

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL BOLIVIANO*

José Antonio RIVERA S.

SUMARIO: I. *Algunas reflexiones necesarias sobre la reelección presidencial.* II. *El Estado boliviano y los principios fundamentales sobre los que se configura el ejercicio del poder político.* III. *El sistema de gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia.* IV. *La reelección presidencial en la historia republicana de Bolivia.* V. *La reelección presidencial en la Constitución vigente.* VI. *La aplicación de la norma constitucional con pretensiones de perpetuación en el poder.* VII. *Referencias bibliográficas.*

I. ALGUNAS REFLEXIONES NECESARIAS SOBRE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

La reelección, entendida por Dieter Nohlen¹ como “la posibilidad de que un funcionario sometido a elección pública, cuyo ejercicio se encuentre sujeto a un periodo previamente determinado o renovación periódica, pueda ser nuevamente postulado y electo una o más veces a la misma posición de Derecho”, en el caso del presidente de la República, en América Latina ha generado y aún genera un amplio debate que no ha sido cerrado.

En efecto, dadas las consecuencias que genera o podría generar la reelección presidencial en el sistema político y en el ejercicio del gobierno, en casi la totalidad de los Estados latinoamericanos se ha generado, y aún se sostiene, un debate democrático caracterizado por la presencia de dos posiciones: la positiva o permisiva y la negativa o prohibitiva.

* Una versión anterior con el mismo título fue publicada en *Iuris tantum. Revista Boliviana de Derecho*, vol. 12, núm. 12, (julio) 2011, pp. 10-29, disponible en: <http://www.scielo.org/bo/pdf/rbd/n12/n12a02.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

¹ Nohlen, Dieter, “La reelección”, en *Tratado electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica y otros, 1998, pp. 140 y ss.

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 reelegiéndolo en el cargo, pues será el pueblo el que, como titular de la soberanía, en última instancia lo reelegirá o no de acuerdo con el resultado de la gestión desarrollada por el presidente. Como señala Sartori,² quienes sustentan esta posición argumentan que los presidentes que gobiernan bien deben ser recompensados y no reelegir a un buen presidente es indudablemente un grave desperdicio.

Al respecto, fueron y aún son destacables los argumentos que expuso Hamilton³ en *El Federalista* cuando señaló que la reelección “es indispensable a fin de permitir al pueblo que prolongue el mandato del referido funcionario, cuando encuentra 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”. Sobre la prohibición de la reelección presidencial, Hamilton⁴ expresó su posición adversa, en razón a que —en su criterio— la exclusión de la posibilidad de reelección produciría resultados más perniciosos que saludables, pues según él “...la exclusión disminuiría los alicientes para conducirse correctamente... privaría a la comunidad de valerse de la experiencia adquirida por el primer magistrado en el desempeño de sus funciones”.

Es importante destacar que los partidarios de la reelección, para sustentar su posición, exponen también los siguientes argumentos en contra de la prohibición de la reelección presidencial: *a)* el que los presidentes de un solo periodo pronto se debilitan políticamente, ya que no les es posible asegurar estabilidad y protección futura a sus partidarios, y *b)* el que los presidentes reformistas, que están preocupados por quién los podría suceder, desean indebidamente apresurar el fin de su periodo, lo que se refleja negativamente en el resultado de la gestión pública.

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; a partir de ello se expresan dos argumentos importantes.

² Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 191

³ Hamilton, Madison y Jay, “Artículo 72”, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 308 y ss.

⁴ *Idem*.

El primero, que considera a la reelección presidencial como una infracción al principio republicano de la alternabilidad, ya que —en su criterio— 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 de la República, con lo que peligrosamente se crean las condiciones necesarias para transitar de un régimen democrático hacia un régimen autocrático.

El segundo, que considera que la reelección da lugar a un indebido “ventajismo” electoral a favor del presidente de la República en ejercicio que va a la reelección, en desmedro de los otros candidatos o postulantes, pues, como señala Sartori,⁵ los presidentes que se pueden suceder a sí mismos terminan su periodo haciendo campaña para su reelección, situación que se agrava en la medida en que éstos ponen a su servicio los bienes del Estado, con lo que sacan ventaja con relación a los otros postulantes, lo que afecta seriamente al principio de la igualdad en las elecciones, colocando en situación de desventaja electoral a los otros candidatos. Al margen del debate resumidamente reflejado, cabe señalar que en América Latina la imposición de restricciones a la reelección presidencial es tradicional; ello, por diversas razones, de las que las principales son las siguientes:

Primero, porque en esta región los Estados adoptaron el sistema presidencialista de gobierno con matices más o matices menos. En casi todo el continente americano los Estados cuentan con este sistema, lo que da lugar a que el poder de conducción del Estado se concentre en el presidente de la República, quien concentra las funciones de jefe de Estado, jefe de gobierno, y jefe del partido político, frente o alianza política con el que llega al poder.

Segundo, debido a la falta de lealtad constitucional de los gobernantes y la ausencia de cultura constitucional en los ciudadanos, la reelección presidencial, en la mayoría de los casos, no se ha manejado con una convicción y compromiso democrático, pues se ha utilizado para concentrar el poder político en la persona del presidente de la República, con grave afectación del principio de separación de funciones y la independencia de los demás órganos del poder constituido, los que resignan su independencia a favor del Ejecutivo, y más propiamente a favor del caudillo que ejerce el cargo de presidente de la República; con ello se menoscaban los sistemas de controles del ejercicio del poder, tanto los controles jurisdiccionales como los controles políticos.

⁵ *Ibidem*, p. 191.

Tercero, porque detrás de la reelección presidencial no siempre está presente el sano propósito de dar continuidad a una buena gestión lograda por el presidente de la República, sino las ansias de perpetuación en el ejercicio del poder político, atentando contra el principio republicano de la alternabilidad.

