Convenios internacionales en materia de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables, aspecto claramente establecido en el art. 116 de la norma suprema que prevé la aplicación de la norma más favorable; o tal cual explica Ferrer Mac-Gregor: *"el resultado del examen de compatibilidad entre la norma nacional y el 'bloque de convencionalidad', consiste en dejar 'sin efectos jurídicos' aquellas interpretaciones inconvencionales o las que sean menos favorables; o bien, cuando no pueda lograrse interpretación convencional alguna, la consecuencia consiste en "dejar sin efectos jurídicos" la norma nacional, ya sea en el caso particular o con efectos generales realizando la declaración de invalidez de conformidad con las atribuciones del juez que realice dicho control"* [\[17\]](#).

Asimismo, el referido autor, señala que al internalizarse la convención a los ordenamientos jurídicos internos, se debe entender que en caso de ser insuficientes las garantías internas, en ello las normas y todo el sistema previsto para la efectivización de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, **se debe convencionalizar las mismas a fin de alcanzar una protección efectiva de los derechos**, a la letra dice: *"Se advierte claramente una 'internacionalización del Derecho Constitucional', particularmente al trasladar las 'garantías constitucionales' como instrumentos procesales para la tutela de los derechos fundamentales y salvaguarda de la 'supremacía constitucional', a las 'garantías convencionales' como mecanismos jurisdiccionales y cuasi jurisdiccionales para la tutela de los derechos humanos previstos en los pactos internacionales cuando aquéllos no han sido suficientes, por lo que de alguna manera se configura también una 'supremacía convencional'"*.

Mediante los criterios señalados, se consolida el marco de la doctrina del "control de convencionalidad", proyectándose ambos pilares que se desprenden de la supremacía mencionada; es decir: la **inaplicación de la normativa interna contraria a la convención y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos** (por parte de los jueces habilitados para ejercer control de constitucionalidad) y la *interpretación conforme* de la normativa interna compatible con ellos (por parte de todos los jueces).

En consecuencia, el texto constitucional adopta otro aspecto, nutriéndose y realizando una simbiosis con el orden jurídico convencional. De hecho, se sostiene que, en virtud del control de convencionalidad, la norma suprema adquiere la dimensión de una **"constitución convencionalizada"**, [\[18\]](#) y sus operadores jurídicos, en particular el órgano máximo de jurisdicción constitucional, se ve constreñido a argumentar los casos en base a las fuentes constitucionales y convencionales.

Ahora bien, es evidente que la norma constitucional boliviana reconoce la Convención y Tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como, su aplicación preferente en caso de ser dichos derechos contenidos en las referidas normas más favorables.

En ese orden está dado que por mandato del art. 256.1 de la CPE, un tratado en materia de derechos humanos firmado y ratificado o al que se hubiera adherido el Estado y que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, debe ser aplicado con preferencia a ésta, lo que habilita a este Tribunal a examinar el fondo de la pretensión planteada y verificar si los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE restringen los derechos establecidos en el art. 23 del "Pacto de San José de Costa Rica", ratificado por Bolivia a través de la Ley 1430 de 11 de febrero de 1993.

III.3. La aplicación directa de la Constitución, las normas constitucionales-principios, las normas constitucionales-reglas y las normas legales-reglas

Al respecto, la SCP 0112/2012 de 27 de abril, desarrolló el siguiente entendimiento:

"La Constitución es una norma jurídica directamente aplicable y justiciable por su órgano final de aplicación, salvaguarda y garantía, de naturaleza judicial y de composición plurinacional (Tribunal Constitucional Plurinacional) así como -atendiendo sus específicas atribuciones- por los jueces y tribunales de garantías que ejercen justicia constitucional; sin exclusión de los jueces o autoridades originarias de la pluralidad de jurisdicciones reconocidos en el texto constitucional (Jurisdicción ordinaria, agroambiental, indígena originario campesina y las jurisdicciones especializadas reguladas por la ley, conforme disponen los arts. 179 y 410 de la CPE), últimos operadores jurídicos, que se constituyen en los garantes primarios de la Constitución.

Ello, en razón a que la Constitución de 2009, supone un tránsito del Estado legal de Derecho al Estado Constitucional de Derecho, o lo que es lo mismo, del Positivismo jurídico (legalismo) al neoconstitucionalismo o constitucionalismo fuerte.

Cuando se alude al neoconstitucionalismo o al Estado Constitucional de Derecho, existe uniformidad en la doctrina sobre la afirmación de las siguientes ideas: El Estado constitucional es un estadio más de la idea de Estado de Derecho, o mejor, su culminación'. En palabras de Prieto Sanchís 'no cabe duda que el Estado constitucional representa una fórmula del Estado de Derecho, acaso su más cabal realización'.

El neoconstitucionalismo implica una versión mejorada del constitucionalismo liberal (Estado legal de Derecho-Imperio de la ley, su consecuencia el principio de legalidad) y del constitucionalismo social (Estado Social y Democrático de Derecho - imperio de la ley aunque con más atribuciones al Órgano Ejecutivo, pero manteniendo del principio de legalidad). A diferencia de éstos, en el Estado Constitucional de Derecho todos los órganos del Estado se encuentran sometidos a la Constitución: también el legislador. De ahí el imperio de la Constitución y subordinada a ella, la ley - el legislador. Su corolario es la metamorfosis del principio de legalidad, al principio de constitucionalidad, en razón al debilitamiento del primero.

Como anota el Profesor Pedro Talayera, 'la lógica del principio de legalidad (sumisión del juez a la ley) tradicionalmente sostenida por el positivismo europeo, de acuerdo con la teoría garantista se transmuta en el principio de constitucionalidad (vinculación del juez a los valores, principios y derechos consagrados en la constitución, más allá de la ley)'.

Por ello, con la expresión *Estado Constitucional de Derecho*, se alude a aquel modelo de Estado que se caracteriza por la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, a partir de la norma base (La Constitución), en la que se fundamenta todo el sistema (...) la Constitución es el instrumento jurídico fundamental del País (parámetro normativo superior que decide la validez de las demás normas jurídicas). De ahí que sus normas, valores y principios, constituyen el marco general básico del que se deriva y fundamenta el resto del ordenamiento jurídico'.

Existe un tránsito en la concepción de la Constitución. De la reducción al carácter político -no normativo- de la Constitución al carácter normativo de la Constitución (*Estado Constitucional de Derecho*). La Constitución de este modelo 'ya no es un trozo de papel o un mero documento político, un conjunto de directrices programáticas dirigidas al legislador, sino una auténtica norma jurídica con eficacia directa en el conjunto del ordenamiento', es decir, deja de ser poesía constitucional, para ser realidad constitucional.

(...)

En el Estado Constitucional, la primacía de la Constitución desplaza a la primacía de la ley. Surge la preponderancia del órgano judicial que exige de los jueces un razonamiento que desborda la subsunción y por el contrario requiera la aplicación directa de la Constitución.

En ese orden de razonamiento, en el caso boliviano, siguiendo los cuatro modelos de constitución que expone Comanducci en su reflexión acerca de cómo han sido concebidas las constituciones, es posible concluir que la Constitución de 2009, se apunta en el **modelo axiológico de Constitución como norma**, por las características que anota este autor. Así refiere:

'...la Constitución como un documento normativo que presenta características específicas que lo distinguen de los otros documentos normativos y, particularmente, de la ley. Así: **a)** La Constitución se sitúa en el vértice de la jerarquía de las fuentes y, además, modifica cualitativamente esa jerarquía. El 'leycentrismo', del modelo estatal francés es sustituido por la omnipresencia de la Constitución, que informa por sí misma a todo el sistema: por ejemplo, toda la legislación es entendida como actuación de la Constitución y se interpreta a la luz de la Constitución. Ya no resulta posible concebir los sistemas jurídicos como sistemas exclusivamente dinámicos: se entienden más bien como sistemas estáticos; **b)** La Constitución es un conjunto de normas (como en el tercer modelo) [referido al modelo descriptivo de Constitución como norma]. Sin embargo, no sólo contiene reglas, sino también principios, que son los que la caracterizan. Estos principios no son formulados necesariamente de modo expreso, y pueden ser reconstruidos tanto a partir del texto como prescindiendo de él; **c)** La Constitución tiene una relación especial con la democracia, en un doble sentido: **c.1)** Hay una conexión necesaria entre (una concepción de la) democracia -la democracia como isonomía- y (el cuarto modelo de) Constitución (no puede haber Constitución sin democracia, ni democracia sin Constitución); y, **c.2)** La Constitución funciona necesariamente como límite de la democracia entendida como regla de mayoría; **d)** La Constitución funciona como puente entre el derecho y la moral (o la política), ya que abre el sistema jurídico a consideraciones de tipo moral, en un doble sentido: **d.1)** Los principios constitucionales son principios morales positivizados; y, **d.2)** La justificación en el ámbito jurídico (sobre todo la justificación de la interpretación) no puede dejar de recurrir a principios morales; y, **e)** La aplicación de la Constitución, a diferencia de la ley, no puede hacerse por el método de la subsunción sino que, precisamente por la presencia de los principios, debe realizarse generalmente por medio del método de la ponderación o del balance'.

Entonces la supremacía de la Constitución normativa que fundamenta la validez de todo el sistema jurídico plural de normas que la integra (art. 410.II de la CPE), no es per se (un mero asunto de jerarquías y competencias-pertenencia formal) sino porque está cargada de normas constitucionales-principios que son los valores, principios, derechos y garantías plurales que coexisten, que conviven como expresión de su 'base material pluralista' y se comunican entre sí como expresión de su base intercultural' y son los que informan el orden constitucional y legal, sin renunciar a su contenido de unidad (art. 2 de la CPE).

*De ahí que la Constitución de 2009, si bien es norma jurídica, no puede ser comprendida únicamente sólo de manera formal. Esto significa que no puede ser concebida sólo como un conjunto de normas (modelo descriptivo de Constitución como norma), a partir de un 'concepto de Constitución (como norma) simplemente documentar, con las denominaciones de 'constitución formal' o incluso de 'constitución en sentido formal', cuya primaria simplemente se sustente y esté distinguida de las otras leyes por alguna característica formal (por ejemplo, los procedimientos más complicados de producción, revisión y derogación). **Por cuanto, lo que esencialmente diferencia a las normas constitucionales de las otras leyes, es que las primeras son prevalentemente normas constitucionales-principios (entiéndase por ello a la pluralidad de valores supremos, principios constitucionales, derechos fundamentales y garantías constitucionales) y supletoriamente normas constitucionales-reglas.***

*La SC 0258/2011-R de 16 de marzo, arriba citada, sobre el tema ha establecido que: '**...la Constitución es entendida actualmente no sólo de manera formal, como reguladora de las fuentes del Derecho, de la distribución y del ejercicio del poder entre los órganos estatales, sino como la Ley Suprema que contiene los valores, principios, derechos y garantías que deben ser la base de todos los órganos del poder público, en especial del legislador y del intérprete de la Constitución.** Así, en el Estado constitucional de Derecho, las Constituciones tienen un amplio programa normativo, con principios, valores, nutridos catálogos de derechos y garantías, que vinculan a todos los órganos de poder y en general, a toda la sociedad y, en ese sentido, contienen diferentes mecanismos jurisdiccionales y un órgano especializado para velar por el cumplimiento de sus normas, frente a la lesión o incumplimiento, dando vigencia al principio de supremacía constitucional'.*

Las normas constitucionales-principios, establecidos en la Constitución, son las que influirán en el significado jurídico de las normas constitucionales-reglas y normas legales-reglas (contenidas en las leyes, códigos sustantivos y procesales) y no viceversa, o lo que es lo mismo, las segundas y terceras deben adaptarse a las primeras para que exista coherencia del sistema, en razón a que -como sostiene Gustavo Zagrebelsky- sólo los principios desempeñan un papel propiamente constitucional, es decir 'constitutivo' del orden jurídico. Las reglas, aunque estén escritas en la Constitución, no son más que leyes reforzadas por su forma especial. Las reglas, en efecto, se agotan en sí mismas, es decir, no tienen ninguna fuerza constitutiva fuera de lo que ellas mismas significan'.

