

Estado, justicia y ciudadanía en el constitucionalismo boliviano * **

Claire Wright***

Resumen

Este trabajo pretende contestar dos interrogantes. Primera, ¿cómo han cambiado los conceptos de estado de derecho, ciudadanía, y el modelo de justicia en Bolivia desde 1967? Segunda, ¿hasta qué punto existe congruencia entre los elementos dogmáticos y orgánicos en la nueva Constitución de Bolivia? Se realiza un análisis de contenido de la Constitución original de 1967 junto con las reformas realizadas en este texto; las propuestas realizadas por los diferentes partidos políticos representados en la Asamblea Constituyente; y el texto final que pasó a *referéndum* en enero 2009. Se estudia la Constitución ya que es la suprema normal legal de Bolivia y un reflejo del proyecto político actual.

A raíz del análisis realizado, se encuentra que en las últimas cuatro décadas, los conceptos de Estado y Ciudadanía en Bolivia se han vuelto cada vez más inclusivos. Sin embargo, se advierte que la Constitución aprobada en 2009 ha roto la relación necesaria entre estado de derecho, sistema de justicia y ciudadanía en el país.

Palabras clave: Bolivia, justicia, estado de derecho, ciudadanía, constitución.

* Recibido: 20 de agosto de 2009 Aceptado: 10 de noviembre de 2009

** Una versión preliminar de este texto fue presentado en las Jornadas de Análisis Político Crítico, celebradas en Bilbao, España en noviembre 2008.

*** Investigadora y miembro del Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, España. Becaria del Programa FPU del Ministerio de Ciencia e Innovación de España.

Abstract

This study aims to answer two questions. Firstly, how have the concepts of Rule of Law and Citizenship, and the model of justice changed in Bolivia since 1967? Secondly, to what extent is there congruence between the New Constitution of Bolivia's dogmatic and organic elements? A content analysis of the original Constitution of 1967 together with the different reforms; the proposals made by the different political groupings in the Constituent Assembly; and the final text that went to Referendum in 2009. The Constitution is studied as it is the most important law in Bolivia and a reflection of the current political project.

As a result of this analysis, we find that over the past four decades, the concepts of State and Citizenship have become increasingly inclusive in Bolivia. However, we warn that the Constitution passed in 2009 has broken the necessary relationship between the Rule of Law, justice system and citizenship in the country.

Keywords: Bolivia, justice, State, citizenship, constitution

Introducción

Tras más de dos décadas de experiencia con una democracia pactada y estable pero poco incluyente, en 2005 Evo Morales del MAS llegó a la presidencia de Bolivia con la mayoría absoluta, un resultado que ocurrió por primera vez en la historia democrática del país (Hagopian, 2005; Mayorga, 2005; Rodas, 2005). Estaba claro en aquél entonces que su victoria llevaría consigo cambios profundos en las relaciones entre Estado y sociedad. Desde el primer momento, se planteó una refundación del Estado con la redacción de una nueva Constitución (González, 2006). Este proceso, dominado por los representantes del MAS, ha sido caracterizado por un alto grado de conflicto político entre los representantes de los sectores tradicionalmente excluidos del proceso político y los sectores tradicionalmente poderosos que ahora se sienten excluidos a la vez. A pesar de los momentos de tensión, en diciembre 2007 se presentó la propuesta para la Constitución Política del Estado de Bolivia, que se aprobó por vía de un *referéndum* popular en enero 2009.

Teniendo en cuenta que la Constitución es la suprema norma legal de un Estado, el proceso constituyente y el texto que resulta se pueden considerar como un reflejo de los discursos y correlaciones políticas más poderosas del momento, además de una proyección para el país en el futuro. La división

típica de la Constitución en una parte dogmática por un lado y una parte orgánica por otro nos permite ver hasta qué punto existe una congruencia entre los valores y objetivos enunciados y las instituciones previstas para garantizar y protegerlos (López Guerra, 1994).

Este trabajo surge como resultado de una preocupación por el aparente fracaso del Estado en América Latina – que ha sido muy acusado en el caso de Bolivia - y la oportunidad ofrecida por el proceso constituyente del país en cuestión para presenciar una reconstrucción deliberada de la relación entre Estado y sociedad. Una parte integral de esta preocupación es el sistema de justicia, que se considera como el puente entre estado de derecho y ciudadanía, y que en recientes años goza de poca credibilidad y apego social en América Latina. (Pásara, 2002).