Las razones mencionadas han obligado a los Estados latinoamericanos a producir diferentes fórmulas para restringir las ansias de perpetuación en el poder y garantizar la alternabilidad en el ejercicio del gobierno; se pueden identificar hasta tres tipos:

- 1a. Fórmula cerrada: aquella en la que los Estados, a través de su Constitución, han prohibido la reelección inmediata del presidente de la República; sin embargo, se permite que pasado un periodo constitucional desde la conclusión de su mandato el expresidente puede postularse a una nueva elección.
- 2a. Fórmula intermedia: aquella en la que los Estados han optado por la permisión de la reelección inmediata, pero con la restricción de que sea la única, sin opción alguna a una posterior reelección o elección con un periodo de prohibición de por medio.
- 3a. Fórmula permisiva: aquella en la que los Estados han optado por la permisión de la reelección inmediata con posibilidades de una nueva elección después de transcurrido cierto tiempo.

En definitiva, el tema de la reelección presidencial, como sostiene Sartori,⁶ “no es un problema que tenga la misma solución para todos los países”, por lo que cada Estado tiene que optar por preservar dogmáticamente el principio de la alternabilidad y prohibir absolutamente la reelección, o por preservar el principio de la extensión del buen gobierno y permitir la reelección sin restricciones de naturaleza alguna; o, en su caso, optar por una fórmula intermedia; ello, dependiendo de su realidad política, social, económica y cultural.

II. EL ESTADO BOLIVIANO Y LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES SOBRE LOS QUE SE CONFIGURA EL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO

Para una mejor comprensión del tema de la reelección presidencial en Bolivia, resulta necesario referirse previamente a la naturaleza del Estado boliviano y a los principios sobre los que se configura.

⁶ *Op. cit.*, p. 192.

En ese cometido, cabe señalar que la norma prevista por el artículo 1 de la Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009, caracteriza a Bolivia como un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías; fundado en la pluralidad y en el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico.

Como se podrá advertir, el Constituyente boliviano ha adoptado un modelo de organización política, social, económica y cultural muy particular, sobre la base de la afirmación de la identidad cultural, de la naturaleza plurinacional y de la voluntad de la descolonización.

En consecuencia, Bolivia, en cuanto a la distribución territorial del poder político, es un Estado unitario con descentralización bajo la modalidad de las autonomías. Respecto a su organización económica y la adopción de políticas de orden social, es un Estado social. Con relación al régimen jurídico, es un Estado constitucional de derecho. Respecto a su estructura social y cultural, es un Estado plurinacional. Finalmente, respecto a los sistemas de participación de la sociedad civil en el ejercicio del poder político, es un Estado comunitario.

Uno de los elementos caracterizadores del nuevo modelo de organización política es que se trata de un Estado democrático, lo que significa que los titulares del poder público ejercen esa calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos, expresada a través de las elecciones basadas en el sufragio universal. Implica también que la relación de los ciudadanos con el poder político no se reduce a la emisión del voto para elegir a sus representantes y gobernantes, sino que también se expresa en una participación activa y efectiva en la toma de decisiones, a través de mecanismos como el referéndum popular, la planificación participativa, así como el control social y la iniciativa legislativa.

Es importante recordar que, según la doctrina del derecho constitucional, el Estado democrático tiene como elementos cualificadores los siguientes: *a)* el principio de la soberanía popular como el modo específico y peculiar de concebir el poder en el Estado, en el que el referente último es la voluntad del pueblo; *b)* la concepción plural de la sociedad, lo que supone una comprensión de la sociedad como un entramado en el que se interaccionan los diferentes grupos sociales, situados en un plano de igualdad, grupos que responden a la propia libertad del ser humano, y que, a la par, proporcionan a éste la posibilidad de desarrollar libremente y en plenitud su personalidad; *c)* la participación como principio rector de la vida social y política, lo que significa que el proceso político debe estar asentado en la

participación de todos los ciudadanos en la conformación de los órganos del poder constituido y en la expresión de su voluntad o decisión política sobre los asuntos o temas sometidos a su consideración por las autoridades de gobierno, a través de los mecanismos previstos por la Constitución, y d) la democracia como principio de convivencia, que significa la formación de todos y cada uno de los ciudadanos en un espíritu de respeto y tolerancia.

En este Estado democrático, el ejercicio del poder político está configurado sobre la base de los valores supremos, consagrados por el artículo 8.II de la Constitución, así como sobre la base de los principios fundamentales, de los que los más importantes, a los fines del presente estudio, son los siguientes:

1. Principio de la soberanía popular

Conocido también como el principio democrático, significa la pertenencia del poder político al pueblo, lo que supone que el pueblo se constituye en el origen y fuente de legitimación del poder público.

En consecuencia, el poder político del Estado emana del pueblo, el que, en un sistema democrático representativo y participativo, de un lado, delega su ejercicio a sus mandatarios y representantes mediante elecciones libres, pluralistas, igualitarias y ampliamente informadas, y, de otro, interviene en la toma de decisiones políticas expresando su voluntad política ante las consultas efectuadas por el gobierno.

La norma prevista por el artículo 7o. de la Constitución proclama expresamente el principio de la soberanía popular, cuando dispone que “La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible”.

La jurisprudencia constitucional establecida en la SC 064/2004, del 8 de julio, ha conceptualizado el principio de la soberanía popular de la siguiente forma:

El concepto de cuerpo electoral tiene su base en el principio fundamental de la soberanía popular, lo que significa la pertenencia del poder al pueblo, es decir, que el pueblo es el origen de todo poder, lo que implica el reconocimiento a aquél del derecho de crear o configurar su propio orden político fundamental, su Constitución, así como el derecho de modificarla. En consecuencia, el poder del Estado emana del pueblo el que, en un sistema democrático participativo, además de delegar su ejercicio a sus mandatarios y

representantes, lo ejerce directamente a través de los mecanismos previstos por la Ley Fundamental del Estado.

2. *Principio de separación de funciones*

Este principio supone la distribución de las funciones estatales entre los diferentes órganos del poder constituido, de manera que esa distribución se constituya en una limitación para cada órgano de poder, el que sólo podrá ejercer las potestades que forman parte de su competencia, sobre la base de la coordinación e interrelación de funciones.