*Si esto es así, en la construcción judicial del nuevo derecho boliviano antes de mirarse a las normas constitucionales-reglas o las normas legales-reglas (contenidas en las leyes, códigos sustantivos y procesales) no debe perderse de vista a las normas constitucionales-principios. Estas últimas con ojos de constructor jurídico, por cuanto si bien están formuladas de modo expreso en la Constitución, verbigracia el caso de los principios ético-morales de la sociedad plural (art. 8.I de la CPE), los valores del Estado plurinacional (art. 8.II de la misma norma), etc., **tarea que ya la hizo el legislador constituyente de composición plurinacional, ello no quita que pueden ser desarrollados, judicialmente a partir de su texto, como labor que ahora le compete a los jueces en sus diferentes roles. Al Tribunal Constitucional Plurinacional como órgano final de aplicación, salvaguarda y garantía, a los jueces y tribunales de***

garantías, como jueces constitucionales y a los jueces y tribunales de la pluralidad de jurisdicciones como garantes primarios de la Constitución.

Las normas constitucionales-principios en la Constitución del 2009, representa un verdadero quiebre de Constituciones con pretensiones de homogeneidad (Estado legal de Derecho), o Constituciones integracionistas (Estado social de Derecho), para afirmar que estamos ante la presencia de una Constitución plural (Estado Constitucional de Derecho).

Las normas constitucionales-principios en la Constitución boliviana, son la pluralidad de valores, principios, derechos fundamentales no sólo individuales (liberales y sociales) sino un amplio catálogo de derechos y garantías, principios y valores plurales y colectivos que la Constitución representa como un pacto de postulados distintos y hasta veces contradictorios, pero que al final deben coexistir. En esta situación se requiere más ponderación que subsunción, que transforme las promesas constitucionales en realidades constitucionales" (Todo el resaltado corresponde al texto original de la Sentencia).

La misma Sentencia, sobre la concepción, validez, jerarquía normativa, obligatoriedad y transversalidad de los principios constitucionales, estableció:

"a) Concepción

*Existe uniformidad en la doctrina y jurisprudencia constitucional comparada en reconocer, de manera general, que los textos constitucionales están integrados prevalentemente por **normas constitucionales-principios** (Constituciones principistas) y también en la primacía de éstas respecto de las normas constitucionales-reglas (ante eventuales 'antinomias' que salven la coherencia del sistema normativo). Entonces, con mayor razón, la primacía de las normas constitucionales-principios respecto de las normas legales-reglas (contenidas en las leyes formales o materiales, códigos sustantivos o procesales, disposiciones reglamentarias en general, etc.).*

El tema fue analizado, entre otros, por Jaime Araujo, quien fue preguntado: ¿Qué sucede si una norma de la Constitución choca con otra norma constitucional que consagra un principio fundamental?, respondía de manera categórica que debe primar el último de los nombrados.

Tan evidente es la realidad normativa de los principios, que autores como Allier Campuzano, hablan de la 'Inconstitucionalidad de normas constitucionales', es decir, la posibilidad de que un artículo cualesquiera (norma constitucional-regla), se oponga a los valores, principios, derechos fundamentales y garantías (normas constitucionales-principio), es decir, encuentre contradicción. Luego reflexiona sobre la posible inconstitucionalidad de reformas constitucionales que afecten la base principista de la constitución (las decisiones políticas fundamentales, como las denomina).

Esta cuestión también fue abordada por el Tribunal Federal Alemán y el Tribunal Supremo de Estados Unidos en uno de sus fallos, en los que se alude a '...posibles normas 'constitucionales inconstitucionales', concepto con el que se pretende subrayar, sobre todo, la primacía interpretativa absoluta de los principios sobre las demás normas de la Constitución y el límite... que suponen a la reforma constitucional'.

Entonces, lejos de ingresar a la clásica tesis entre el positivismo y el iusnaturalismo, para ser coherentes con la característica del nuevo modelo de Estado que se configura como 'Estado Constitucional de Derecho', afirmamos que no obstante la diversidad de denominaciones en la

doctrina y en la jurisprudencia para referirse a los principios de la Constitución ('principios del régimen político', 'principios institucionales fundamentales', 'principios fundamentales', 'principios del derecho constitucional', 'principios supremos de la constitución' o 'principios constitucionales'), con igual significado en todo contexto, cuando se habla de los principios de la Constitución, de manera general se alude inequívocamente a las 'decisiones que fundamentan todo el sistema constitucional en su conjunto: la decisión por la democracia, la decisión por el Estado de Derecho y por el Estado social de Derecho, la decisión por la libertad y por la igualdad, la decisión por las autonomías territoriales, etc.'

En el caso de la Constitución vigente, la decisión por un 'Estado Constitucional de Derecho Plurinacional e intercultural', la decisión por un 'Estado social de Derecho' o como lo denomina el profesor Real Alcalá 'Estado de Derecho del 'Buen vivir', la decisión por 'la democracia', la decisión por 'la Unidad de la Constitución y del Estado', la decisión por el 'pluralismo jurídico de tipo igualitario', la decisión por la 'interculturalidad', 'la decisión por la eficacia directa de los derechos fundamentales, 'la decisión por la defensa de la Constitución por jueces independientes e imparciales de composición plural', la decisión por asumir y promover los principios ético-morales en toda la estructura del Estado, etc.

De ahí que, englobando unívocamente a los principios en distinción con las reglas preferimos llamarlos normas constitucionales-principios. **Estas no son otra cosa que los valores, principios, derechos fundamentales y garantías constitucionales, es decir, la 'moral objetivada-positivada', 'meta-normas' que informan, orientan al poder público y a la convivencia social, las relaciones entre el ciudadano y el Estado y entre particulares, que si bien se agotan en su positivización constitucional, empero encuentran una construcción judicial constante, siempre y cuando se salvaguarde la unidad del ordenamiento, es decir, su coherencia.**

Corresponde a la jurisprudencia proferida por el Tribunal Constitucional Plurinacional -en su función de intérprete final del orden constitucional y uniformador del nuevo derecho- precisar sus alcances normativos a través de la interpretación que desentrañe el sentido del principio en cuestión, esto, sin exclusión de la tarea de los jueces y las autoridades originarias de la pluralidad de jurisdicciones reconocidos en la Constitución, en su actividad decisoria cotidiana.

En palabras de Prieto Sanchis -el constitucionalismo boliviano apunta, 'En favor de un constitucionalismo moderadamente positivista'. Al moralizar el derecho o juridificar la moral, lo que queda es: 'la moral juridificada [que] se agota...en la Constitución'. Es decir, a crear un nexo entre moralidad y derecho. **Sí, pero no una moralidad que esté deambulando en la cabeza del intérprete, sino que está positivada objetivada -por decisión del constituyente- en la Constitución (en sus valores, principios, que no es otra cosa que la moral positivada). Moral positivada que se agota en la Constitución. Evidente. Empero, puede ser desarrollada y reconstruida jurisprudencialmente limitada a ella.**

Siguiendo esta línea de pensamiento, el profesor Eduardo García de Enterría anota que 'La unidad del ordenamiento es, sobre todo, una unidad material de sentido, expresada en unos principios generales del Derecho' [principios constitucionales], que o al intérprete le toca investigar y descubrir (sobre todo, naturalmente, al intérprete judicial, a la jurisprudencia), o la Constitución los ha declarado de manera formal, destacando entre todos, por la decisión suprema de la comunidad que la ha hecho, unos valores sociales determinados que se proclaman en el solemne momento constituyente como primordiales y básicos de toda la vida colectiva', por cuanto 'son las normas más fundamentales y generales del sistema constitucional, tienen por objeto la determinación de los rasgos esenciales o definitorios del

sistema político (núcleo de la Constitución), determinan en tal sentido, el titular del poder, la modalidad de su ejercicio, los fines a él asignados, así como la máxima jerarquía de la Constitución, en conjunto vienen a configurar antilógicamente la identidad de la Constitución'.

b) La validez, jerarquía normativa, obligatoriedad y transversalidad de los principios constitucionales

Prieto Sanchís, afirma que 'Los principios constitucionales han sido muchas veces criticados o, simplemente se les ha negado valor normativo por su carácter ambiguo, vago, elástico, incompleto, etc., que representaría una invitación al desbordamiento del activismo judicial'. Esto deviene, según Gustavo Zagrebelsky del persistente prejuicio de pensar que, en realidad, las verdaderas normas son las reglas, mientras que los principios son un plus, algo que sólo es necesario como 'válvula de seguridad' del ordenamiento'.

Ahora bien, la **validez normativa, jerarquía y obligatoriedad** de las normas constitucionales-principios en la Constitución de 2009, con relación a las normas constitucionales-reglas (el grueso de las normas de la constitución) y de las primeras respecto de las normas legales-reglas (contenidas en la leyes en sentido general sustantivas o procesales), si bien no tiene asidero en una norma parecida a la contenida en el art. 229 de la CPEabrg que señalaba: 'Los principios, garantías y derechos reconocidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio ni necesitan de reglamentación previa para su cumplimiento', -debido a que no existe un precepto constitucional explícitamente- **su fundamento contundente hay que encontrarlo en el carácter normativo-axiológico de la propia Constitución.**

Un entendimiento en contrario significaría negar la base principista-axiológica de la propia Constitución, sosteniendo que aquélla sólo tiene validez, jerarquía y es obligatoria respecto a las normas constitucionales-reglas, porque la propia Constitución así lo establece, afirmando que si la propia Constitución no predica tal situación expresamente, carece de tal virtud.

Consecuentemente, las normas constitucionales-principios, establecidas en el texto constitucional tienen validez normativa, prelación jerárquica y son obligatorias respecto a las normas constitucionales-reglas y con mayor razón con relación a las normas legales-reglas (contenidas en las leyes en sentido general sustantivas o procesales) por el sólo hecho de estar inscritas en la Constitución, una Constitución ideada dentro del modelo de Estado Constitucional, con todo lo que ello implica.

No obstante lo manifestado -sin entrar en contradicciones y únicamente como un ensayo pedagógico- para quienes es más cómodo encontrar normas positivas que demuestren la base principista de la Constitución, su reconstrucción jurisprudencial puede partir: del Preámbulo de la Constitución que utiliza un lenguaje contundente. 'Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos con principios de...'. Normas que señalan: 'El Estado se sustenta en los valores de... ' (art. 8.II), 'las normas laborales se interpretarán y aplicarán bajo los principios... (art. 48.II) y preceptos similares como: 'la potestad de impartir justicia ...se sustenta en los principios...' (art. 178.I), etc. Esas mismas locuciones 'se sustenta', 'se basa', 'se regirán', 'se interpretarán', se repiten como letanía en todo el texto constitucional (el subrayado es añadido)

La **obligatoriedad de las normas constitucionales-principios**, claramente se visualiza en el art. 9.4 constitucional, que señala que son fines y funciones esenciales del Estado, garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución, norma concordante con el art. 108.3 del Capítulo de los Deberes de los

ciudadanos/as que dice que deben 'Promover y difundir la práctica de los valores y principios que proclama la Constitución'.

Estos mandatos jurídicos son para todo el poder público y para la convivencia social de los ciudadanos. A los legisladores (del nivel central-Asamblea Legislativa Plurinacional, las entidades territoriales autónomas) y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos), al momento de realizar desarrollo legislativo o en la interpretación y aplicación del Derecho Indígena 'en sentido de que en el proceso de creación de las normas no ignore los principios, toda vez que al ser estos la base en la que se inspira el modelo de sociedad que la Constitución propugna, debe existir coherencia y armonía entre la ley a crearse y los principios de la Constitución'. Al Órgano Ejecutivo, en el ejercicio de su potestad reglamentaria (emisión de decretos supremos, resoluciones supremas, etc.), a las autoridades judiciales o administrativas en la interpretación y aplicación de la Constitución y la Ley y principalmente al Tribunal Constitucional Plurinacional, como defensor y garante de la Constitución axiológica y normativa, en su labor decisoria cotidiana.

(...)

Finalmente, las normas constitucionales-principios, tienen un efecto de irradiación y transversalidad en el resto de las normas constitucionales y todo el ordenamiento jurídico. En efecto, la base principista, fundamentalmente contenida en la parte dogmática de la Constitución (principios, valores, derechos y garantías), guían la acción de los órganos del poder público y de la propia convivencia social, o lo que es lo mismo, la organización del poder (parte orgánica) que debe desarrollarse sobre la base de la parte dogmática" (Todo el resaltado corresponde al texto original de la Sentencia).