En las páginas que siguen se pretende contestar a dos preguntas de investigación: ¿cómo han cambiado los conceptos de estado de derecho y ciudadanía, y el modelo de justicia en Bolivia desde 1967? Segundo, ¿hasta qué punto existe una congruencia entre los elementos dogmáticos y orgánicos en la nueva Constitución de Bolivia? Se toman como puntos de referencia la Constitución original de 1967 junto con las reformas realizadas en este texto; las propuestas realizadas por los diferentes partidos políticos representados en la Asamblea Constituyente; y el texto final que pasó a referéndum en enero 2009.

Aproximaciones teóricas

Antes de analizar el caso concreto de Bolivia, primero es necesario definir y subrayar algunos aspectos controvertidos de los conceptos con que se va a trabajar, a saber: *el estado de derecho*, *el sistema de justicia*, *la ciudadanía* y *la Constitución*. Además, se ofrecerá una aproximación a la relación entre los cuatro conceptos teniendo en cuenta diferentes enfoques teóricos.

El estado de derecho se originó en Europa en el siglo XVII, tras las guerras religiosas. Tenía múltiples propósitos: posicionar y proteger a los ciudadanos frente a los poderes; unificar a grupos religiosos muy diferentes en un marco político y territorial; garantizar un poder soberano que proviene del pueblo; y establecer un ordenamiento jurídico propio (López Guerra, 1994). A través de los años, se ha ido subrayando varias dimensiones claves del mismo tales como la separación de poderes (Vallès, 2007), la presencia de un tercero para aplicar las normas, la nación como una construcción política para evitar castas dentro de un mismo Estado (López Guerra, 1994) y

la necesidad de aplicar el derecho de la misma manera en toda la sociedad (Carothers, 2003).

Es imprescindible reconocer que el estado de derecho llegó a América Latina como un modelo importado. Tanto la administración colonial como los regímenes indígenas se fundaban en otros principios de distribución del poder y entonces se puede hablar de un importante desfase entre la base del sistema político y su contexto social (Yrigoyen, 2000). El estado de derecho no ha logrado asentarse en todo el territorio nacional de varios países de América Latina y cuando lo ha hecho, no se ha fundado en los principios de igualdad que deberían sostenerlo (Hammergren, 1998). Por un lado, en los últimos años ha habido llamamientos hacia modelos más descentralizados para salvaguardar las diferencias culturales y así frustrar el proyecto del estado liberal (como ha sido el caso del MAS de Bolivia). Por otro lado, también ha habido un discurso de apoyo hacia el estado de derecho por varios actores políticos como el único mecanismo viable para garantizar la democracia. (Domingo, 2007).

En su definición del *sistema de justicia*, Hammergren se refiere a las instituciones gubernamentales y privadas que incluyen las cortes, los jueces, la policía, las universidades e incluso los militares (1998). En este estudio, cuando se refiere al sistema de justicia, se contemplan los órganos estatales, las garantías, la selección de los jueces y la presencia o no de una justicia alternativa (indígena). En el contexto del estado de derecho, el sistema de justicia es la vía que tienen los ciudadanos para exigir el cumplimiento de sus derechos; y así es la manera de garantizar la legitimidad del régimen (Prillaman, 2000). Para ejercer esta función, el poder judicial debe de ser independiente de los demás poderes políticos, lo cual históricamente no ha sido el caso en América Latina, donde ha sido o subordinado al poder o marginado completamente (Pásara, 2002)

En los últimos 20 años, el sistema de justicia se ha convertido en un campo de batalla político y se ha llevado a cabo una serie de reformas que han incluido cambios a los códigos penales y la creación de tribunales constitucionales, consejos de judicatura y *ombudsmen* (ver Pásara, 2002; Hammergren, 1998; Domingo, 2007; Popkin, 2004). Más allá del éxito o fracaso de las diferentes reformas, dos problemas claves han surgido: primero, ha habido una explosión de medidas alternativas tales como la justicia de paz, lo cual implica que el Estado ya no tiene el monopolio del sistema de justicia; y segundo, se han pensado más en aspectos técnicos que en los problemas pendientes del reconocimiento de la ciudadanía y el

fortalecimiento del estado de derecho. Como señala Domingo, una reforma integral incluiría tres elementos: i) un marco o una constitución propia, ii) un poder judicial receptivo y iii) la conciencia por parte de los ciudadanos. (Domingo, 2007). Sin duda, la Asamblea Constituyente y el protagonismo de la justicia en las discusiones en Bolivia se insertan en este contexto de reforma más amplia.