La idea de la separación de funciones es que el ejercicio del poder político se encomiende a diferentes órganos y, paralelamente, se establezcan mecanismos de controles mutuos o recíprocos entre los diferentes órganos y al interior de cada uno de ellos.

Este principio está expresamente proclamado por el artículo 12.I de la Constitución vigente, que de manera expresa dispone lo siguiente: “El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos”; como resguardo de este principio, el párrafo tercero del artículo 12 de la Constitución expresamente dispone lo siguiente: “Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí”.

Con relación al principio de separación de funciones, la jurisprudencia constitucional establecida en la SC 491/2003-R, del 15 de abril, ha definido que

...el Estado Democrático de Derecho está organizado sobre la base de los principios fundamentales, entre otros, de la separación de funciones conocida también como el principio de división de poderes, lo que implica la distribución de competencia y potestades entre diversos órganos estatales para el ejercicio del poder público, de manera tal que esa distribución se constituya en una limitación para cada órgano de poder el que sólo podrá ejercer las potestades que forman parte de su competencia... en el marco del principio fundamental referido, el Poder Constituyente, a través de las normas previstas en la Constitución, ha asignado a cada uno de los tres poderes del Estado funciones y potestades específicas, delimitando claramente sus ámbitos de competencias. Así, al Poder Legislativo le ha asignado la potestad legislativa, de control y fiscalización; al Poder Ejecutivo la potestad reglamentaria, administrativa y ejecutiva; y, al Poder Judicial la potestad jurisdiccional.

De otro lado, la jurisprudencia constitucional establecida en la Declaración Constitucional DC 001/2006, del 16 de enero, señala lo siguiente:

...el principio de la separación de funciones o de los poderes del Estado surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales, orientada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los gobernados; por esa razón, se decide separar el ejercicio del poder público entre diferentes ramas, de manera que no descansen únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente. En consecuencia, el principio de la separación de funciones o de los poderes del Estado significa que las diferentes funciones inherentes al ejercicio del poder del Estado son distribuidas a los distintos órganos, los que ejercen el poder público sobre la base de la coordinación e interrelación de funciones.

III. EL SISTEMA DE GOBIERNO DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Al nacer a la vida republicana, el Estado boliviano adoptó el sistema de gobierno semiparlamentario, ya que según la norma prevista por el artículo 77 de la Constitución de 1826, el gobierno se ejercía a través de un jefe de Estado, función que recaía en el presidente vitalicio e irresponsable de sus actos y decisiones, y un jefe de gobierno o de gabinete, cargo que recaía en el vicepresidente del Estado, designado por el presidente de la República, con aprobación del Parlamento; el jefe de gobierno era responsable de los actos del gobierno conjuntamente con los ministros de Estado, y políticamente responsable ante el órgano Legislativo.

Desde la reforma constitucional de 1831, Bolivia adoptó el sistema de gobierno presidencialista, que se ha mantenido con diferentes matices en las veinte reformas constitucionales encaradas durante los siglos XIX, XX y el presente, ya que se concentró en el presidente de la República todo el poder político en la conducción del Estado, pues por previsión constitucional fue y es a la vez el jefe de Estado y jefe de gobierno; su investidura deriva directamente de la voluntad ciudadana expresada en las elecciones populares por voto directo; por lo tanto, no tiene responsabilidad política ante el Congreso Nacional, lo que significa que éste no podía ni puede destituirlo del cargo; en contrapartida, el presidente de la República tampoco podía ni puede disolver el Congreso Nacional.

En la Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009 se ha mantenido el sistema de gobierno presidencialista, pues según las normas previstas

por los artículos 165 y 172, es el presidente del Estado el que representa al Estado boliviano ante la comunidad internacional; por lo tanto, asume la dirección de la política externa e internacional del Estado; también es él quien asume la máxima jefatura del Estado y la jefatura de gobierno, ya que es él quien propone y dirige las políticas de gobierno y de Estado, dirige la administración pública y coordina la acción de los ministros de Estado, a cuyo efecto designa, remueve o destituye, sin ninguna participación o intervención de la Asamblea Legislativa Plurinacional; por añadidura, por previsión expresa del artículo 176 de la Constitución, uno de los requisitos para ser designado ministro de Estado es no formar parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional, lo que supone una incompatibilidad de la función de ministro de Estado con la función de parlamentario.

Es importante señalar que si bien es cierto que entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, la Constitución en su artículo 158.18^a, con una imprecisa redacción, consigna la de interpelar y censurar a los ministros de Estado, y que la censura implicará la destitución de esa autoridad, no es menos cierto que no es directamente la Asamblea Legislativa Plurinacional la que destituye, sino es el presidente, como jefe de Estado, quien lo destituye y, en su caso, le ratifica la confianza. No podría interpretarse de otra manera la norma prevista por el artículo 158.18^a de la Constitución, ya que tomando en cuenta que los ministros de Estado son designados por el presidente sin el voto de confianza de la Asamblea Legislativa Plurinacional, no resultaría coherente que los ministros de Estado tengan responsabilidad política directa ante el Parlamento, de manera que éste pueda destituirlos directamente desconociendo la voluntad política del presidente del Estado.

El presidente del Estado tiene potestad cuasi legislativa, al estarle reconocida la iniciativa legislativa y la potestad de promulgar la ley sancionada por el Legislativo; por otro lado, posee la potestad de veto al proyecto de ley sancionado por el Legislativo; así está previsto por el artículo 163.10) de la Constitución; además de ello, para el caso que la Asamblea Legislativa Plurinacional rechace el veto, el presidente del Estado tiene legitimación activa para impugnar la ley mediante la acción de inconstitucionalidad abstracta; pero en contrapartida, el órgano Legislativo no tiene potestad de influir en la conformación del gabinete ministerial; si bien es cierto que puede ejercer control sobre el accionar de los ministros de Estado por vía de peticiones de informe, y, en su caso, la interpelación que podría concluir en una censura que implicará la destitución del ministro censurado, ello no significa necesariamente una crisis de gabinete, pues siendo potestad exclusiva del presidente del Estado la designación y remoción de los ministros

de Estado, éste podría rechazar la censura y ratificar en el cargo al ministro censurado, por consiguiente, continuar con la política errónea que motivó la censura.