Bajo el mismo razonamiento y complementando el análisis este Tribunal en la SCP 1977/2013 de 4 de noviembre, desarrolló la importancia y prevalencia de la parte dogmática de la Constitución en relación a los derechos fundamentales:

"Los principios de la justicia constitucional para la superación de la concepción formalista del derecho.

En el marco descrito en el fundamento precedente, la Constitución Política del Estado, introduce criterios hermenéuticos para la concreción material de los derechos humanos, pero además establece principios rectores para la función judicial en el art. 178, al sostener que la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en los principios de independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, publicidad, probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad, participación ciudadana, armonía social y respeto a los derechos.

Conforme se aprecia, la función judicial ejercida por las diferentes jurisdicciones que componen el órgano judicial, y también por la justicia constitucional, tiene entre sus principios, el respeto a los derechos, el cual, se constituye en la base de la administración de justicia. Este principio, guarda armonía con la preeminencia que en nuestro sistema constitucional tienen los derechos fundamentales y garantías jurisdiccionales, los cuales si bien tienen como garantes, en general a las diferentes jurisdicciones del órgano judicial, encuentran en la justicia constitucional, y en particular en el Tribunal Constitucional Plurinacional, su máximo resguardo, protección y órgano de interpretación.

Por ello, atendiendo a los fines de la justicia constitucional y con la finalidad de garantizar su acceso, el Código procesal constitucional le ha dotado de principios procesales que permiten

que los procesos constitucionales alcancen el objetivo de tutela inmediata de los derechos fundamentales, como el principio de impulso de oficio, por el que las actuaciones procesales deben efectuarse sin necesidad de petición de las partes, celeridad, que obliga a resolver los procesos evitando dilaciones en su tramitación, concentración, por el que debe reunirse la mayor actividad procesal en el menor número de actos posibles y, fundamentalmente, el no formalismo, de acuerdo al cual sólo deben exigirse las formalidades estrictamente necesarias para la consecución de los fines del proceso (art. 3 del Código Procesal Constitucional CPCo).

A dichos principios debe sumarse el principio de prevalencia del derecho sustancial respecto al formal, el principio pro-actione y la justicia material, que derivan de las características de los derechos fundamentales y de los criterios constitucionalizados de interpretación y se conectan con los principios de celeridad y no formalismo. Así, la SCP 0450/2012 de 29 de junio, sostuvo que 'Esta jurisdicción constitucional, en su función específica de proteger los derechos fundamentales de las personas, se encuentra impregnada de los principios informadores de la teoría de los derechos fundamentales, lo que implica, entre otros, aplicarlos principios de prevalencia del derecho material o sustantivo sobre las formalidades, así como los de indubio pro homine, favorabilidad y pro actione; en virtud de los cuales, en casos de dudas respecto a la aplicación de una norma restrictiva de la acción tutelar, no se la debe obviar, dando preeminencia en todos los casos, al derecho sustantivo, es decir, a la acción y a la vigencia de los derechos fundamentales de las personas'.

El principio de prevalencia del derecho sustancial respecto al formal, conforme lo entendió la SC 0897/2011-R de 6 de junio, '...se desprende del valor-principio justicia, que es uno de los pilares fundamentales del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, que se encuentra consagrado por el art. 8.II de la CPE, pues en mérito a éste los ciudadanos tienen derecho a la justicia material. Así se ha plasmado en el art. 180.I de la CPE que ha consagrado como uno de los principios de la justicia ordinaria el de 'verdad material', debiendo enfatizarse que ese principio se hace extensivo a todas las jurisdicciones, también a la justicia constitucional.

De este modo se debe entender que la garantía del debido proceso, con la que especialmente se vincula el derecho formal, no ha sido instituida para salvaguardar un ritualismo procesal estéril que no es un fin en sí mismo, sino esencialmente para salvaguardar un orden justo que no es posible cuando, pese a la evidente lesión de derechos, prima la forma al fondo, pues a través del procedimiento se pretende lograr una finalidad más alta cual es la tutela efectiva de los derechos.

En este sentido, debe considerarse que la Constitución Política del Estado, en el art. 9 inc. 4), establece como fines y funciones esenciales del Estado, 'Garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución'. En coherencia con dicha norma, el art. 13.I de la CPE, establece que el Estado tiene el deber de promover, proteger y respetar los derechos. Por otra parte, el art. 196 establece que: 'El Tribunal Constitucional Plurinacional vela por la supremacía de la Constitución, ejerce el control de constitucionalidad, y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales no debe de olvidarse que una de las finalidades de la justicia constitucional es precautelar el respeto y la vigencia de derechos y garantías constitucionales.

(...)

Este principio, se vincula con el principio de verdad material, conforme lo entendió la SCP 1662/2012 de 1 de octubre, al sostener:

'...el principio de verdad material consagrado por la propia Constitución Política del Estado, corresponde ser aplicado a todos los ámbitos del derecho; en ese orden, debe impregnar completamente la función de impartir justicia. Por ende, no es posible admitir la exigencia de extremados ritualismos o formalismos, que eclipsen o impidan su materialización, dado que todo ciudadano tiene derecho a una justicia material, como se desprende de lo estipulado por el art. 1 de la CPE, por lo que, debe garantizarse que las decisiones de las autoridades jurisdiccionales a cargo del proceso, sean producto de apreciaciones jurídicas, procurando la resolución de fondo de las problemáticas sometidas a su jurisdicción y competencia; pues si bien, las normas adjetivas prevén métodos y formas que aseguren el derecho a la igualdad de las partes procesales, para garantizar la paz social evitando cualquier tipo de desorden o caos jurídico; sin embargo, los mecanismos previstos no pueden ser aplicados por encima de los deberes constitucionales, como es la de otorgar efectiva protección de los derechos constitucionales y legales, accediendo a una justicia material y por lo tanto, verdaderamente eficaz y eficiente. Todo ello con el objetivo final de que el derecho sustancial prevalezca sobre cualquier regla procesal que no sea estrictamente indispensable para resolver el fondo del caso sometido a conocimiento del juez'.

Con relación al principio de justicia material, la SC 0458/2007-R de 3 de julio, reiterada por la SCP 2029/2010-R de de 9 de noviembre, sostuvo que es '...una vivificación del valor superior justicia' la obligación, en la tarea de administrar justicia, de procurar la realización de la 'justicia material', como el objetivo axiológico y final para el que fueron creadas el conjunto de instituciones, jueces y tribunales, así como normas materiales y adjetivas destinadas a la solución de la conflictividad social; en síntesis, la justicia material es la cúspide de la justicia, donde encuentra realización el contenido axiológico de la justicia; por ello, está encargada a todos los órganos de administración de justicia...'

Una vez expuesta la amplia jurisprudencia nacional respecto de la prevalencia de la parte dogmática del texto constitucional, donde se engloban los principios, valores, derechos y garantías, abordamos la importancia los derechos políticos, la garantía de su ejercicio. En tal sentido, diremos que éstos se encuentran consagrados en los arts. 26 al 29 de la norma suprema, siendo de especial interés en el presente caso los contenidos en los arts. 26 y 28 de la misma.

Referente a los derechos políticos contenidos en la Constitución, éste Tribunal en la SCP 1198/2016-S2 de 22 de noviembre, señaló: "El entonces Tribunal Constitucional, en la SC 0657/2007-R de 31 de julio, refiriéndose a este derecho señaló que esta facultad consiste en el: '**...mandato que consagra la prerrogativa que tiene todo ciudadano, de poder ser elegido o designado para el ejercicio de funciones públicas, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que califiquen su idoneidad, o de los procedimientos democráticos electivos para el caso de servidores públicos electos; y que también implica, una vez que se ejerce el cargo, el derecho a ejercer materialmente ese cargo, no sólo como derecho constitucional, sino como una realidad táctica que satisfaga las necesidades económicas y laborales del ciudadano electo. Además, la protección a dicho derecho implica que la persona esté en posibilidad de cumplir una labor en condiciones dignas y justas. Por lo tanto, el impedir desempeñarse a una persona en el cargo para el cual ha sido electa o designada, o el alterarle de cualquier manera el correcto desarrollo de sus funciones, afectan gravemente su derecho a ejercer esa función pública, y también el derecho al trabajo; ya que éste consiste en: '(...) la potestad y facultad que tiene toda persona a encontrar y mantener una ocupación que le permita asegurar su propia subsistencia y la de aquellos colocados bajo su dependencia económica, en sí es la facultad que tiene la persona para desarrollar cualquier actividad física o intelectual tendiente a generar su sustento diario, así como el de su familia...**'".

En tal contexto, los derechos políticos implican la facultad que tiene toda persona, sin distinción alguna, de elegir y ser elegido; y, como resultado del proceso electoral, acceder a ejercer la función pública por decisión popular de los votantes; empero, siempre que se hayan cumplido los requisitos previstos por el ordenamiento jurídico, siendo obligación del Estado garantizar que las personas ejerzan los cargos y funciones en condiciones dignas; el impedimento para el normal desempeño de cualquier cargo sobreviniente de una elección, implica trasgresión del derecho a ejercer la función pública y por ende la restricción de los derechos políticos.

Ahora bien, para explicar los derechos políticos en la Constitución Boliviana, acudiremos al autor **José Ángel Camisón Yagüe** [19] quien precisa que: "los derechos políticos se caracterizan por su naturaleza como mecanismos que posibilitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y, también, por estar directamente vinculados con la realización del principio democrático, el pluralismo político, y la soberanía popular que reside en el pueblo boliviano.

El art. 26 de la Constitución reconoce los derechos básicos de participación política que corresponden de los ciudadanos y ciudadanas del Estado de Bolivia. Por lo tanto para ser sujeto de estos derechos se exige ostentar ta condición de ciudadano que, según nos indica el apartado I del art. 144 de la Constitución, corresponde a todos los bolivianos y bolivianas que hayan cumplido los 18 años. Tal y como ya anticipamos en la introducción los derechos políticos, a diferencia de los denominados civiles, solo se reconocen a los ciudadanos del Estado, excluyéndose así a los no nacionales de la participación en los asuntos públicos.

El apartado I del art. 26 establece las facultades básicas y generales de los derechos de participación política, que son fundamentalmente tres; el derecho a participar en la formación de la voluntad política del Estado, el derecho a ejercer el poder político, y el derecho a controlar el ejercicio que del mismo realicen los poderes del Estado. Por otra parte, también indica el apartado I del artículo 26 que estos derechos políticos pueden ejercerse de manera individual y colectiva; lo que implica que está constitucionalmente reconocido el derecho de asociación con fines políticos, cuyos principios de articulación se encuentran constitucionalizados. Normalmente el ejercicio colectivo de los derechos de participación política se ejercita a través de los partidos políticos, no obstante la Constitución reconoce también otras formas de participación colectiva como las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, y las agrupaciones ciudadanas. Además de estas fórmulas de participación colectiva organizada, pueden existir otras más desformalizadas, ya que mediante la agrupación espontánea de individuos se pueden también ejercer otros derechos de participación política como, por ejemplo, el de manifestación. También se reconoce el derecho al ejercicio individual de estas facultades de participación política, lo que implica, en primer lugar, que nadie puede ser obligado a ejercer esta participación de forma colectiva; y, en segundo lugar, que el ejercicio de ciertos derechos políticos es personal e indelegable, como por ejemplo el voto".