La ciudadanía es tanto la razón de ser como la consecuencia del estado de derecho; para ser ciudadano hace falta una serie de derechos y un sistema de justicia para garantizarlos. Sin embargo, en América Latina se puede hablar, como lo hace O'Donnell, de una ciudadanía de baja intensidad ya que los pobres sufren de una enorme desigualdad (O'Donnell, 2007). Además, hay síntomas de una crisis general, reflejada en una desconfianza hacia las instituciones de la democracia y la falta de penetración en la sociedad de unos principios tales como el debido proceso y la presunción de inocencia (Pásara, 2002). No cabe duda de que para que el sistema de justicia pueda funcionar en el contexto del estado de derecho, los ciudadanos deben sentirse como usuarios y el contexto social debe ser favorable (Hammergren, 1998). De hecho, en los últimos 15 años ha habido una creciente conciencia de la importancia de la justicia y varios movimientos sociales han recurrido a ella para realizar sus reivindicaciones políticas (Domingo, 2007).

Después de definir los conceptos del *estado de derecho*, *el sistema de justicia* y *la ciudadanía* (siempre analizando la relación entre los tres) cabe destacar la importancia de *la Constitución*. Sin duda, la tradición constitucional en América Latina heredada tras las guerras de independencia, es la del liberalismo, y como explica López Guerra, refleja “la voluntad política de una comunidad en cuanto a sus valores y objetivos esenciales.” (López Guerra, 1994:41). Además de esta parte dogmática, está la parte orgánica que se refiere a cómo el Estado espera garantizar los valores y libertades que proclama (Slagstad, 1998). La constitución es un documento especialmente importante y digno de estudio, ya que se considera como la suprema norma legal de un Estado, o una “meta norma” que establece cómo las demás normas se van a ejecutar. (Sejersted, 1988).

Parte I: Ciudadanía, estado de derecho y sistema de justicia en la Constitución Política del Estado (CPE) de Bolivia 1982-2008¹

A pesar de su tumultuosa transición a la democracia entre 1978 y 1982, la experiencia democrática de Bolivia a partir de 1982 se suele considerar como ejemplar, sobre todo en comparación con los demás países andinos. (Domingo, 2006; Hagopian, 2005; Alcántara, 2003; Whitehead, 2001). Sus grandes éxitos son la gobernabilidad y la estabilidad, además de una profundización de los mecanismos de participación a raíz de una reforma del Estado realizada durante los 90. (Alcántara, 2003).

A pesar del éxito inicial del modelo de gobernabilidad democrática en Bolivia, ha habido un claro cuestionamiento (entre 1999 y 2005, tipificado por las crisis institucionales de 2000 y 2003) y luego la ruptura del mismo (a partir del 2005 con la llegada al poder del MAS). No obstante los análisis entusiastas sobre la estabilidad experimentada en el país, varios autores también reconocen que, visto después, el modelo desde 1985 hasta 2005 se caracterizaba por el cuoteo político, la exclusión de varios actores sociales (incluyendo los sindicatos), una falta de *accountability* y una oposición debilitada por los pactos y coaliciones gubernamentales. (Hagopian, 2005; Mayorga, 2005; Rodas, 2005).

Teniendo en cuenta que el modelo de gobernabilidad se consideraba como una extensión del poder tradicional de una oligarquía criolla, que excluía a los sectores campesinos e indígenas de la población, resulta interesante ver las bases del sistema tal y como estaban expresadas en los textos constitucionales entre 1982 y 2005. Durante los años 80, la Constitución militar de 1967 era la vigente pero a partir de 1994 se introdujo una serie de reformas, sobre todo en materia del poder judicial, diseñadas a incorporar más sectores en el Estado. La tabla a continuación presenta los conceptos de estado de derecho y ciudadanía y los modelos del sistema de justicia de manera que se puedan comparar la Constitución original de 1967 con la que estaba vigente Bolivia hasta el 2009, tras una serie de reformas a partir de 1994. Así se podrá establecer en qué dirección han ido los cambios en las relaciones Estado-sociedad en Bolivia, antes de la llegada al poder del MAS.

¹ La información en esta sección proviene de la base de datos de constituciones políticas de la Universidad de Georgetown.

TABLA 1: LA EVOLUCIÓN DE ESTADO DE DERECHO, CIUDADANÍA Y SISTEMA DE JUSTICIA EN EL CONSTITUCIONALISMO BOLIVIANO 1967-2007