IV. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LA HISTORIA REPUBLICANA DE BOLIVIA

La reelección presidencial, introducida en la Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009, no es un tema nuevo en la vida institucional de Bolivia, pues fue introducida al sistema constitucional del Estado en diferentes épocas, aunque con resultados nada positivos para la institucionalidad democrática y la estabilidad política, ya que los presidentes reelectos, en la mayoría de los casos, fueron depuestos por vía del golpe de Estado.

Bolivia, al constituirse en un Estado independiente, libre y soberano, se constituyó en una República, lo que significa que adoptó un sistema político caracterizado por tener su base en la representación de toda su estructura mediante el derecho a voto; vale decir que el pueblo constituía la raíz última de la legitimidad y soberanía del sistema político adoptado por el Estado.

Cabe recordar que según la doctrina constitucional, la República democrática moderna tiene las siguientes características:

- 1) La ausencia de dinastías y de derecho hereditario al gobierno, puesto que en el sistema republicano cualquier persona, sin más restricción que las condiciones y los requisitos previstos por la Constitución y las leyes, puede acceder al ejercicio del gobierno; ello implica que uno de los principios configuradores del ejercicio del gobierno es la alternabilidad.
- 2) El ejercicio del poder político está sometido a la condición básica de la legitimación democrática, lo que implica que todo el poder político y la función pública deriva de la voluntad ciudadana expresada directa o indirectamente, de manera que todos los servidores públicos deben contar con la legitimación democrática de ejercicio, sea directa o indirecta, además de la legitimación de origen que deriva de la Constitución.
- 3) Libre acceso a las funciones públicas para todos los ciudadanos, con la única condición de reunir y cumplir con los requisitos y condiciones de la capacidad e idoneidad.
- 4) La responsabilidad de los actos en el ejercicio del gobierno, lo que significa que los gobernantes y los servidores públicos deben respon-

der de sus actos realizados ante el Estado y sus mandantes; responsabilidad de orden político, que deriva del incumplimiento de sus promesas electorales o los errores políticos en la conducción del Estado, y de orden jurídico, que deriva del incumplimiento o la infracción de las normas previstas por la Constitución y las leyes.

- 5) El límite temporal al ejercicio de los cargos gubernamentales y la alternabilidad en el ejercicio del gobierno, sumada a las atribuciones limitadas por la Constitución y las leyes orgánicas.
- 6) Finalmente, los bienes del Estado son patrimonio de la comunidad en general, no de disponibilidad del gobernante. Los bienes de la comunidad política son inviolables, inalienables e imprescriptibles.

Este sistema político fue conservado en las diecinueve reformas constitucionales encaradas en los siglos XIX, XX y el primer quinquenio del siglo XXI; sin embargo, en la última reforma constitucional, que fue encarada por la Asamblea Constituyente, se determinó modificar este sistema político para sustituirlo por un Estado plurinacional; ello como expresión de la afirmación de la identidad cultural, de la esencia de lo plurinacional y de la descolonización que caracteriza al actual proceso de cambios estructurales que se vienen encarando.

En efecto, en la reforma constitucional antes referida la Asamblea Constituyente ha resuelto eliminar la República como la base de organización del sistema político del nuevo Estado; ello es posible constatar en el cuarto párrafo del preámbulo del proyecto de Constitución, en el que se proclama expresamente lo siguiente:

Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos.

Ahora bien, en contraste al sistema político republicano adoptado por el Estado, lo que implicaba el respeto al principio de alternabilidad en el ejercicio del gobierno, en la Constitución de 1826 el Constituyente se inclinó por reconocer el carácter vitalicio del mandato del presidente de la República. En efecto, por previsión del artículo 77 de la Constitución, el presidente de la República tenía un mandato vitalicio y estaba exento de

toda responsabilidad política y jurídica; en cambio, el vicepresidente era responsable políticamente de sus actos ante el órgano Legislativo.

El sistema constitucional configurado por la Constitución Bolivariana no terminó de ser implementado, ya que debido a una serie de conflictos internos, Antonio José de Sucre renunció al cargo de presidente de la República, se realizaron designaciones provisorias, se produjo un golpe de Estado y los gobiernos provisorios gobernaron mediante decretos, desconociendo la Constitución. El presidente provisorio Andrés de Santa Cruz, en mayo de 1829, dictó el Estatuto provisional para sustituir la Constitución, posteriormente en 1831 hizo aprobar en la Asamblea Constituyente la nueva Constitución.

Mediante la reforma constitucional de 1831, se adoptó el sistema de gobierno presidencialista, pues el presidente de la República detentaba la condición de jefe de Estado y jefe de gobierno; éste era elegido por voto popular con un periodo de cuatro años, conducía el Estado con la colaboración de los ministros de Estado designados por él y no tenía responsabilidad política ante el Parlamento. En esta reforma constitucional se introdujo el derecho a la reelección del presidente y del vicepresidente de la República; así lo determinaba el artículo 70 de la Constitución. La reelección introducida no tuvo limitación alguna, de manera que los altos dignatarios podían ser reelegidos las veces que así lo desearan, con la única salvedad de que tenían que lograr el respaldo popular en las urnas para que los reeligieran.

Debido a la inestabilidad política que caracterizó la vida republicana de Bolivia y el fracaso de la Confederación peruano-boliviana, se produjo un golpe de Estado, que depuso al presidente Andrés de Santa Cruz, habiendo accedido al poder José Miguel de Velasco, dando lugar a que se reformara la Constitución en 1839.