Siendo que ios derechos políticos no solo se encuentran internalizados en la norma constitucional boliviana, sino también y esto es importante, se encuentran establecidos en Tratados y Convenios Internacionales en materia de derechos humanos, en su caso el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o "Pacto de San José de Costa Rica" los reconoce, siendo los derechos políticos fundamentales y muy importantes para una sociedad democrática, por lo que los Estados tienen la obligación de establecer sistemas para hacer efectivo este derecho. Pronunciándose la Corte Interamericana de Derechos Humanos: en el caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas; Sentencia de 6 de agosto de 2008: "158. El Estado[...] no sólo tiene la obligación general

*establecida en el artículo 1 de la Convención de garantizar el goce de los derechos, sino que tiene directrices específicas para el cumplimiento de su obligación. El sistema electoral que los Estados establezcan de acuerdo a la Convención Americana debe hacer posible la celebración de elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Hay aquí, por lo tanto, un mandato específico al Estado en relación con la modalidad que debe escoger para cumplir con su obligación general de 'garantizar' el goce de los derechos establecida en el artículo 1 de la Convención, cumplimiento que, como lo dice en forma general et artículo 1.1, **no debe ser discriminatorio**".*

Se debe establecer que el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se encuentra íntimamente vinculado con los artículos contenidos en la Carta Democrática Interamericana, reconociéndose en ambos instrumentos la facultad de ejercer no solo la democracia, **sino de participar en los asuntos públicos como representantes o directamente o libremente elegidos.**

III.4. De las eventuales "antinomias" o "contradicciones" entre normas del Texto Constitucional y el órgano legitimado para realizar su control

Aunque suene o resulte paradójico y conforme ya lo advirtió este Tribunal en la SCP 0112/2012 de 27 de abril, glosada en el fundamento jurídico anterior; la Constitución, por su esencia axiológica, al estar integrada prevalentemente por **normas constitucionales-principios**, lo que determina el predominio de los valores supremos, sobre los cuales se sustentan el reconocimiento y ejercicio de los derechos fundamentales y dada la primacía de éstas en relación a las normas constitucionales-regla y más aún respecto a las normas legales-reglas, develan con cierta frecuencia el surgimiento de "antinomias" o "contradicciones" entre normas del propio Texto Constitucional, surgiendo así una suerte de preceptos "constitucionales inconstitucionales", lo que conforme ya se anticipó en el referido fallo, en caso de darse, deben resolverse invariablemente a favor de las **normas constitucionales-principios**, dada la primacía interpretativa absoluta de los principios sobre las demás normas de la Constitución, según se apuntó.

El fenómeno que abordamos, de colisión entre preceptos constitucionales, emerge precisamente de la existencia de diferentes clases de normas dentro de la Constitución y la distinta gradación jerárquica y validez que tienen cada una de ellas, donde conforme se abundó en el Fundamento Jurídico anterior, se otorga prevalencia a los valores, principios, derechos y garantías. Asimismo, esta contradicción intra-constitucional, puede derivar de simples redacciones discordantes en las que pudiese haber incurrido el constituyente o finalmente, puede ocurrir que la redacción de determinadas normas constitucionales queden desfasadas en el tiempo, haciendo necesaria una "mutación de su naturaleza".

Todo lo anterior, nos lleva a la idea de asumir la "falibilidad" del constituyente, quien puede haber aprobado normas en la Constitución, que vulneran valores supremos, principios fundamentales y derechos y garantías que la Constitución pretende implantar, generando la existencia de "normas inconstitucionales" al interior de la propia Constitución. Al respecto, el tratadista alemán Otto Bachof, en su trabajo "*Verfassungswidrige Verfassungsnormen?*" (¿Normas Constitucionales Inconstitucionales?), entre "Las distintas posibilidades de normas constitucionales inconstitucionales (inválidas)", señala la inconstitucionalidad de normas constitucionales por contradicción de normas constitucionales de rango superior, en los casos en que una norma constitucional exclusivamente formal, contravenga una disposición constitucional fundamental de carácter material y cita a reconocidos teóricos de la Constitución

como Krüger y Giese, quienes reconocen la posibilidad de que una norma constitucional de rango inferior, por una contradicción tal, sea inconstitucional e inválida.

Ahora bien, frente a la posibilidad de la existencia de normas de la Constitución "inconstitucionales", corresponde establecer si sobre este tipo de previsiones, es posible ejercer el control de constitucionalidad y cuál el órgano llamado a hacerlo, tomando en cuenta que esta atribución no se encuentra inscrita expresamente en el Texto Constitucional. Para resolver el cuestionamiento planteado, en el caso boliviano, se tienen que el art. 196 de la CPE, crea el Tribunal Constitucional Plurinacional, estableciendo en su párrafo I, los fines y funciones que le son inherentes, como los de velar por la supremacía de la constitución, ejercer el control de constitucionalidad y precautelar el respecto y vigencia de los derechos y las garantías constitucionales, labor que no solamente implica, el control de las normas del ordenamiento *infra* constitucional y su compatibilidad con la Constitución, sino que además, debe velar por la armonía y coherencia de las normas que lo conforman, por lo que a partir de la disposición constitucional antes citada, es posible asumir la existencia de una "facultad extendida", para que este Tribunal realice el control de constitucionalidad de las propias normas constitucionales, cuidando que en todo su entramado, no existan normas disonantes con los valores supremos, principios fundamentales derechos y garantías que consagra el orden constitucional, garantizando armonía y coherencia en sus términos.

Corresponde ilustrar que este Tribunal, ya analizó y resolvió un caso de "antinomia" o "contradicción" entre normas de la vigente Constitución Política del Estado, en la Declaración Constitucional Plurinacional (DCP) 0003/2013 de 25 de abril, en relación a una consulta formulada sobre la constitucionalidad del proyecto de "Ley de Aplicación Normativa", relacionada con el nombramiento de la Contralora o Contralor General del Estado, al existir al respecto confrontación normativa entre los arts. 172.15 y 214 de la CPE, estableciendo el primero, que ello corresponde a las atribuciones de la Presidenta o Presidente del Estado, de ternas propuestas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mientras que el segundo de los artículos citados, señala que será designado por dos tercios de votos de la de los presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, habiéndose razonado al respecto en el siguiente sentido: *"Conforme a lo desarrollado a lo largo de la presente Declaración Constitucional, respecto a la existencia de antinomia que pueda presentarse al interior del texto constitucional, es posible que el órgano legislativo, en esta su labor de materializar la constitución, pueda dictar leyes que hagan posible la materialización de la constitución, con la finalidad de evitar que las normas antinómicas se tomen ineficaces.*

El desarrollo e interpretación que realice el legislativo en este caso, está condicionada a que la misma responda a la parte orgánica de la Constitución; corresponde en el caso analizar si la labor efectuada por la Asamblea Legislativa Plurinacional sobre la elección de la Contralora o Contralor General del Estado por parte del Órgano Legislativo y no por la Presidenta o Presidente del Estado responde a la parte orgánica de la constitución."

Planteado el problema, el Tribunal Constitucional Plurinacional, en la Declaración de referencia, adoptó la siguiente solución: *"La Asamblea Legislativa Plurinacional es el órgano que por su concepción, naturaleza democrática y plural representa de mejor manera la voluntad del pueblo, por ello la aplicación normativa planteada en el proyecto de ley, referida a que la Contralora o Contralor del Estado sea elegida por esa instancia, es una interpretación que responde al texto constitucional, pues la decisión del órgano político colegiado involucra un mayor grado de discusión, garantiza la participación plural de sus miembros en el proceso decisorio, respondiendo de mejor manera al carácter democrático del Estado, razones por las cuales la norma en consulta y objeto de análisis resulta ser constitucional."*; en base a esos fundamentos, el Tribunal se decantó por la aplicación del art.

214 de la CPE, **preferentemente al art. 172.15 de la misma, o aplicando de manera preferente una norma favorable sobre otra**; resolviendo de esta manera la contradicción o antinomia existente entre ambas normas constitucionales.

Asimismo, dentro de la legislación comparada, han existido casos similares como en 1949 en el Tribunal Constitucional alemán cuando trataron el caso de una posible vulneración del principio de igualdad contenido en el art. 118 de la Constitución bávara con relación al art. 14.4 del mismo texto constitucional (en el que se fijaba una barrera del 10 por 100 en el sistema electoral respecto de los candidatos). En su sentencia emitieron los siguientes criterios: *"El hecho de que una norma constitucional forme parte de la Constitución no implica necesariamente que por definición sea imposible una norma constitucional nula. Hay principios constitucionales fundamentales que son de naturaleza tan elemental y expresión de un Derecho que precede a la Constitución, que el mismo constituyente está vinculado a ellos. Otras normas constitucionales que no poseen este rango pueden ser nulas porque no concuerdan con aquéllos. (...) si el artículo 184 significa que el legislador está permanente y absolutamente libre de las obligaciones que le han sido impuestas por la Constitución y la justicia; si dispuso que los individuos afectados podrían colocarles permanentemente fuera del límite de la Constitución y del Derecho, aquel artículo sería nulo porque choca con la misma idea de la justicia, con el principio del Rechtsstaat, con la norma de igualdad y los derechos fundamentales, que son reflejo de la persona humana"*.

Razonamiento que fue reiterado por el Tribunal Constitucional de Baviera, en su Sentencia de 14 de marzo de 1951, bajo los siguientes términos: *"En su decisión de 10 de junio de 1950, el Tribunal sólo expresó su convicción de que también el constituyente está obligado por lo que es justo, lo cual significa que tiene que observar los valores éticos y morales de la dignidad humana, de la justicia y de la libertad. Todo poder del Estado y, por lo tanto, el poder constituyente está limitado por la idea del Derecho desde el principio. Sólo si se infiere -como hace el positivismo jurídico extremo- de la premisa que dice que el constituyente es el único creador del Derecho en el sentido de orden coactivo, que puede tener un contenido cualquiera, se puede reprochar al Tribunal Constitucional, por usurpar el poder constituyente, su decisión de 10 de junio de 1950"*.

Los precitados antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales alemanes fueron recogidos también por la doctrina española, la cual se refleja en trabajos como *"En Torno a la Posible Inconstitucionalidad del Apartado Primero del Art, 57 de la Constitución Española de 1978"* [\[20\]](#), donde se concluye que la Constitución española de 1978 contiene normas inconstitucionales. Ello, a partir del análisis de la igualdad desde su triple conceptualización, como un *"Derecho de carácter suprapositivo"* y donde se sostiene que éste es un derecho que no necesariamente debe ser positivado por el constituyente, ya que es algo supremo, incluso a la Constitución. Asimismo, que su aplicación (esté positivada o no) por parte de otras normas constitucionales, debe ser congruente y no debe ser contradictoria.

Por otra parte, está el fenómeno de la inconstitucionalidad a través de la *"mutación de la naturaleza"* de las normas constitucionales, el cual puede ser posible cuando determinadas normas constitucionales lleguen a ser automáticamente obsoletas si tales normas no son capaces de desempeñar su función a consecuencia del cambio de las circunstancias tácticas o incluso quizás comiencen de desempeñar una función desintegradora. Así, otra posibilidad se presenta cuando la norma constitucional es incorporada por el Constituyente a pesar de que éste ingrese a una contradicción consigo mismo, con el espíritu de la norma suprema o con la voluntad del soberano.

Es así, que la posibilidad de normas constitucionales confrontadas, no es algo novedoso y tiene desarrollo doctrinal y jurisprudencial desde mediados del siglo XX. No obstante, ante el surgimiento de esta realidad es necesario determinar si sobre este tipo de previsiones se puede ejercer el control de constitucionalidad. Al respecto, se debe entender que esta atribución lógicamente no estará en ningún caso, inscrita de manera expresa en el texto constitucional entre las asignadas al órgano de control de constitucionalidad que existe en el país sea éste político o jurídico (difuso o concentrado). Por lo que se debe considerar más bien que dicha atribución se tiene como una extensión del deber de velar por la supremacía constitucional en sentido holístico, tal como sostiene Lucas Verdú, al señalar que: "*La posibilidad teórica de normas fundamentales inválidas ensancha el ámbito del examen de inconstitucionalidad en la medida en que los órganos encargados de dicho examen no sólo contrastan, la concordancia de las leyes ordinarias con los preceptos constitucionales, sino que también controlan la constitucionalidad de los mismos preceptos fundamentales*".

Acorde lo manifestado, la doctrina española resulta más clarificadora el razonar expresando que "*En nuestro caso, y ante la ausencia de regulación expresa en nuestra Constitución respecto al órgano competente para determinar la posible inconstitucionalidad de normas constitucionales, entendemos que sería el Tribunal Constitucional, por extensión, quien asumiría esta función. Claro es que podría, decirsenos que si un órgano creado por la propia Constitución fiscaliza y determina qué normas, en su caso, podrían llegar a ser inconstitucionales, prácticamente, se realizaría un verdadero golpe de Estado; pero estimamos «que sólo una visión positivista estrecha puede considerar como golpe de Estado una actuación que se conforma a valores de justicia y que por esto mismo dignifica la función de los Tribunales Constitucionales, cuya misión consiste, precisamente, en realizar la justicia en el ámbito constitucional, fundamento de la convivencia política*".