Constitución/ Elemento	Dimensión	Constitución original de 1967	Constitución actual (1967+reformas)
Estado de Derecho		Libre, independiente y soberana. Democracia representativa. (Art. 1) Pueblo sólo puede gobernar mediante autoridades electas. (Art. 4).	Libre, independiente, soberana, multiétnica y plurinacional. Democracia representativa y participativa. (Art. 1). Preocupación por libertad, igualdad, justicia y bienestar social.
Ciudadanía	“Ser ciudadano”	Derechos políticos (Art. 40) Mayores de 21 años. (Art. 41).	Art 41 cambiado para incluir a los mayores de 18 años.
	Derechos	De primera generación. Algunas de segunda generación. (Art. 7).	Reconoce la importancia de los derechos fundamentales. Pocos cambios en cuanto a los derechos mismos. Reconocimiento de tratados internacionales. (Art. 6)
Sistema de Justicia	Órganos	La Corte Suprema, tribunales ordinarios. (Art. 116)	La Corte Suprema (Art. 116), el Tribunal Constitucional (Art. 119), el Consejo de la Judicatura (Art. 122) y el Defensor del Pueblo (Art. 127)
	Selección de jueces	Jueces declarados como independientes y protegidos (Art .117.) Magistrados de Corte Suprema elegidos por Senado/Congreso (Art. 125).	Art. 118: Consejo de Judicatura para seleccionar jueces y controlar el Poder Judicial. Art. 127 Absoluta independencia del Defensor del Pueblo.
	Garantías	Presunción de inocencia, defensa y procesos legales. (Art 16). Hábeas corpus y amparo. Corte Suprema para impuestos ilegales (Art. 26).	Hábeas corpus, hábeas data y amparo. Importancia de la defensa y posibilidad de un defensor público. (Art. 16).
	Justicia indígena	-	Se reconocen derechos sociales, administración de normas naturales sólo si compatibles con la constitución y leyes (Art. 117).

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de la Universidad de Georgetown.

A la luz de la tabla presentada arriba, queda claro que las reformas a la Constitución de 1967 siguieron en gran parte las tendencias generales en América Latina con respecto a la justicia (independencia de los jueces, nuevos órganos y la contemplación de modelos alternativos de justicia). Sin duda, el proceso de reforma a la justicia que empezó en Bolivia en 1991 llegó a la agenda política con tanta fuerza que las reformas al modelo de justicia quedaran plasmadas en la Constitución misma, algo que no ha sido la regla general en la región.

Por otra parte, entre 1967 y 2008 no se tocó a fondo la manera en que se pensaba el Estado o la ciudadanía en la Constitución de Bolivia. Aunque se dio un reconocimiento de la naturaleza pluriétnica del Estado, se otorgaron derechos a los pueblos indígenas y se reconocieron sus autoridades, los artículos relevantes son escasos y además se ubican al final del texto constitucional, lo cual en sí les quita importancia. Entonces, se puede hablar de un primer intento de reconocimiento de la presencia de estos sectores previamente excluidos, reflejando su creciente importancia política en el país. Por una parte, este cambio habrá constituido una amenaza discursiva a la noción tradicional del estado de derecho pero por otra parte no llegó a consolidarse en la práctica. Como se verá más adelante, la Constitución actual va mucho más allá de estos intentos temerarios.

Parte II: Propuestas y debates relativos a la ciudadanía, estado de derecho y sistema de justicia de cara a la Constituyente 2006-2008¹

La decisión de llamar a una Asamblea Constituyente ya estaba en la agenda de Evo Morales a principios del 2006 (González, 2006). El proyecto del MAS se ha fundado en tres pilares: i) una nueva organización territorial; ii) el control político por los pueblos indígenas y iii) un sistema de justicia indígena que coexistiría con la justicia derivada de la tradición occidental. (El País, 2007) Sin embargo, resulta interesante considerar las propuestas de las diferentes fuerzas políticas presentes en la Asamblea Constituyente para identificar los diferentes discursos sobre el estado de derecho, la ciudadanía y el sistema de justicia que existen actualmente en Bolivia.

La tabla a continuación recopila los diferentes grupos de propuestas de las fuerzas políticas representadas en la Constituyente respecto al estado de derecho, la ciudadanía y el sistema de justicia.

¹ La información en esta sección proviene de REPAC (2007)

TABLA 2: PROPUESTAS DE LAS PRINCIPALES FUERZAS POLÍTICAS
PARA LA CONSTITUYENTE EN 2006

Concepto	Dimensión	Propuestas “proyecto MAS”	Propuestas “proyecto tradicional”
Estado de Derecho		Pluricultural, plurinacional. Democracia participativa. (MAS, AYRA, Pacto de Unidad, Unidad Nacional)	Democracia representativa. Respeto hacia comunidades indígenas. (PODEMOS, MNR)
Ciudadanía	“Ser ciudadano”	Ciudadanía “social”. (MAS, Pacto de Unidad)	Ciudadanía política y liberal. (PODEMOS)
	Derechos	Énfasis sobre derechos sociales y colectivos. (MAS, Pacto de Unidad)	Énfasis sobre derechos, libertades y garantías. (PODEMOS, ADN)
Sistema de Justicia	Órganos	-	Fortalecer instituciones ya existentes. Desarrollar cultura de cumplimiento con la ley (Unidad Nacional)
	Selección de jueces	Voto directo (MAS, Unidad Nacional)	-
	Garantías	-	-
	Justicia indígena	Reconocer autoridad de jurisdicción indígena sin interferencia de la justicia ordinaria (MAS, Pacto de Unidad)	-