En la referida reforma constitucional, el Constituyente eliminó la reelección presidencial, y fijó el periodo de mandato del presidente de la República en cuatro años; además, se convirtió en cláusula pétrea la norma prevista por el artículo 75 de la Constitución, que previó la no reelección presidencial, ya que prohibió reformar esa norma, prohibición que abarcaba hasta que haya cesado en sus funciones el presidente de la República, en cuyo periodo se hubiera iniciado la reforma; dicha norma ponía freno a las pretensiones del presidente de la República en ejercicio que, tentado por el poder, hubiera intentando iniciar una reforma para lograr la reelección.

Fruto de la inestabilidad política, luego de un golpe de Estado que derrocó al presidente José María Achá, en 1864 se constituyó un gobierno provisorio a la cabeza del general Mariano Melgarejo, que el 10. de diciembre de 1867 emitió el Decreto de Convocatoria a la reunión de la Asamblea Na-

cional para el 6 de agosto de 1868. Reunida la Asamblea Nacional, por Ley del 7 de agosto de 1868, se declaró Constituyente, y procedió a reformar la Constitución, de manera que el 1o. de octubre de 1868 fue sancionada la nueva Constitución, en la que se introdujo nuevamente el derecho a la reelección del presidente de la República por otro periodo constitucional, mismo que fue fijado en cuatro años; así lo determinó el artículo 66 de la Constitución. De la norma constitucional referida se infiere que la reelección era permitida por única vez; lo que no se definió fue si pasado otro periodo constitucional después de cumplir el mandato luego de la reelección, el ciudadano que ejerció la función de presidente de la República podía postularse a una nueva elección.

Luego de ser derrocado el presidente Mariano Melgarejo, el presidente provisorio Agustín Morales, por Decreto del 6 de febrero de 1871, convocó a Asamblea Constituyente, que se reunió a partir del 18 de junio hasta sancionar la nueva Constitución, que fue promulgada el 9 de octubre de 1871. En la nueva Constitución se volvió a eliminar la reelección presidencial; así lo determinó el artículo 69, y se fijó el periodo de mandato en cuatro años sin derecho a la reelección inmediata, pero dejó abierta la posibilidad para que el ciudadano que ejerció el cargo pudiera volver a postular a una elección pasado un periodo constitucional desde que feneció su mandato.

La prohibición de la reelección presidencial introducida en la reforma constitucional de 1871 se mantuvo incólume a pesar de las reformas constitucionales realizadas en 1878, 1880, 1938, 1945 y 1947.

Después de la revolución nacional de 1952, en la que se encararon reformas estructurales al Estado, el líder de la revolución Víctor Paz Estensoro asumió por segunda vez la presidencia de la República el 6 de agosto de 1960 y procedió a realizar ajustes al proceso. El Congreso Nacional constituido en las elecciones de 1960 se declaró en Congreso extraordinario en 1961 y procedió a reformar la Constitución para constitucionalizar las medidas que fueron adoptadas con la revolución nacional de 1952; además de ello, introdujo nuevamente el derecho a la reelección del presidente y del vicepresidente de la República, dejando expresamente previsto que podrán postular a la reelección sin previa renuncia a sus funciones, cumplido el segundo periodo no podrán postular a una nueva reelección sino pasados cuatro años desde la conclusión de su mandato; así lo previó el artículo 87 de la Constitución. Con la reforma constitucional referida logró su reelección a la presidencia de la República Víctor Paz Estensoro.

En noviembre de 1964, mediante un golpe de Estado, fue depuesto de sus funciones el presidente Víctor Paz Estensoro, y al efecto se constituyó una Junta de Gobierno integrada por los generales René Barrientos Ortu-

ño⁷ y Alfredo Ovando Candía. La Junta convocó a elecciones generales a realizarse en 1966. En ella se postuló el general René Barrientos Ortuño, quien resultó vencedor. El Congreso Nacional conformado mediante las elecciones de 1966 se constituyó en Congreso extraordinario, y procedió a reformar la Constitución. La nueva Constitución se promulgó el 2 de febrero de 1967. En esta reforma constitucional se eliminó la reelección del presidente y del vicepresidente de la República, y dejó abierta la posibilidad de que una vez transcurridos cuatro años de la conclusión de su mandato estos últimos pudieran postularse a una nueva elección; así lo dispuso el artículo 87 de la Constitución.⁸

De la relación histórica que precede se pueden extraer las siguientes conclusiones preliminares.

Primera, que entre 1831 a 1967 se realizaron reformas de la Constitución sin respetar el procedimiento de reforma constitucional previsto por la ley fundamental, pues se efectuaron a través de procedimientos extraconstitucionales a instancia de los caudillos de turno, cuyo objetivo principal no fue el modernizar el sistema constitucional, sino el legitimarse en el poder político adquirido por vías no democráticas, especialmente en aquellas en las que se introdujo la reelección del presidente de la República, salvo el caso de la reforma constitucional de 1961, en la que el presidente democráticamente elegido hizo introducir la reelección, pero por mecanismos inconstitucionales.

Segunda, salvo en la primera Constitución,⁹ en las reformas constitucionales se impuso la restricción a la reelección presidencial inmediata, salvo en contados periodos, de manera que se puede afirmar que en el sistema constitucional boliviano hubo tres variantes: *a)* la primera, de la reelección sin restricciones, prevista por la Constitución de 1831; *b)* la segunda, de la reelección inmediata por una sola vez, con posibilidades de una nueva elección pasado otro periodo constitucional computable a partir de la reelección (Constituciones de 1868 y 1961); *c)* la no reelección inmediata, pero la posibilidad de una nueva elección pasado un periodo constitucional desde el cumplimiento del mandato constitucional (Constituciones de

⁷ Este militar fue elegido y fungido en el cargo de vicepresidente de la República junto a Víctor Paz Estensoro; sin embargo, fue protagonista de la revuelta militar que derrocó al presidente de la República e instauró un régimen *de facto*.

⁸ [El artículo 87 de la Constitución de 1967 preveía lo siguiente: “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 periodo constitucional”, adición del propio autor, N. del Ej].

⁹ Es importante recordar que en la Constitución Bolivariana de 1826 se previó el mandato vitalicio del presidente de la República.