En lo que corresponde a Bolivia, la reforma constitucional de 1994 instituyó al Tribunal Constitucional como órgano encargado del control concentrado de constitucionalidad, así la jurisprudencia constitucional expresada en sentencias como la SC 1249/2001-R de 23 de noviembre, refiere que: "*(...) según la norma prevista por el art. 121-I de la Constitución Política del Estado 'contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe recurso ulterior alguno'; en concordancia con la norma constitucional referida el art. 42 de la Ley N° 1836 dispone que las resoluciones del Tribunal Constitucional no admiten recurso alguno'. Las normas citadas precedentemente tienen su fundamento en el hecho de que Bolivia, como Estado Democrático de Derecho basado, entre otros, en los principios fundamentales de la soberanía popular, la separación de funciones, la independencia y coordinación de los poderes públicos y la supremacía constitucional, adopta un sistema constitucional en el que la labor del control concentrado de constitucionalidad está encomendada al Tribunal Constitucional, por lo que éste se convierte en el máximo Tribunal de justicia constitucional e intérprete de la Constitución, guardián de la supremacía e integridad de la Constitución; por lo que el Poder Constituyente, a través de la citada norma constitucional instituyó el principio de la cosa juzgada constitucional, que otorga a las sentencias del Tribunal constitucional un especialísimo nivel dentro del sistema jurídico*".

Una vez reconocido el Tribunal Constitucional Plurinacional, en el texto de la Constitución Política del Estado de 7 de febrero de 2009, el art. 202 le asigna atribuciones fijando los alcances del control de constitucionalidad propiamente dicho, el control competencial y la defensa de derechos fundamentales y si bien es cierto que no existe una previsión expresa que faculte al Tribunal Constitucional para llevar a cabo el examen de constitucionalidad de normas de la misma Constitución, no es menos evidente que la facultad extendida surge del art. 196.I, de la Norma Suprema.

Ello al disponer que: "*El Tribunal Constitucional Plurinacional vela por la supremacía de la Constitución, ejerce el control de constitucionalidad, y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales*". Lo cual, implica el deber de mantener no sólo la compatibilidad de las normas legales e infra-legales de carácter gubernativo con la Constitución; sino además la armonía de un sistema coherente en el conjunto de normas constitucionales que lo componen.

Además, se puede establecer que el propio texto constitucional prevé en su art. 116, lo siguiente: "I. Se garantiza la presunción de inocencia. Durante el proceso, **en caso de duda sobre la norma aplicable, regirá la más favorable al imputado o procesado** (énfasis añadido).

En este caso, de manera clara el texto constitucional faculta al Juez o Tribunal que vaya a conocer de una controversia entre normas constitucionales con la misma jerarquía normativa, que la norma que debe ser aplicada, será la más favorable, aspecto concordante también con los arts. 13.IV, 256 y 410.II del propio texto constitucional.

III.5. Sobre la igualdad y no discriminación

La jurisprudencia de este Tribunal, los define como valores, principios, derechos y garantías y a partir de las características del nuevo modelo de Estado, los ha redimensionado también desde una perspectiva colectiva. Al respecto, SCP 0614/2014 de 25 de marzo, luego de citar los arts. 8.II, 9.2 y 14 de la CPE, así como los arts. 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); y, 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, señala: "*Conforme a lo señalado, todas las personas tienen igual protección de la ley y, en mérito a ello, se prohíbe toda forma de discriminación, la cual, de acuerdo a la definición dada por la Ley Contra el Racismo y toda Forma de Discriminación (LCRFD), que en su art. 5 inc. a), es entendida como '**...toda forma de distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual e identidad de géneros, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica, social o de salud, profesión, ocupación u oficio, grado de instrucción, capacidades diferentes y/o discapacidad física, intelectual y sensorial, estado de embarazo, procedencia, apariencia física, vestimenta, apellido u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Estado y el derecho internacional. No se consideran discriminación a las medidas de acción afirmativa***'.

*Por su parte el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Ossorio, 35ª edición actualizada corregida y aumentada, Editorial Heliasta S.R.L 2007, en su página 334 señala, que la discriminación implica; 'Acción y efecto de discriminar, de separar, distinguir una cosa de otra. Desde el punto de vista social, significa **dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos u otros**'.*

*Conforme a las definiciones citadas, discriminación implica cualquier trato de **distinción, exclusión, restricción, preferencia, inferioridad brindada a una persona o colectividad, fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual e identidad de géneros, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica, social o de salud, profesión, ocupación u oficio, grado de instrucción, capacidades diferentes y/o discapacidad física, intelectual y sensorial, estado de embarazo, procedencia, apariencia física, vestimenta, apellido u otras que tengan por objetivo o resultado anular o perjudicar el reconocimiento, goce o ejercicio, en***

condiciones de igualdad, derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Estado y el Derecho Internacional, aclarándose que actualmente, las acciones afirmativas (antes denominada discriminación positiva) es decir, aquellas destinadas a favorecerá grupos o sectores vulnerables, para que ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones, no se constituyen en medidas discriminatorias.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional también se ha referido a la igualdad, así la SC 083/2000 de 24 de noviembre, sobre la igualdad ha señalado lo siguiente: **'En primer lugar, debe tomarse en cuenta que la igualdad, en su genuino sentido, no consiste en la ausencia de toda distinción respecto de situaciones diferentes, sino precisamente en el adecuado trato a los fenómenos que surgen en el seno de la sociedad, diferenciando las hipótesis que exigen una misma respuesta de la ley y de la autoridad, pues respecto de estas, la norma razonable no debe responder al igualitarismo ciego -lo que quebrantaría la igualdad- sino primordialmente al equilibrio que impone un trato diferente para circunstancias no coincidentes, lo que significa que la igualdad no consiste en la identidad absoluta, sino en la proporcionalidad equivalente entre dos o más entes, es decir, en dar a cada cual lo adecuado según las circunstancias de tiempo, modo y lugar. En segundo término porque precisamente, sobre esa base de interpretación del principio de igualdad es que se justifica una atención especial y prioritaria en el sorteo y resolución de los expedientes de aquellos procesos penales con procesados privados de su libertad'.**

Conforme a ello, y de acuerdo a la SC 0049/2003 de 21 de mayo, la inicial premisa de la igualdad no significa: **'...que el legislador ha de colocar a todos en las mismas posiciones jurídicas ni que tenga que procurar que todos presenten las mismas propiedades naturales ni que todos se encuentren en las mismas situaciones tácticas. El principio general de igualdad dirigido al legislador no puede exigir que todos deban ser tratados exactamente de la misma manera y tampoco que todos deban ser iguales en todos los aspectos. Entonces, el medio idóneo para que el legislador cumpla con el mandato de este principio es aplicando la máxima o fórmula clásica: «se debe tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual». En eso consiste la verdadera igualdad. A quienes presentan similares condiciones, situaciones, coyunturas, circunstancias, etc., se les puede tratar igualmente; pero, cuando existen diferencias profundas y objetivas que no pueden dejarse de lado, se debe tratar en forma desigual, porque solamente de esa manera podrá establecerse un equilibrio entre ambas partes. La Ley es la que tiene que establecer los casos, formas y alcances de los tratamientos desiguales.**

En consecuencia, no toda desigualdad constituye necesariamente, una discriminación, la igualdad sólo se viola si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse según la finalidad y los efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida'.

Entendimiento que ha sido reiterado, entre otras, por la SCP 1250/2012 de 20 de septiembre.

Con similar razonamiento, en el ámbito del derecho internacional y la jurisprudencia de los mecanismos de protección de los derechos humanos, se ha establecido que no toda diferencia de trato es discriminatoria. Así, el Comité de Derechos Humanos, en el comentario general sobre la no discriminación, señaló que el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia, formulando, en ese ámbito, criterios para determinar en qué casos las distinciones se encuentran justificadas, al señalar que la diferencia de trato no constituye discriminación si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y se persigue lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva de 19 de enero de 1984, estableció que: '...no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre las diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana'.

Conforme a los criterios jurisprudenciales, el valor-principio-derecho a la igualdad y no discriminación, no resulta lesionado cuando, partiendo de hechos sustancialmente diferentes, la distinción se encuentra objetiva y razonablemente justificada y existe proporcionalidad entre las medidas adoptadas y los fines perseguidos, los cuales, deben ser compatibles con los principios y valores de nuestra Constitución Política del Estado' (Las negrillas corresponden al texto original de la Sentencia).

Por otra parte, el art. 24 de la CADH señala: "Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley". Respecto a la igualdad, sin discriminación y su vinculación con los derechos políticos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Yatama vs. Nicaragua ha señalado: "'184. El principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación constituye un dato sobresaliente en el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en muchos instrumentos internacionales y desarrollado por la doctrina y jurisprudencia internacionales. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico.

185. Ese principio posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.

186. El artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación. Es decir, no se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 1.1 de la misma, respecto de la obligación de los Estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos reconocidos en dicho tratado, sino consagra un derecho que también acarrea obligaciones al Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la salvaguardia de otros derechos y en toda la legislación interna que apruebe'.

(...)

'194. El artículo 23 de la Convención consagra los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a votar, a ser elegido, y a acceder a las funciones públicas, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación'.

'197. El ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política.

(...)

199. La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

200. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación'.

201. La Corte entiende que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio (...)".

III.6. La interpretación de la Constitución Política del Estado

La interpretación constitucional, conocida también como hermenéutica o exegesis, consiste en la labor de averiguar o desentrañar el verdadero sentido y los alcances de las normas constitucionales, las cuales pueden adoptar o dar lugar a diversas interpretaciones; en ese sentido, debido a la existencia de pluralidad de intérpretes, desde el punto de vista de quién sea el que la realice, la interpretación de la Constitución Política del Estado, puede adquirir sustancial relevancia, tomando en cuenta que ella se encuentra en la cúspide del ordenamiento jurídico de nuestro derecho interno, por lo que dada la vigencia del principio de supremacía constitucional y el ejercicio del control de constitucionalidad, la interpretación que realice el órgano legitimado para el efecto puede determinar en su caso, la vigencia o no del resto de las normas infra-constitucionales o la forma en que éstas deben ser entendidas y aplicadas, para el respeto y vigencia de los derechos y garantías constitucionales. El marco descrito, naturalmente que corresponde al Tribunal Constitucional Plurinacional, como máximo guardián y supremo intérprete de la Constitución, cuyas decisiones y sentencias son de carácter vinculante y cumplimiento obligatorio, según el art. 203 de la CPE.

Es evidente que en la doctrina a partir de Savigny y aunque tratándose otras ramas del derecho, se desarrollaron los clásicos métodos de interpretación de la norma, como ser el gramatical, histórico, sistemático o de contexto y teleologías, al que Peter Häberle agregó el de comparación constitucional; asimismo, se tienen los principios de interpretación constitucional, entre los cuales los de unidad de la Constitución, concordancia práctica, eficacia integradora, de interpretación conforme a la Constitución, que para el caso no resulta necesario analizar. Sin embargo, corresponde destacar que en lo que respecta precisamente a la interpretación de nuestra Constitución Política del Estado, en su art. 196.II de la CPE, establece criterios precisos para el efecto, al señalar: "**En su función interpretativa, el Tribunal Constitucional Plurinacional aplicará como criterio de interpretación, con preferencia, la voluntad del constituyente, de acuerdo con sus documentos, actas y resoluciones, así como el tenor literal del texto**" (El resaltado es nuestro). En relación al señalado artículo, en la SCP 0850/2013 de 17 de junio, se estableció lo siguiente: "... *contiene un mandato expreso no*

excluyente para que el Tribunal Constitucional Plurinacional apele a la voluntad constituyente, al texto literal y posteriormente a otros métodos interpretativos, puesto que si bien el Constituyente ha establecido dos métodos expresos de interpretación en dicha norma constitucional, no ha determinado prohibición alguna a la utilización de otros métodos.

*Así, el Constituyente en el mencionado artículo, **determinó que el intérprete constitucional busque en primera instancia '...la voluntad del constituyente...**' afirmación que en inicio parece concluir que el constituyente busca la interpretación originalista pero a la vez también es verdad que esa voluntad debe enmarcarse en una valoración finalista de la propia Constitución, no otra consecuencia puede tener la inclusión en el texto constitucional de normas específicas que proclaman los fines, principios y valores (arts. 8 y ss).*

Para llegar a una labor hermenéutica coincidente con la esencia y espíritu de la Constitución, no resulta una fórmula únicamente adecuada la elección aislada de un método de interpretación constitucional, pues el ejercicio hermenéutica en la práctica involucra una labor argumentativa mucho más ecléctica en la cual existe un diálogo e interacción de los distintos métodos de interpretación constitucional, pues para realmente desentrañar la voluntad ahora de la Constitución es imprescindible hacerlo en una dimensión lingüística como recurso cognitivo, en conocimiento de la integralidad de la Constitución (además del bloque de constitucionalidad); es decir, en atención al mecanismo de la concordancia práctica, para poder llegar a la verdadera finalidad de la interpretación, cual es la vigencia de los fines, principios y valores que se encuentran en el bloque de constitucionalidad (art. 410.II de la CPE)." (El resaltado es nuestro).