Fuente: elaboración propia a partir de propuestas en REPAC (2007)

A partir de la tabla arriba, queda claro que había dos grupos de propuestas de cara a la Constituyente relativos al estado de derecho, ciudadanía y sistema de justicia. Por un lado, los que seguían el proyecto del MAS y que proclamaban la plurinacionalidad de Bolivia además de los derechos colectivos y sociales (MAS, Pacto de Unidad, AYRA). Por otro lado, los que seguían el modelo tradicional de gobernanza en Bolivia, centrándose en la importancia de los derechos, libertades y garantías liberales, y la necesidad de fortalecer las instituciones del estado de derecho que ya existían (PODEMOS, ADN, MNR). Cabe destacar que el grupo Unidad Nacional se encontraba en un término medio.

A continuación se estudian los artículos relativos al estado de derecho, ciudadanía y sistema de justicia en el texto final, que se aprobó a principios de 2009, para establecer exactamente qué modelo se ha llegado a imponer,

cuán coherente es y hasta qué punto presenta una ruptura con el modelo antes vigente en el país.

Parte III: Ciudadanía, estado de derecho y sistema de justicia en la CPE de Bolivia 2009

El preámbulo mismo del texto sitúa la Asamblea Constituyente en una coyuntura específica, incluyendo referencias a levantamientos históricos y las guerras de agua y de octubre. Se proclama (por primera vez desde el siglo XIX) “refundamos Bolivia” y se ofrece “Honor y gloria a los mártires de la gesta constituyente y liberadora, que han hecho posible esta nueva historia.” La primera línea, con una referencia a la “Madre Tierra” establece un discurso indígena que en gran parte va a dictar el contenido de los demás artículos.

La tabla a continuación recopila los contenidos de la nueva Constitución política de Bolivia relativos al estado de derecho, la ciudadanía y el sistema de justicia:

TABLA 3: ESTADO DE DERECHO, CIUDADANÍA Y SISTEMA DE JUSTICIA
EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE BOLIVIA

Concepto	Dimensión	Propuesta
Estado de Derecho		“un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario.” (Art. 1) Democracia participativa, representativa y comunitaria. (Art. 11)
Ciudadanía	“Ser ciudadano”	Estatus especial para el colectivo indígena. (Art 12) Tener derechos y poder participar en la política (Art. 144)
	Derechos	Énfasis sobre derechos sociales (fundamentales) y colectivos. (Art. 20)
Sistema de Justicia	Órganos	Mismos órganos, aunque algunos han cambiado de nombre. Jurisdicción Agroambiental. Autoridades indígenas tradicionales. (Arts 182 - 186)
	Selección de jueces	Voto directo para magistrados de tribunales más importantes. Elecciones organizadas por el Tribunal Electoral. (Arts 182).
	Garantías	Debido proceso y presunción de inocencia (Arts 116 y 117). 6 diferentes tipos de acciones para hacer valer los derechos frente a las autoridades públicas. (Arts 125, 128, 130, 132, 134, 135).
	Justicia indígena	Competencia plena en su territorio. Estado no puede revisar sus decisiones. Pendiente de Ley de Deslinde Jurisdiccional. (Arts 191, 192, 193).

Fuente: elaboración propia a partir de la Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia (2009)

Varios elementos llaman la atención y merece la pena detenerse en ellos. Primero es importante subrayar que la Constitución sigue incluyendo los conceptos de Estado, ciudadanía y sistema de justicia y establece una relación necesaria entre ellos. De ahí que no presente una ruptura con la anterior Constitución política del país al nivel del modelo de Estado. Lo que sí hace, es ampliar el mismo concepto del estado de derecho, para que sea plurinacional y comunitario también (Artículo 1). La pregunta que cabe hacerse es: ¿es posible estirar el concepto del estado de derecho de tal manera, cuando su principio básico es incluir a pueblos diferentes en un territorio en un mismo modelo? Volveremos a considerar esta cuestión más adelante.