1839, 1843, 1851, 1861, 1871, 1878, 1880, 1938, 1931, 1945, 1947, 1967, las reformas de 1994 y 2004).

V. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

Desde la reforma constitucional de 1967, en la que se introdujo la prohibición de la reelección inmediata del presidente de la República, en el proceso constituyente que encaró Bolivia entre 2007 y 2009, recién se puso en la mesa del debate el tema. Está claro que la reelección inmediata del presidente de la República generó en el pasado y genera en el presente resistencia en determinados sectores sociales, principalmente en las fuerzas políticas y sociales opositoras al gobierno; ello, por la desconfianza en los gobernantes de turno, de quienes sospechan que podrían pretender perpetuarse en el poder concentrando el ejercicio del poder político y transitando del régimen democrático hacia un régimen autocrático.

El debate no fue abierto y sostenido; ello, debido a dos razones. La primera, porque las fuerzas políticas y sociales en función de gobierno no plantearon de manera clara y abierta su deseo de introducir la permisión de la reelección inmediata para el presidente y el vicepresidente del Estado. La segunda, porque el tema fue relegado por otros de mayor trascendencia política para el Estado, tales como la adopción de un nuevo modelo de Estado, la integración de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos al sistema constitucional, la recuperación de los recursos naturales, la distribución equitativa de la riqueza social y la descentralización política bajo la modalidad de autonomías.

Sin embargo, a pesar de no haber sido objeto de un amplio y profundo debate político y jurídico, la reelección presidencial inmediata ha sido introducida a la Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009.

El artículo 168 de la Constitución expresamente prevé lo siguiente: “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”. De la disposición constitucional glosada se puede inferir que el tema de la reelección presidencial ha merecido el siguiente tratamiento:

En primer lugar, la reelección presidencial inmediata no es amplia e irrestricta; al contrario, está reducida a una sola vez, por lo que la reelección inmediata continua está proscrita en el sistema constitucional boliviano vigente.

En segundo lugar, el presidente del Estado que decida postularse a la reelección no está obligado a renunciar previamente al cargo; ello se infiere de la interpretación del texto normativo aplicando el principio de la concordancia práctica y armonizando con la norma prevista por el artículo 238.3) de la Constitución, por cuyo mandato “No podrán acceder a cargos públicos electivos aquellas personas que incurran en las siguientes causales de inelegibilidad: Quienes ocupen cargos electivos, de designación o de libre nombramiento, que no hayan renunciado a éste, al menos tres meses antes al día de la elección, *excepto el presidente y el vicepresidente de la República*”.

[En tercer lugar, se impone la restricción a la reelección continua inmediata; no se define expresamente si la o el ciudadano que ejercieron el cargo de presidente o vicepresidente del Estado, habiendo ejercido el cargo por el periodo de diez años continuos, fruto de la reelección continua inmediata, pueden postularse nuevamente al cargo con un periodo constitucional de por medio].¹⁰

Con la reforma constitucional referida, el Constituyente boliviano se ha posicionado en la corriente positiva o permisiva de la reelección presidencial sobre la base del principio de la extensión del buen gobierno, lo que supone que permite la extensión de un gobierno que en el escrutinio popular es calificado como bueno, permitiendo la continuidad de la gestión y las políticas públicas implementadas.

Queda claro que la reforma constitucional objeto de análisis tiene su lado positivo, y también el negativo.

En cuanto a los efectos positivos, se puede señalar que la reforma permitirá al pueblo recompensar al buen gobernante con la reelección, ya que al aprobar la gestión de este último posibilitará recuperar la experiencia y conocimiento en el manejo y conducción del Estado del ciudadano reelegido, con lo que se permitirá la continuidad del sistema político y las políticas públicas implementadas.

En lo que se refiere a los efectos negativos, cabe referir que se abre el riesgo de la búsqueda de la perpetuación en el poder político de quien ejerce el cargo de presidente del Estado, exacerbando el caudillismo que genera el sistema de gobierno presidencialista; por otro lado, se genera el riesgo del ventajismo electoral a favor del presidente del Estado en ejercicio que se postulará a la reelección frente a los otros postulantes al cargo, lo que en la práctica da lugar a un mal uso de los recursos del Estado y a la extrema politización de la gestión en el último año de mandato, cerca a las elecciones.

¹⁰ [Modificación realizada por el propio autor, N. del E.].

VI. LA APLICACIÓN DE LA NORMA CONSTITUCIONAL CON PRETENSIONES DE PERPETUACIÓN EN EL PODER

Como se tiene referido, si bien el tema de la reelección presidencial no fue suficiente y abiertamente debatido, pero tuvo observaciones y resistencia de parte de las fuerzas políticas de oposición, por lo que fue objeto de un acuerdo político orientado a impedir que el presidente del Estado, [del momento en que se realizó la reforma constitucional, Evo Morales Ayma, pretendiera perpetuarse en el poder].¹¹

Como resultado del acuerdo político, se introdujo una disposición transitoria en la Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009, aunque con una redacción que no expresa a cabalidad el acuerdo político y el objetivo para el cual fue incluida la disposición transitoria, que según registró la prensa era el evitar que el presidente Evo Morales Ayma acceda al cargo en un tercer periodo constitucional.

La disposición transitoria primera, en su párrafo segundo, de manera expresa preveía lo siguiente: “Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones”. Según la disposición transitoria glosada, los mandatos constitucionales que fueron conferidos por el pueblo, a través de elecciones, al presidente y al vicepresidente del Estado, a los representantes nacionales, los alcaldes municipales, a los concejales municipales y a las demás autoridades electas con anterioridad a la vigencia de la Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009, serían considerados como el primer periodo constitucional a los fines de la reelección, de manera que podrán ser reelegidos inmediatamente, pero por una sola vez.