Es decir, conforme al razonamiento precedentemente glosado, si bien no corresponde excluir los demás métodos de interpretación constitucional existentes; empero, en todo caso y fundamentalmente, por mandato de la propia Constitución, se debe dar prioridad, a la **voluntad de constituyente**, reflejada en los documentos, actas y resoluciones de la Asamblea Constituyente, así como al tenor literal del texto.

Ahora bien, respecto a la interpretación de la Constitución Política del Estado, su art. 196.II establece un mandato imperativo y claro en cuanto a las pautas a utilizar en los casos en que se demanda una labor hermenéutica de su texto; el de aplicar como criterio de interpretación, **con preferencia, la voluntad del constituyente**, de acuerdo con sus documentos, actas y resoluciones, así como el tenor literal del texto.

En relación al contenido de lo que ahora es el art. 168 de la CPE, éste consigna el siguiente texto: "El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua."; no obstante, a los efectos de cumplir el mandato constitucional en relación a la aplicación de los criterios de interpretación del Texto Constitucional y a objeto de establecer, cuál ha sido la voluntad del constituyente en relación a las normas consignadas en dicho artículo, corresponde remitirse a los documentos, actas y resoluciones de la Asamblea Constituyente, cuya Comisión 7 encargada del Órgano Ejecutivo, en relación al mismo, en su informe por mayoría, consigna la siguiente redacción:

"La Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente, podrán ser reelectos consecutivamente por voluntad del pueblo" (Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano, Pág. 985 y 1153 de expediente).

En ese sentido, la indicada Comisión fundamentó su Informe por mayoría, en estos términos:

"Reelección presidencial:

El presente artículo, introduce la figura de la reelección del Presidente y Vicepresidente, esto se funda en el hecho de que cualquier Presidente (a) que haya logrado resultados óptimos en su Plan de Gobierno y beneficie de forma mayoritaria a la población, como justo reconocimiento será el soberano quien decida.

La reelección consecutiva por voluntad del pueblo es la nueva posibilidad de renovar confianza depositada en un representante mediante el voto ciudadano, de acuerdo al cumplimiento de su oferta electoral.

De esta manera la gobernabilidad es sostenible dando continuidad al trabajo ya realizado para el logro de mayores oportunidades y el desarrollo permanente del país" (Pág. Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano, Pág. 974 y 1186 del expediente).

Asimismo, en los Ajustes Técnico Jurídicos al Documento de Consenso del Nuevo Texto Constitucional de 3 de agosto de 2007, en el art. 136 se consigna la siguiente redacción, realizada a partir del Informe por Mayoría de la Comisión: "El periodo de mandato constitucional es de cinco años, pudiendo ser reelectos consecutivamente"; con los ajustes técnico jurídicos propuestos por los asesores, el artículo quedó escrito así: "El periodo de mandato constitucional será de cinco años, revocable y pudiendo ser reelectos consecutivamente, por voluntad del pueblo" (fs. 1391 del expediente).

Consiguientemente y conforme se acaba de constatar, **la voluntad del constituyente, en relación a la reelección de la Presidenta o del Presidente y de la Vice presidenta o Vicepresidente, fue decantarse por la reelección consecutiva por voluntad del pueblo;** es decir, el constituyente originario consideró que no deberían establecerse límites a la posibilidad de que dichas autoridades puedan postularse nuevamente al cargo en ejercicio, pues la continuidad o no en el mismo dependía en todo caso de lo que determine la voluntad popular de brindarle o no, una vez más su confianza.

III.7. Análisis de la problemática planteada y el control de constitucionalidad del caso concreto

III.7.1. A partir de lo que son las normas constitucionales-principios y las normas constitucionales-regla

Conforme lo establecido en el Fundamento Jurídico III.3 y 4 del presente fallo constitucional, en la Norma Suprema pueden existir "antinomias" o "contradicciones", las cuales deben ser resueltas a partir de la interpretación de los principios y valores establecidos en la propia Constitución Política del Estado; en ese orden, cuando exista una "antinomia" entre una norma constitucional principio, ésta se aplica preferentemente sobre la norma constitucional regla que pudiese ser contraria al principio.

En ese sentido, se tiene que los arts. 156, 168, 285 y 288 de la CPE, al establecer simple y llanamente el tiempo de mandato que rige para cada una de las autoridades que regulan sus preceptos y determinar la posibilidad de que pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua; no cabe duda de que se constituyen en **normas constitucionales-reglas.**

En ese sentido, el art. 26 de la CPE, establece un amplio bagaje de elementos que configuran lo que se denominan **Derechos Políticos**, entre los cuales, a participar en la formación, ejercicio y control del poder político, que asiste a todos aquellos que sean ciudadanos o ciudadanas,

cualidad que conforme al art. 144.II de la Norma Suprema consiste en concurrir como elector o **elegible** a la formación y ejercicio de funciones en los órganos del poder público, y en el derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas por ley. Asimismo, el artículo constitucional en análisis, incorpora otros elementos que hacen al derecho de participación política, como el derecho de organizarse para esos fines, regula el sufragio, establece sus características básicas, los principios que lo rigen y define las particularidades del ejercicio de la democracia comunitaria y el derecho de fiscalización de los actos de la función pública, configurando cada uno de ellos derechos autónomos. Al respecto, la SCP 0083/2016-S2 de 15 de febrero, resaltó que la integridad y el ejercicio de los derechos políticos constituyen un elemento preponderante para el fortalecimiento y la realización del principio democrático y que en el modelo de Estado diseñado por el constituyente Boliviano, el pluralismo político constituye un elemento fundamental en la construcción del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, en cuyo contexto, el respeto y ejercicio de los derechos políticos consagrados en la Constitución Política del Estado, contribuyen determinantemente en el fortalecimiento de la democracia, siendo un aliciente del pluralismo político, garantizando que el ciudadano común tenga la libertad de elección entre los diversos pensamientos políticos, además constituye una forma de garantizar la participación de las personas en la vida política en condiciones de plena igualdad; precisa que el art. 26 de la CPE, *"...se caracterizan por dos aspectos claramente identificables, el primero a ejercer directamente el poder público y, el segundo, a la facultad de elegir a quienes deben ejercerlo. No obstante, partiendo de la premisa anterior y de las disposiciones constitucionales que regulan la materia, los derechos políticos consagrados en la Constitución Política del Estado se trasuntan fundamentalmente en la facultad de los ciudadanos para ejercer el derecho al voto, lo que significa concurrir como elector y expresar su voluntad respecto a un representante; el derecho a ser electo, que implica la posibilidad de presentarse como una opción para participar en la vida política estatal, desempeñando los cargos o funciones de carácter público; y, el derecho a participar en el poder público o ejercer la función pública, lo que significa que la persona previo cumplimiento de los requisitos previstos por el ordenamiento jurídico sea admitida para participar activamente en los cargos públicos, en plena igualdad de condiciones entre varones y mujeres"*.

En consecuencia, no cabe duda que el art. 26 de la CPE, al consagrar derechos fundamentales y establecer principios constitucionales vinculados a la participación política y al ejercicio democrático, se constituye en una **norma constitucional-principio**, puesto que resguarda los principios democráticos y de soberanía popular, los cuales se materializan en la conformación de los órganos de poder a través del voto, dejando que sea el soberano quien en última instancia decida a través del sufragio quiénes serán sus gobernantes.

En cuanto al art. 28 de la CPE, si bien no consagra derechos fundamentales específicos; sin embargo, adopta medidas puntuales en defensa precisamente de la vigencia del principio democrático y de otros principios y valores supremos que informan la Constitución, al sancionar conductas que son totalmente reñidas con éstos, disponiendo precisamente la suspensión del ejercicio de los derechos políticos, previa sentencia ejecutoriada y mientras la pena no haya sido cumplida, cuando se tomen armas o se preste servicio en las fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra, por defraudación y fondos públicos y traición a la patria, confirmando de esta manera el carácter de norma constitucional-principio del art. 26 de la CPE, que como se manifestó de manera precedente también involucra la soberanía como norma constitucional-principio.

Por su parte, los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, se abocan a normar aspectos bien puntuales, como el periodo de mandato de las y los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del

Estado; de las máximas autoridades ejecutivas de los gobiernos autónomos y de los integrantes de los Concejos y Asambleas de los gobiernos autónomos, respectivamente, estableciendo de manera concordante cada uno de dichos preceptos, cinco años como tiempo de mandato de las autoridades sobre las que se regula y que pueden ser reelectas o reelectos "...por una sola vez de manera continua"; vale decir, los artículos señalados, contienen regulaciones precisas y específicas, vinculadas con cuestiones de carácter fáctico, como ser el periodo de mandato de determinadas autoridades del Estado, la posibilidad de su reelección y el número de veces que es posible hacerlo, reglas que como rasgo característico pueden ser aplicadas por vía de subsunción, a diferencia de los principios que lo son aplicados a través de ponderación, por lo que es posible afirmar que los indicados artículos de la Norma Suprema, se constituyen en **normas constitucionales-regla**.

Ahora bien, la previsión contenida en los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, **normas constitucionales-reglas**, respecto a la posibilidad de ser reelecta o reelecto "...por una sola vez de manera continua", contradicen o se oponen a lo que establecen los arts. 26 y 28 de la misma Constitución, **normas constitucionales-principios**, pues los artículos en primer término señalados, imponen una limitación o restricción, en el goce y ejercicio de los derechos políticos consagrados en los artículos en último término señalados, que conforme se vio, instituyen de la manera más amplia los derechos de participación política, tanto en sus vertientes activa como pasiva, directa o indirecta, individual y colectiva, así como el derecho a organizarse para los fines anteriores, sin ningún tipo de limitación y/o restricción.

En consecuencia, en el caso en análisis, resulta evidente la presencia de una contradicción o antinomia entre los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, **normas constitucionales-reglas** y los arts. 26 y 28 de la misma, **normas constitucionales-principios**, en la parte de aquéllas que limitan la reelección a una sola vez de manera continua, de las autoridades respecto de las cuales regula su texto; lo que conforme a lo establecido precedentemente y a la comprensión desarrollada en el Fundamento Jurídico III.2. de la presente Sentencia Constitucional Plurinacional, debe resolverse en favor de las **normas constitucionales-principios**, determinando su **aplicación preferente** frente a las **normas constitucionales reglas**.

III.7.2. A partir de la aplicación preferente de los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución

El art. 410.I de la CPE, establece el principio de constitucionalidad, al señalar que todas las personas, naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones, se encuentran sometidos a la Constitución, por lo que todas las normas sustantivas y adjetivas, así como los actos administrativos, deben estar enmarcados en las normas constitucionales; la cual además, conforme al parágrafo II del mismo articulado, es la Norma Suprema de ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa; asimismo, se instituye el bloque de constitucionalidad, integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de derechos humanos y las normas de Derecho Comunitario ratificadas por el país. Por su parte, los arts. 13.IV y 256 de la Ley Fundamental, establecen el principio de convencionalidad; todo lo cual, conforme a lo señalado por este Tribunal en la SCP 0487/2014 de 25 de febrero, exigen a las autoridades **interpretar las normas desde y conforme a la Constitución Política del Estado y a las normas del bloque de constitucionalidad, precautelando el respeto a los derechos fundamentales y garantías constitucionales, las cuales, tienen una posición privilegiada en nuestro sistema constitucional**.