Luego, en cuanto al concepto mismo de “ser ciudadano”, la propuesta aprobada incorpora dos elementos sumamente interesantes. Primero, en el Artículo 144 se establece que la ciudadanía implica un reconocimiento de derechos, lo cual va más allá del reconocimiento histórico de la ciudadanía

como un *status* político. Segundo, se identifica las “naciones y pueblos indígena originario campesinos” como una colectividad especial, con plenos derechos de autodeterminación y para defender su identidad cultural. (Artículo 2 y Artículo 30) Además, se afirma que “las naciones y pueblos indígenas en aislamiento y no contactados gozan del derecho a mantenerse en esa condición...” lo cual constituye un modelo en que existen “no ciudadanos” dentro del mismo territorio (Art 31).

De la misma manera, es importante subrayar que el texto prioriza los derechos de segunda, tercera y cuarta generación. Por ejemplo, entre los derechos fundamentales se incluyen la educación, salud y vivienda (Artículos 15-18) y no los principios liberales de libertad y dignidad, que se establecen sólo más adelante (Artículo 22). Es más, el primer derecho civil enunciado es a la “autoidentificación cultural” (Artículo 21), lo cual refleja el grado de influencia del proyecto indígena en el texto final. Incluso hay un apartado especial para los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (Artículos 30 y 31), reflejando su estatus diferente dentro de la ciudadanía.

Con relación al sistema de justicia, desde un primer momento establece tres tipos de jurisdicción: la ordinaria, la agroambiental y la originaria campesina (Artículo 179). Las atribuciones de los órganos son casi las mismas que en la Constitución anterior, pero la voluntad de cambiar sus nombres (especialmente con la introducción del adjetivo “plurinacional” en el título del Tribunal Constitucional Plurinacional) sin duda refleja una ruptura con el pasado. Es interesante que en cuanto a la “jurisdicción originaria campesina” se deje la creación de autoridades y órganos a las comunidades mismas (Artículo 190). El rol del Estado y los ciudadanos que no son miembros de esta sociedad queda reducido a ofrecer apoyo para cumplir sus decisiones y fortalecer su sistema administrativo (Artículo 192).

Otro elemento que llama la atención es la introducción del voto directo para elegir a los magistrados del Tribunal Supremo. En vez de hacer campaña política antes de las elecciones, el Tribunal Electoral se encargará de “difundir los méritos de las candidatas y los candidatos.” (Artículo 181)¹.

¹ Este sistema por una parte aumenta la participación ciudadana en el poder judicial y así en principio lo hace más “democrático” que antes. Sin embargo, como señala López Guerra (1994), en la gran mayoría de las constituciones se ha descartado la vía electiva ya que lleva a la inestabilidad de la carrera de los jueces que se pueden ver destituidos por la opinión pública, la que sufre de altibajos constantes.

Sin ninguna duda, la nueva Constitución de Bolivia introduce varios elementos novedosos, particularmente en cuanto a la ciudadanía y al modelo de justicia. No obstante, el modelo del Estado de Derecho liberal no se cuestiona en el fondo, algo que – como se explicará a continuación – supone varias dificultades y contradicciones internas con relación a los cambios propuestos.

Parte IV: Estudio comparativo de los cambios en el Estado de Derecho, la Ciudadanía y el Sistema de Justicia de Bolivia entre 1967 y 2009

La primera pregunta de investigación de este estudio es: ¿cómo han cambiado los conceptos de estado de derecho y ciudadanía y el modelo de justicia en Bolivia desde 1967? La tabla a continuación ofrece una versión resumida de los diferentes proyectos estudiados aquí para facilitar su comparación:

TABLA 4: RESUMEN DE LOS DIFERENTES CONCEPTOS DE ESTADO DE DERECHO Y CIUDADANÍA Y DE MODELOS DE JUSTICIA EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES Y DISCURSOS POLÍTICOS DE BOLIVIA 1982-2008

	Constitución original 1967	Constitución actual (1967 + reformas)	Propuestas “proyecto MAS” en la Asamblea	Propuestas “proyecto tradicional” en la Asamblea	La nueva Constitución aprobada en 2009
Estado de Derecho	Estado libre. Democracia representativa.	Estado plurinacional . Estado social y democrático de derecho. Democracia representativa y participativa.	Estado plurinacional, cuyos pilares son los pueblos indígenas.	Democracia representativa y participativa.	Democracia participativa, representativa y comunitaria. Pueblos originarios como pilares del Estado. Estado de derecho, plurinacional y comunitario.
Ciudadanía	Concepto político. Derechos de 1º generación	Concepto político. Derechos de 1º y 2º generación	Concepto social. Estatus especial de indígenas. Derechos sociales y colectivos.	Libertades, garantías y derechos.	Concepto político y de derechos. Presencia de ciudadanos con estatus diferente en el mismo Estado. Derechos colectivos y sociales.
Sistema de Justicia	Corte Suprema. Jueces independientes. Principios de inocencia y derecho a la defensa. Amparo y hábeas corpus.	Corte Suprema, Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Consejo de la Judicatura. Autoridades indígenas reconocidas pero dentro de leyes y constitución.	Voto directo para elegir jueces. Sistema indígena totalmente autónomo.	Importancia de un contexto social favorable. Fortalecer los órganos ya existentes.	Justicia indígena independiente. Justicia agroambiental. Los demás órganos iguales. 6 tipos de acciones como garantías. Presunción de inocencia y defensa. Selección de jueces por voto popular.