Cabe aclarar que la disposición transitoria es fruto de un acuerdo político, y tiene su antecedente en una cláusula de restricción prevista por la Constitución reformada, cuyo artículo 23 I.V de manera expresa preveía lo siguiente: “Cuando la enmienda sea relativa al periodo constitucional del presidente o vicepresidente de la República, entrará en vigencia sólo en el siguiente periodo constitucional”. Se trata de una norma que restringía la aplicación inmediata de una reforma relacionada con el cambio del periodo constitucional. Ahora bien, la norma prevista por el artículo 168 de la Constitución vigente ha modificado la norma prevista por el artículo 87.I de la ley fundamental anterior, que definía el periodo constitucional impro-

¹¹ [Modificación realizada por el propio autor, N. del E.].

rrogable del presidente de la República con la prohibición de la reelección inmediata; por lo tanto, se trata de una modificación vinculada al periodo constitucional del presidente y del vicepresidente del Estado, toda vez que introduce la reelección inmediata; en consecuencia, la norma debió entrar en vigencia en el siguiente periodo constitucional al que se realizó la reforma, vale decir en el periodo que corre entre 2010 y 2015, lo que hubiera significado que al presidente Evo Morales Ayma no le era aplicable el derecho a la reelección por haber sido elegido bajo una norma constitucional que prohibía la reelección inmediata, sino al presidente del Estado que sea elegido con la Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009. Empero, con el acuerdo político se allanó el camino para que el presidente del Estado pueda postularse inmediatamente a la reelección, pero con el límite de que este mandato obtenido en las elecciones de diciembre de 2009 constituye ya el mandato de reelección, lo que supone que no se podrá presentar a una nueva elección inmediata a la conclusión de su mandato constitucional.

Cabe advertir que la disposición transitoria primera, en su párrafo segundo, no condiciona su aplicación a que el presidente y el vicepresidente del Estado, o cualquier autoridad democráticamente elegida, tenga que haber concluido su periodo constitucional para que se compute como un periodo constitucional a los fines de su reelección inmediata.

En franca inobservancia del acuerdo político y lo previsto por la disposición transitoria primera de la Constitución [la organización política en función de gobierno, sobre la base de una denominada estrategia “envolvente” diseñada por el entonces vicepresidente del Estado Álvaro García Linera, aplicando su mayoría parlamentaria aprobó una Ley de “Aplicación Normativa”, mediante la cual materialmente se modificó el párrafo segundo de la disposición transitoria primera de la Constitución, para habilitar a una segunda reelección presidencial continua inmediata al presidente y vicepresidente en ejercicio.

Para una cabal comprensión de cómo se manipuló la normativa para habilitar a una segunda reelección del presidente y vicepresidente del Estado, cabe señalar que el ciudadano Evo Morales Ayma fue elegido presidente del Estado en diciembre de 2005, y asumió el cargo en enero de 2006 por un periodo de cinco años].¹² Conforme a la norma prevista por el párrafo segundo de la disposición transitoria primera de la Constitución, el mandato asumido en enero de 2005 a diciembre de 2009 constituye el primer periodo constitucional del presidente Evo Morales Ayma. Como quiera que

¹² [Modificación realizada por el propio autor, N. del E.].

a través del acuerdo político plasmado en la disposición transitoria primera de la Constitución se lo ha habilitado para que pueda postularse a la reelección inmediata, presentó su candidatura para las elecciones generales convocadas para diciembre de 2009, en las que, con una alta votación popular, fue reelegido presidente del Estado, y asumió el cargo en enero de 2010, de manera que éste resulta ser su segundo mandato constitucional [que fenecía en enero de 2015].

En consecuencia, realizando una correcta interpretación constitucional de las normas previstas por el artículo 168 y el segundo párrafo de la disposición transitoria primera de la Constitución, se puede concluir que en las elecciones de 2015 el presidente de ese entonces, Evo Morales Ayma, no tenía derecho a postularse a una nueva reelección para el periodo constitucional 2015-2020, pues era ya una segunda reelección.¹³

[Como parte de la estrategia “envolvente”, la organización política en función de gobierno, utilizando la mayoría calificada de dos tercios de votos que tenía en el órgano Legislativo, logró que se sancionara y promulgara la Ley de Aplicación Normativa, del 20 de mayo de 2013, previa declaración de constitucionalidad del proyecto de ley por el Tribunal Constitucional Plurinacional, el que, ejerciendo el control previo de constitucionalidad, emitió la Declaración Constitucional 0003/2013, del 25 de abril de 2013, declaró la constitucionalidad del artículo 4o. de la referida Ley argumentando que la Asamblea Constituyente, a través de la Constitución reformada en 2009 ha refundado el Estado, y adoptó un nuevo orden jurídico-político.¹⁴

El artículo 4.II de la Ley de Aplicación Normativa previó lo siguiente:

De conformidad a lo establecido en el Artículo 168 de la Constitución Política del Estado, el Presidente y Vicepresidente elegidos por primera vez a partir de la vigencia de la Constitución, están habilitados para una reelec-

¹³ [Modificación realizada por el propio autor, N. del E.].

¹⁴ En la Declaración Constitucional 0003/2013 del 25 de abril, el Tribunal Constitucional Plurinacional expuso el siguiente argumento central: “...es necesario rememorar que la Asamblea Constituyente en Bolivia, cuyo proceso fue iniciado el 2006, concluyendo el 2009, tuvo inequívocamente un carácter originario, con origen en la voluntad democrática popular, característica a partir de la cual, se entiende su autonomía, en mérito de la cual, el nuevo orden es diferente al pre-existente, el nuevo orden implica una nueva era jurídico-política basada en la refundación del Estado, por ello se concluye que es absolutamente razonable y acorde con la Constitución, realizar el computo del plazo para el ejercicio de funciones tanto del Presidente como del Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, desde el momento en el cual la función constituyente refundó el Estado y por ende creo un nuevo orden jurídico-político”.

ción por una sola vez de manera continua. II. La prescripción contenida en la Disposición Transitoria Primera, Parágrafo II, de la Constitución Política del Estado, es aplicable a las autoridades que después del 22 de enero de 2010, continuaron ejerciendo cargos públicos, sin nueva elección, designación o nombramiento.