Al respecto, el art. 256 de la CPE, establece dos mandatos claros, el primero relativo a que los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, **que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente a ésta.** Asimismo, que los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos **cuando éstos prevean normas más favorables.**

El bloque de constitucionalidad, reconocido en el art. 410.II de la CPE, constituido por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, conforme se expresó en la SCP 2055/2012 de 16 de octubre, conforman el conjunto de normas que se integran en el ordenamiento jurídico interno y configuran conjuntamente con la Constitución, una unidad constitucional fundamentadora e informadora de todo el orden jurídico interno, que sirve de parámetro para la interpretación de las normas jurídicas. En tal sentido, confluye en el ordenamiento jurídico interno la irradiación de esos principios de interpretación propia de los derechos humanos como pautas hermenéuticas, cuya exigibilidad se sustenta en el propósito de efectivizar los derechos fundamentales; entre esos principios y criterios propios de interpretación de los derechos humanos, se encuentran los principios *pro persona* o *pro homine*, el *pro actione*, *favor debilis*, de progresividad, favorabilidad, prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, el de preferencia y eficacia de los derechos humanos, entre otros, los mismos que han sido aplicados por la jurisprudencia constitucional (SCP 1284/2014 de 23 de junio).

Así, el principio *pro homine*, determina que se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos; e inversamente, cuando se trata de establecer restricciones o limitaciones a su ejercicio. En ese entendido, debe buscarse el sentido interpretativo que optimice más un derecho fundamental, a *contrario sensu*, deben dejarse de lado las interpretaciones restrictivas, orientadas a negar su efectividad (SCP 2477/2012 de 28 de noviembre).

El principio de progresividad, conforme se razonó en la SCP 2491/2012 de 3 de diciembre, concretamente establece la responsabilidad para el Estado boliviano, de no desconocer los logros y el desarrollo alcanzado en materia de derechos humanos en cuanto a la ampliación en número, desarrollo de su contenido y el fortalecimiento de los mecanismos jurisdiccionales para su protección, en el afán de buscar el progreso constante del Derecho Internacional de Derechos Humanos que se inserta en nuestro sistema jurídico a través del bloque de constitucionalidad (art. 410.II de la CPE).

Pues bien, en cuanto a los **derechos políticos**, se tiene que éstos encuentran también su consagración en las normas internacionales sobre Derechos Humanos, como el art. 23.1 de la CADH, que establece los siguientes: "a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y c) tener acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país". Por su parte, el numeral 2) del mismo artículo, señala que la ley puede reglamentar el ejercicio de dichos derechos y oportunidades, "...**exclusivamente** por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal", lo que en criterio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe 137 de 1999B, párrafo 101 "*Se trata, (...), de limitaciones **numerus clausus**, por lo que toda otra causa que limite el ejercicio de los derechos de participación política igualitaria que consagra la Convención resultaría contraria y por lo tanto violatoria de las obligaciones internacionales del Estado bajo dicho instrumento*" (el resaltado es nuestro). En base a tal razonamiento, es posible

afirmar que al margen de las causales expresamente señaladas, en dicha cláusula convencional, no podrían introducirse otras o dar margen a interpretaciones extensivas que permitan ampliar esas causales taxativas de limitación de los derechos políticos, a otras que no se encuentren expresamente establecidas en dicho instrumento, pues de no ser así, no se habría utilizado el adverbio "exclusivamente", por lo que ha de entenderse que las causales de limitación del ejercicio de los derechos políticos se reducen a edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental y condena por juez competente, en proceso penal, sin que puedan introducirse otra u otras.

Consiguientemente, ninguna norma de derecho interno de los Estados Parte, podría ampliar las restricciones a estos derechos, estableciendo otras causales diferentes a las expresamente señaladas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; lo contrario, y según el criterio de la misma Comisión, significaría contradecir y violentar las obligaciones internacionales del Estado, por desconocimiento flagrante a sus postulados. Sobre el particular, es necesario tener presente y seguir los criterios de interpretación de la Convención, establecidos en el art. 29 de la misma, en el sentido de que ninguna de sus disposiciones, pueden ser interpretadas en el sentido de permitir a los Estados Partes, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella o excluir derechos y garantías que deriven de la forma democrática representativa de gobierno, pautas de interpretación de los términos de la referida Convención que hacen al amplio y efectivo ejercicio de los derechos, sin mayores restricciones, salvo los límites establecidos en el art. 32 de la misma CADH, bajo términos de proporcionalidad y razonabilidad.

Entonces, resulta indudable que el art. 23 de la CADH, consigna derechos políticos de la manera más amplia, sin ningún tipo de limitaciones o restricciones, autorizando únicamente al legislador la regulación de su ejercicio por causales taxativas en la forma anteriormente señalada; sin que ninguna de ellas en particular, tenga que ver en lo absoluto, con eventuales restricciones a la posibilidad de ser reelecta o reelecto y menos que ésta se limite a una sola vez de manera continua. En otros términos, la Convención, entre las causales por las que se autoriza al legislador reglamentar el ejercicio de los derechos políticos, estableciendo restricciones y limitaciones, no señala concretamente la prohibición de ser reelecto y/o el número de veces en que ello sería posible, puesto que las únicas razones por las que eventualmente podrían imponerse restricciones o limitaciones al ejercicio de estos derechos, tendrían que sustentarse "exclusivamente" en la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena, por juez competente, en proceso penal y cumpliendo tres condiciones necesarias desarrolladas por la Comisión, en cuanto a: 1) ser prescrita por la ley; 2) ser necesaria para la seguridad de todos y guardar relación con las demandas justas de una sociedad democrática; 3) su aplicación se ciña estrictamente a las circunstancias específicas enunciadas en el artículo 32.2, y ser proporcional y razonable a fin de lograr esos objetivos. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Sentencia de caso "Yatama vs. Nicaragua", señaló: "206. *La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un*

propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue."

En ese sentido, es posible afirmar que el art. 23 de la CADH, en relación a los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, **declara derechos más favorables**, puesto que aquél respeto de éstos, restringe en menor medida los derechos de participación política; fundamentalmente, en cuanto a concurrir como elegible a la formación del poder público, puesto que no limita en lo absoluto su ejercicio, al señalar que todos los ciudadanos gozan del derecho a "...ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores...", sin que al respecto establezca ninguna exclusión, limitación, impedimento o prohibición y menos alguna que esté relacionada propiamente, con la posibilidad o imposibilidad de reelección del titular del derecho y la limitación del número de veces que podría hacerlo; por el contrario, conforme se anotó reiteradamente, simplemente detalla las razones por las que se faculta al legislador la reglamentación de estos derechos, causales que por lo demás, tienen carácter "*numerus clausus*". Por el contrario, las disposiciones constitucionales indicadas, en la parte de su texto cuya inaplicabilidad se demanda, al señalar respecto a la posibilidad de que las autoridades que indican puedan ser reelectas o reelectos "por una sola vez de manera continua" (arts. 156 y 168) o "de manera continua por una sola vez" (arts. 285 y 288), establecen una clara restricción o limitación a los indicados derechos consagrados por la Convención, los cuales resultan disminuidos o mermados por la aplicación de disposiciones de la Constitución Política del Estado señaladas, ya que anulan toda posibilidad de ejercicio del derecho a la participación política y a ser elegido en elecciones periódicas y auténticas que proclama la CADH en su art. 23, cuyas normas sobre el particular resultan ser más favorables, puesto que no establece ninguna prohibición o restricción frente a la eventualidad de una nueva postulación.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, desarrolló la siguiente jurisprudencia:

Caso Corte IDH. Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, Párrafo 222 que señaló:

"Por su parte, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la "edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal". La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único - a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales - evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos^[204]".

Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, Párrafo 226:

"El segundo límite de toda restricción se relaciona con la finalidad de la medida restrictiva; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea permitida por la Convención Americana, prevista en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, las reglamentaciones de los derechos políticos, artículo 23.2, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, 'los

derechos y libertades de las demás personas', o 'las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática' ambas en el artículo 32). La pena accesoria de inhabilitación perpetua en el presente caso se refiere precisamente a uno de los supuestos que permite al Estado 'reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades' protegidos en el artículo 23.1, cual sea la 'condena, por juez competente, en proceso penal'".

Caso Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, Párrafo 155:

"Por su parte, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la 'edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal'. La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único - a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales - evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos."

Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, Párrafo 174

"IV. *La restricción de los derechos políticos en el presente caso* Salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia, como el derecho a no ser objeto de tortura o de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los derechos humanos no son absolutos. Como lo ha establecido anteriormente el Tribunal, la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Sin embargo, la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser respetadas transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana. Conforme a lo establecido en el artículo 29.a in fine de dicho tratado ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella".

Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, Párrafo 107

"El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una 'condena, por juez competente, en proceso penal'. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un juez competente', no hubo 'condena' y las sanciones no se

aplicaron como resultado de un 'proceso penal', en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana".

Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, Párrafo 108

*"La Corte estima pertinente reiterar que 'el ejercicio efectivo de los **derechos políticos** constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás **derechos** humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de «oportunidades». Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de **derechos políticos** tenga la oportunidad real para ejercerlos²¹¹. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros **derechos políticos** (supra párr. 94), está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido"*

Corte IDH. Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, Párrafo 142

"La Corte ha considerado que el artículo 23 de la Convención protege no sólo el derecho a ser elegido, sino además el derecho a tener una oportunidad real de ejercer el cargo para el cual el funcionario ha sido electo. Para esto, el Estado tiene la responsabilidad de adoptar medidas efectivas para garantizar las condiciones necesarias para su pleno ejercicio. En particular el derecho a una participación política efectiva implica que los ciudadanos tienen no sólo el derecho sino también la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos."

Corte IDH. Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, Párrafo 221

"B. Consideraciones de la Corte

*Como la Corte ya ha señalado anteriormente, el artículo 23 de la Convención reconoce derechos de los ciudadanos que se ejercen por cada individuo en particular. El párrafo 1 de dicho artículo reconoce a todos los ciudadanos los derechos: a) **de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;** b) **de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;** y c) **de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país"**.*

Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, Párrafo 149

"El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece

una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos."

Debiendo precisarse, que la jurisprudencia precedentemente citada es vinculante para el Estado y por ende para este Tribunal Constitucional Plurinacional.

Ahora bien, de acuerdo a lo que se señaló *supra*, los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, integran el bloque de constitucionalidad, por prescripción del art. 410.II de Sa CPE; en ese sentido, el art. 13.IV *in fine* de la Norma Suprema, establece que los derechos y deberes consagrados en la Constitución, se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia; sin embargo, es el art. 256 de la misma, el que introduce un mecanismo altamente efectivo para la vigencia y sobre todo la eficacia de los derechos humanos reconocidos en los tratados e instrumentos internacionales sobre la materia, estableciendo categóricamente que en caso de que éstos reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, **se aplicarán preferentemente sobre ésta** y por otra parte, que los derechos reconocidos en la Constitución Política del Estado serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos, **cuando éstos prevean normas más favorables**, en virtud a lo que establece el art. 256 de la CPE, cuyo mandato da lugar a que los tratados e instrumentos en materia de derechos humanos, sean aplicados inclusive por sobre lo que señala la propia Constitución, siempre y cuando declaren derechos más favorables a ésta, garantizando de esta manera la máxima vigencia y ejercicio de estos derechos, en caso de que no estén reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico o estándolo, la normativa internacional prevea normas más favorables, en cuyo caso pueden ser aplicadas inclusive por encima de lo que señala la Constitución boliviana.

Tomando en cuenta que conforme a la jurisprudencia glosada en el Fundamento Jurídico III.2. del presente fallo, uno de los principios que guían la hermenéutica de los derechos fundamentales, es el de la interpretación conforme a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, lo que abre el ejercicio del control de convencionalidad, con el objeto de contrastar las normas de la Constitución Política del Estado y las leyes, con los preceptos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y para el caso de establecerse incompatibilidad entre sus términos, declarar su aplicación preferente en el ordenamiento jurídico nacional; en consecuencia, al haberse determinado sobre la base de los fundamentos jurídicos constitucionales expresados precedentemente, que la Convención Americana sobre derechos humanos, aprobada y ratificada por Bolivia, mediante Ley 1340 de 11 de febrero de 1993, en su art. 23 garantiza el ejercicio del derecho democrático de ser elegible sin restricciones, excepto en razón de exclusivamente a razones de edad, nacional, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil mental, o condena; es decir, que si bien el ejercicio de los derechos políticos no es absoluto, sus restricciones en el citado tratado de derechos humanos no encuentran un límite similar al establecido en los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, como el de la posibilidad de reelección; es decir, la Convención establece derechos más favorables en relación a las normas contenidas en los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la Norma Suprema, en ejercicio del control de convencionalidad que asiste a este Tribunal, corresponde declarar la aplicación preferente de la norma convencional indicada por sobre los señalados artículos de la Constitución Política del Estado, en la parte de su texto que limitan la reelección de las y los asambleístas del Órgano Legislativo, de la Presidenta o Presidente y de la Vicepresidenta y Vicepresidente del Estado, de las máximas autoridades ejecutivas de los gobiernos autónomos y de los integrantes de los Concejos y Asambleas de dichos Gobiernos, "a una sola vez de manera continua", en estricta observancia del mandato contenido en el art. 256,1 de la CPE.