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes usadas en este estudio.

Entonces, se puede afirmar que, en el caso del constitucionalismo boliviano, en las últimas cuatro décadas, se ha ido ampliando el concepto de ciudadanía para incluir a sectores previamente excluidos y se ha reformado el sistema de justicia según las pautas generales seguidas en toda América Latina para que sea más independiente y accesible. El texto de 2009 retoma

el esfuerzo de incorporar a los sectores excluidos pero esta vez los establece como la base y razón de ser de toda la Constitución del país, de ahí la tarea de “refundación”. Analizando los artículos de cerca, se puede hablar de una ruptura radical con el pasado al nivel discursivo y sobre todo en cuanto a la justicia indígena. Por otra parte, se conservan las instituciones claves del sistema de justicia y no se cuestiona el modelo básico de Estado de Derecho en el sentido que el sistema de justicia sigue siendo el mecanismo para hacer efectivo el ejercicio de la ciudadanía.

La segunda pregunta de investigación de este estudio es: ¿hasta qué punto existe una congruencia entre los elementos dogmáticos y orgánicos en la actual propuesta para la Constitución de Bolivia? Para resumir lo que es un texto constitucional altamente complejo, se puede afirmar que los valores centrales de la parte dogmática son un Estado fundado en los pueblos originarios, la autodeterminación de los pueblos indígenas, una democracia participativa y la primacía de los derechos colectivos y sociales¹. Luego, en cuanto a la parte orgánica, se puede decir que el modelo de sistema de justicia presentado es mucho más participativo (con el voto directo de los jueces), dividido entre diferentes tipos de justicia (ordinaria, agroambiental e indígena) y repleto de garantías para defender los derechos colectivos (Artículo 135). En este sentido, se trata de una propuesta altamente coherente.

Luego, el énfasis sobre la plurinacionalidad y los pueblos indígenas en la parte dogmática de la Constitución también encuentra una congruencia perfecta con la propuesta de una justicia indígena autónoma establecida en el apartado sobre el poder judicial. Pero luego surge la pregunta ¿por qué hacer hincapié en un sistema de justicia ordinario, si los derechos más detallados en el texto aprobado en 2009 son los de los pueblos indígenas? Es más, es el sistema de justicia ordinario el que ofrece las garantías sobre los derechos individuales, colectivos y sociales que la Constitución dice proteger. Mientras tanto, respetando la autonomía de los pueblos originarios, la Constitución simplemente no puede decirnos cómo la justicia indígena va a garantizar los mismos derechos que - irónicamente - se establecieron con los pueblos indígenas en mente.

En resumidas cuentas, la nueva Constitución de Bolivia se contradice en este punto clave, ofreciendo un estado de derecho y ciudadanía pensados más para un grupo (los pueblos indígena originario campesinos) y luego

¹ El hecho, por ejemplo, de que la descolonización se cite como la primera obligación del Estado demuestra este énfasis indígena (Artículo 9).

un sistema de justicia estatal que va a proteger a otros (los bolivianos no indígena originario campesinos). En este sentido hay un desfase muy problemático. Entonces, aunque a primera vista parece que la relación entre estado de derecho, ciudadanía y sistema de justicia siga vigente y necesaria en el texto, en la práctica se rompe esta relación necesaria debido al hecho de ubicar al “beneficiario” clave de la Constitución en un sistema legal que queda fuera de los límites de la Constitución. Sin duda, frente a esta situación, la redacción de una ley de compatibilidad entre los dos sistemas de justicia sería una tarea enormemente difícil.

Conclusión final

A raíz del análisis realizado, se ha encontrado que en las últimas cuatro décadas, los conceptos de Estado y Ciudadanía plasmados en el constitucionalismo boliviano se han vuelto cada vez más inclusivos. Sin embargo, se advierte que la Constitución aprobada en 2009 ha roto la relación necesaria entre estado de derecho, sistema de justicia y ciudadanía en el país, al ubicar a muchos ciudadanos en sistemas legales que quedan fuera del alcance de la justicia formalmente descrita. Por lo tanto, no se puede decir cómo derechos establecidos en el texto se garantizan en la práctica, algo que debería quedar claro en cualquier Constitución que pretenda establecer un Estado de Derecho.