III.7.3. En relación a la igualdad y la prohibición de discriminación

Dentro de los cargos de inconstitucionalidad expresados por los accionantes, éstos denunciaron también que las normas constitucionales y legales cuya constitucionalidad y convencionalidad cuestionan, introducen disposiciones completamente discriminatorias, en relación a los derechos políticos, al establecer límites para su ejercicio, sin justificación alguna, para que todos los ciudadanos puedan ser reelectos como autoridades de representación popular, mientras el soberano así lo desee. Estiman que se restringe la posibilidad de participar en la dirección del poder y de ser elegido en elecciones periódicas y auténticas, cuando la elección depende del ciudadano, que si confía en sus candidatos, saldrán victoriosos, no pudiendo restringirse sin motivo su participación, pues quien elige es el soberano a través del voto y que particularmente, el art. 23 de la CADH al establecer causales taxativas *numerus clausus* en la regulación de su ejercicio, tiene por objeto evitar la discriminación de los individuos en el goce de sus derechos políticos.

En ese sentido, se tiene que en el Fundamento Jurídico III.5 de este fallo, se estableció que la igualdad y no discriminación fueron definidas por la jurisprudencia constitucional como valores, principios, derechos y garantías, a partir de su consagración en los arts. 8.II, 9.2 y 14 de la CPE; asimismo, se plantea una definición de lo que debe entenderse por discriminación, como cualquier trato de distinción, exclusión, restricción, preferencia, inferioridad brindada a una persona o colectividad, fundada en razones de sexo, color, edad, orientación sexual e identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica, social o de salud, profesión, ocupación u oficio, grado de instrucción, capacidades diferentes y/o discapacidad física, intelectual y sensorial, estado de embarazo, procedencia, apariencia física, vestimenta, apellido y **otras que tengan por objetivo o resultado anular o perjudicar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Estado y el derecho internacional.** Por último, la misma jurisprudencia deja claro de que para que exista lesión al valor, principio, derecho y garantía a la igualdad y no discriminación, la diferencia de trato debe estar desprovista de una justificación objetiva y razonable y existir desproporción entre las medidas adoptadas y los fines perseguidos, los que en todo caso deben ser compatibles con los principios y valores de la Constitución.

Ahora bien, según se tiene relacionado *supra*, las disposiciones constitucionales y legales contenidas en los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE y 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la LRE, establecen por una parte, el periodo de duración del mandato de la Presidenta o Presidente y de la Vicepresidente o Vicepresidente; las gobernadoras y los gobernadores; las y los asambleístas departamentales; de las alcaldesas y alcaldes y de los concejales y concejalas, respectivamente y, por otra, regulan también la posibilidad de que las autoridades indicadas, puedan ser reelectas o reelectos, respecto a lo cual, cada una de las normas en examen, prescriben que podrán serlo "**...por una sola vez de manera continua**", texto resaltado que como se sabe, su constitucionalidad y convencionalidad han sido puestas en tela de juicio por los accionantes.

Al respecto, cabe señalar que la frase en cuestión, efectivamente constituye en sí misma una medida de exclusión, restricción y/o distinción de quienes en determinado momento se encuentran ejerciendo los cargos antes señalados, frente a los que aspiran acceder a los mismos en virtud a un proceso electoral a realizarse en dicho tiempo; puesto que en aplicación y observancia del precepto indicado, quienes ostenten esos cargos y si ya fueron reelegidos una vez, no podrán postularse nuevamente y menos participar de las elecciones donde se vote o renueve su cargo, otorgándose así un trato diferente y preferente a los últimos en relación a los

primeros, ya que quienes estén en ejercicio de esos puestos luego de una primera reelección, en definitiva, quedarán impedidos o imposibilitados de intervenir en el proceso electoral de que se trate, al encontrarse de antemano anulada cualquier posibilidad de hacerlo; situación que sin lugar a dudas deriva o genera en una afectación a sus derechos, pues no pueden ejercer su derecho político de participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, previsto por el art. 26.1 de la CPE y más específicamente a "ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores", consagrado por el art. 23.1 inc. a) de la CADH,

En ese sentido, se advierte un trato claramente discriminatorio, puesto que unos podrán ejercer libremente y sin restricciones sus derechos políticos, mientras que los otros quedarán indefectiblemente imposibilitados de hacerlo, a causa de la vigencia de unas normas, que si bien tienen sustento jurídico al encontrarse previstas en la Ley del Régimen Electoral, como en la propia Constitución Política del Estado; empero, resultan incompatibles con las normas constitucional y convencional anteriormente citadas, las que por el contrario, garantizan a su turno el ejercicio amplio de los derechos políticos, sin que por lo demás, ninguna de ellas contemple expresamente restricciones relacionadas con la posibilidad de ser o no reelecto y el número de veces en que sería posible hacerlo. Así y conforme se vio, el art. 28 de la CPE, establece la suspensión del ejercicio de los derechos políticos, por las siguientes razones: 1. Tomar armas y prestar servicio en fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra, 2. Defraudación de fondos públicos y, 3. Traición a la patria; por su parte, el art. 23.2 de la CADH, prevé que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades referidas a los derechos políticos, **exclusivamente** por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal, previsión que por lo demás y como se ha expresado reiteradamente tiene la categoría de *numerus clausus*, lo que implica que no podrían introducirse otras causales a más de las que se encuentran precisadas.

De otro lado, la limitación o restricción impuesta por las normas constitucionales y legales cuestionadas, al goce y ejercicio de los derechos políticos, lo que conforme se determinó supra, genera un trato desigual y por ende discriminatorio, no se sustenta en una justificación objetiva y razonable. En efecto, este Tribunal no encuentra que la prohibición a repostularse más de una vez para los cargos referidos en los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE; y, 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la LRE, haya sido establecida o tenga como propósito la realización, cumplimiento o resguardo de alguno o algunos de los principios y/o valores que informan el orden constitucional. Así, el principio democrático no se ve mayormente afectado a partir de que la "reelección" a la que hacen alusión los preceptos impugnados, representan en sí mismos una mera posibilidad, en cuanto a la eventualidad de que quienes se encuentren ostentando cada uno de los cargos indicados, puedan participar nuevamente de unas justas electorales, donde en definitiva, serán los ciudadanos quienes determinen si el candidato que acude a una nueva postulación eso no reelecto de manera continua, considerando además, que los otros candidatos o postulantes que tomen parte en la contienda electoral, tienen las mismas posibilidades de acceder al cargo y desplazar legítima y democráticamente a quien busca su reelección. A partir de lo cual, la prohibición de postularse más de una vez de manera continua, pierde sentido e idoneidad, pues sabiamente se deja esa decisión al soberano, quien determinará a través de su voto, en el ejercicio de la democracia directa, si la autoridad de que se trate es reelecta o no, con lo que tampoco se tendría por afectada la alternancia política, puesto que las opciones para los electores continuarán siendo varias y variadas y en definitiva, estará en sus manos desplazar o no a quien pretenda reelegirse una o más veces.

Asimismo, cabe hacer hincapié, en que la medida restrictiva o limitante al ejercicio de los derechos políticos, resulta innecesaria y carece de proporcionalidad, pues conforme se expresó, la eventual repostulación representa en sí misma una simple posibilidad y no garantiza en modo alguno que quien esté ejerciendo el cargo en virtud a una primera reelección, vaya a ser elegido nuevamente o reelecto de manera continua indefinidamente, ya que ello dependerá de manera decidida y determinante del voto de los ciudadanos, quienes por lo demás, podrán elegir entre diversas opciones o candidaturas, cada una de las cuales participa en el proceso electoral en igualdad de condiciones. De ser esto así, no habría motivo justificado para impedir la participación de quienes estén ejerciendo los cargos señalados en virtud a una primera reelección, en el proceso electoral correspondiente y buscar una nueva reelección, posibilidad que como se anticipó, no le garantiza en lo absoluto que vaya a ser indefectiblemente reelegido nuevamente, sino, en términos de la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, únicamente si logra obtener la cantidad de votos necesarios para ello, de donde no tiene sentido ni utilidad limitar de inicio el derecho político de los sujetos comprendidos en las disposiciones legales y constitucionales ahora impugnadas, primero de participar y después, ser electo en elecciones periódicas y auténticas realizadas mediante sufragio universal e igual, como se establece en el art. 23 la CADH, lo que se reitera, en nuestro ordenamiento jurídico, constituye una simple probabilidad, cuando al respecto, la Corte manda más bien a los Estados Parte, garantizar estos derechos en condiciones de igualdad y generar las condiciones y mecanismos óptimos para que puedan ser ejercidos en forma efectiva y sin discriminación.

Consiguientemente, los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE; y, 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la LRE, resultan contrarios al valor, principio y derecho a la igualdad y prohibición de discriminación, contenidos en los arts. 8.II, 9.2 y 14 de la CPE; asimismo, contravienen el derecho a la igualdad sin discriminación e igual protección de la ley consagrados por el art. 24, en relación al art. 1.1 ambos de la CADH.

III.8. Control de constitucionalidad de los arts. 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la LRE

Precedentemente se determinó que las normas contenidas en los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, en su texto que establecen que las autoridades sobre las que regulan sus alcances **puedan ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua**, son **normas constitucionales-reglas**, en relación a los arts. 26 y 28 de la misma, al ser éstas **normas constitucionales-principios** y por ende de preferente aplicación. Asimismo, en observancia de los mandatos contenidos en los arts. 13.IV y 256 de la CPE, se realizó el control de convencionalidad y se determinó que deben ceder por aplicación preferente del art. 23 de la CADH, por declarar este instrumento sobre Derechos Humanos, derechos más favorables a los contenidos en dichos artículos de la Constitución.

Así, los arts. 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la LRE, que a la sazón se constituyen en **normas legales-reglas**, establecen a su turno, el periodo de mandato de la Presidenta o Presidente y de la Vicepresidenta o Vicepresidente de las Gobernadoras y Gobernadores, de las y los Asambleístas Departamentales, de las Alcaldesas y Alcaldes y de las Concejalas y Concejales y asimismo, la posibilidad de que cada una de las autoridades señaladas, puedan ser reelectas o reelectos **"...de manera continua por una sola vez."**, preceptos normativos que ahora se cuestionan de inconstitucionalidad y cuyo texto resulta similar al contenido en los arts, 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, por lo que corresponde declarar su inconstitucionalidad, bajo los fundamentos desarrollados en el presente fallo constitucional.

POR TANTO

La Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional; en virtud a la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y conforme al art. 12.2 de la Ley del Tribunal Constitucional, resuelve:

1º De acuerdo lo dispuesto por el art. 256 de la Norma Suprema, declarar la **APLICACIÓN PREFERENTE** del art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ser la norma más favorable en relación a los Derechos Políticos, sobre los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la Constitución Política del Estado, en las frases: "por una sola vez de manera continua" de los arts. 156 y 168 y "de manera continua por una sola vez" de los arts. 285.II y 288, conforme a los fundamentos jurídico constitucionales expresados en la presente Sentencia Constitucional Plurinacional; y,

2º Declarar la **INCONSTITUCIONALIDAD** de los arts. 52.III en la expresión "por una sola vez de manera continua"; 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) en el enunciado "de manera continua por una sola vez" de la Ley del Régimen Electoral -Ley 026 de 30 de julio de 2010-

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional Plurinacional

El Magistrado Tata Efrén Choque Capuma, no firma la presente Sentencia por no participar de la Sala Plena de la fecha.

Fdo. Dr. Macario Labor Cortez Chavez
PRESIDENTE

Fdo. Dr. Juan Oswaldo Valencia Alvarado
MAGISTRADO

Fdo. Dr. Zenón Hugo Bacarreza Morales
MAGISTRADO

Fdo. Dra. Mirtha Camacho Quiroga
MAGISTRADA

Fdo. Dra. Neldy Virginia Andrade Martínez
MAGISTRADA

Fdo. Dr. Ruddy José Flores Monterrey
MAGISTRADO