Referencias Bibliográficas

Fuentes Primarias

ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE BOLIVIA. 2009. “Nueva Constitución Política del Estado”. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu> [ref. de 10 de agosto, 2009]

Constitución Política de Bolivia 1967 consultada en la Base de Datos Políticos de las Américas de la Universidad de Georgetown. [ref. de 11 de junio, 2009] <http://pdba.georgetown.edu>

Constitución Política de Bolivia 1967 con reformas hasta 2005, consultada en la Base de Datos Políticos de las Américas de la Universidad de Georgetown. [ref. de 11 de junio, 2009] <http://pdba.georgetown.edu>

REPAC (2007) “Aportes para el trabajo de las Comisiones de la Asamblea” REPAC, Sucre.

Fuentes Secundarias

ALCÁNTARA, Manuel. 2003. **Sistemas políticos de América Latina**: Volumen I América del Sur. Editorial Tecnos. Madrid.

CAROTHERS, Thomas. 2003. **Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge**. *Carnegie Endowment for International Peace Working Papers*. N° 34, January.

DOMINGO, Pilar. 2006. "Introducción" en Pilar Domingo Ed. **Bolivia: Fin de un ciclo y nuevas perspectivas políticas (1993-2003)**. Edicions Bellaterra. Barcelona.

DOMINGO, Pilar. 2007. "Relaciones de poder, justicia y nuevos actores" en Luis Pásara ed. **Los actores de la justicia latinoamericana**. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca.

ELSTER, Jon. 1988. "Introduction" en Elster, Jon. **Constitutionalism and Democracy**. Cambridge University Press y Norwegian University Press.

GONZÁLEZ, Felipe. 2006. Bolivia, nuevo horizonte. Publicado en **El País**, viernes 13 de enero 2006

HAGOPIAN, Frances. 2005. "Conclusions: Government Performance, Political Representation and Public Perceptions of Contemporary Democracy in Latin America," en Eds Frances Hagopian y Scott P Mainwaring. **The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks**. Cambridge University Press, New York.

HAMMERGREN, Linn. 1998. **The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America: The Peruvian Case in Comparative Perspective**. Westview Press. Boulder.

EL PAÍS. 2007. "La constitución de Morales divide a Bolivia al incluir la tradición indígena." Consultado en www.elpais.es.

LÓPEZ GUERRA, Luis. 1994. **Introducción al derecho constitucional**. Tirant lo Blanch. Valencia.

MAYORGA, René Antonio. 2005. "Bolivia's Democracy at the Crossroads", en Eds Frances Hagopian y Scott P Mainwaring. **The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks**. Cambridge University Press. Nueva York.

O'DONNELL, Guillermo. 2000. Further thoughts on Horizontal Accountability. Ponencia presentada en Kellogg Institute conference, Notre Dame University, Mayo 2000

O'DONNELL, Guillermo. 2007. **Disonancias: Críticas democráticas**. Buenos Aires. Prometeo.

PÁSARA, Luis. 2002. Justicia y ciudadanía realmente existentes. Publicado en **Política y Gobierno** vol IX, n°2. México.

POPKIN, Margaret. 2004. “Fortalecer la independencia judicial” en Luis Pásara ed. **La experiencia latinoamericana en reforma de justicia**. Instituto de Defensa Legal. Lima.

PRILLAMAN, William C. 2000. **The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law**. Praeger.

RODAS, Hugo. 2006. “Postideología y rebeliones sociales en Bolivia (1985-2003)” en Pilar Domingo Ed. **Bolivia: Fin de un ciclo y nuevas perspectivas políticas (1993-2003)**. Edicions Bellaterra. Barcelona.

SEJERSTED, Francis. 1988. “Democracy and the rule of law: some historical experiences of contradictions in the striving for good government” en Jon Elster Ed. **Constitutionalism and Democracy**. Cambridge University Press and Norwegian University Press.

SLAGSTAD, Rune. 1988. “Liberal constitutionalism and its critics: Carl Schmitt and Max Weber” en Jon Elster Ed. **Constitutionalism and Democracy**. Cambridge University Press y Norwegian University Press.

VALLÈS, Josep M. 2007. **Ciencia Política: Una Introducción**. Editorial Ariel. Barcelona.

WHITEHEAD, Laurence. 2001. “The Emergence of Democracy in Bolivia” en John Crabtree y Laurence Whitehead Eds. **Towards democratic viability: The Bolivian Experience**. Palgrave. Basingstoke.

YRIGOYEN, Raquel. 2000. Reconocimiento constitucional del derecho indígena y la jurisdicción especial en los países andinos. En **Revista Pena y Estado** no.4. Buenos Aires.