Con base en esa norma, el presidente y el vicepresidente en ejercicio, los ciudadanos Juan Evo Morales Ayma y Álvaro García Linera, postularon su candidatura para una segunda reelección continua, y ganaron las elecciones presidenciales para el periodo constitucional 2015-2020.

Por iniciativa de la bancada parlamentaria del MAS, la Asamblea Legislativa Plurinacional, el 26 de septiembre de 2015, sancionó el Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política del Estado, siguiendo el procedimiento previsto por el artículo 411.II de la Constitución, por el que se reformaba el artículo 168 de la ley fundamental del Estado para permitir la reelección del presidente y del vicepresidente del Estado de manera continua e inmediata por dos veces.¹⁵ El proyecto fue sometido a control preventivo de constitucionalidad; el Tribunal Constitucional Plurinacional, mediante la Declaración Constitucional 0093/2015, del 21 de octubre, declaró la constitucionalidad del procedimiento y del Proyecto de ley de Reforma Parcial de la Constitución.

Conforme al procedimiento previsto por el artículo 411.II de la Constitución, el referido proyecto de ley requería de aprobación popular, por lo que se convocó al referendo constitucional aprobatorio, mediante Ley 757, del 5 de noviembre de 2015, que se realizó el 21 de febrero de 2016, con la siguiente pregunta:

¿Usted está de acuerdo con la reforma del Artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua? Por disposición transitoria de la Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política del Estado, se considera como primera reelección al periodo 2015-2020 y la segunda reelección de 2020-2025.

Adviértase que, por el sentido de la pregunta formulada, tanto la reforma cuanto la consulta planteada en el referendo constitucional aprobatorio

¹⁵ La referida Ley modificó el artículo 168 de la Constitución con el siguiente texto: “Artículo 168. El periodo de mandato de la Presidente o del Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado es de cinco años, pudiendo ser reelectas o reelectos por *dos veces* de manera continua”.

estuvieron orientadas a habilitar a la segunda reelección inmediata o continua del presidente y del vicepresidente del Estado en actual ejercicio; no otra cosa significa la aclaración de la primera y la segunda reelección, pues son los dos dignatarios de Estado que fueron elegidos por primera vez en las elecciones de 2005, luego, en vigencia de la Constitución de 2009, fueron reelegidos en las elecciones de diciembre de 2009, pero mediante la Ley de Aplicación Normativa, que modificó materialmente la disposición transitoria primera de la Constitución, se los habilitó a una segunda reelección continua e inmediata a los dos mandatarios en las elecciones de diciembre de 2014, por lo que no existen otros ciudadanos o ciudadanas que se encuentren en esa condición aclarada mediante la disposición transitoria del Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Constitución sometida a referendo constitucional aprobatorio.

Una vez realizada la votación, los resultados finales oficiales proclamados por el Órgano Electoral Plurinacional fueron: por la opción SI: 2.546,135, que representa el 48,70%; y por la opción NO: 2.682,517, que representa el 51,30%; por lo que por mayoría absoluta de votos se rechazó la reforma parcial de la Constitución, en su artículo 168.

Ante el rechazo del Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Constitución, un grupo de senadores y diputados de la bancada de la organización política en función de gobierno (Movimiento Al Socialismo), plantearon una acción de inconstitucionalidad abstracta, e impugnaron los artículos 156, 168, 285.II y 288 de la Constitución, y solicitaron que se declaren inaplicables, y los artículos 52.III, 64.d), 65.b), 71.c) y 72.b) de la Ley 026, solicitan que se declaren inconstitucionales, argumentando que esas disposiciones constitucionales y legales son contrarias a las normas previstas por los artículos 26 y 28, concordantes con los artículos 13, 256 y 410.11, todos de la Constitución, y los artículos 1.1, 23, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; señalan que al existir una contradicción entre las normas de la Constitución impugnadas y el artículo 23 de la Convención, por previsión del artículo 256 de la Constitución, debe declararse la inaplicabilidad de las normas de la Constitución y la inconstitucionalidad de las normas de la Ley del Régimen Electoral.

El Tribunal Constitucional Plurinacional, con seis votos de los siete integrantes, emitió la Sentencia SCP 0084/2017, en la que declaró la aplicación preferente del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ser más favorable en relación con los derechos políticos, sobre los artículos 156, 168, 285.II y 288 de la Constitución, que limitan la reelección a una sola vez; ello, en el entendido de que la norma convencional no limita la reelección indefinida; asimismo, declaró la in-

constitucionalidad de los artículos 52.III, 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. c) y 72 inc. b) de la Ley 026, del Régimen electoral en la frase “por una sola vez de manera continua”.

La determinación adoptada por el Tribunal Constitucional Plurinacional se sustenta en un falseamiento constitucional y convencional, ya que la argumentación central para sostener la preferente aplicación de la norma convencional frente a las normas constitucionales parte de la presunción deliberadamente falsa de considerar que uno de los contenidos del derecho de ser elegido es el derecho a la postulación indefinida a un cargo electivo, que incluye a las personas que vienen ejerciendo el cargo, lo que en el fondo es considerar que el derecho a la reelección indefinida es un derecho humano reconocido por la Constitución y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Se trata de un evidente falseamiento constitucional y convencional, porque ninguna de las normas referidas reconoce un derecho humano a la reelección indefinida en los cargos electivos por voto popular. Al respecto, la Comisión de Venecia, en su Informe sobre Límites a la Reelección, ha señalado que *la reelección no es un derecho humano*, porque en ninguno de los tratados internacionales, constituciones nacionales y decisiones judiciales revisados se concibe como tal.¹⁶ Cabe referir que con posterioridad a la emisión de la Sentencia constitucional SCP 0084/2017, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión consultiva OC-28/21, del 7 de junio, ha emitido su opinión en sentido de que “[l]a reelección presidencial indefinida no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni por el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos”.¹⁷

Por otro lado, la determinación adoptada en la Sentencia constitucional SCP 0084/2017 se sustenta en un fraude convencional, ya que se argumenta que el derecho político de ser elegido no puede ser limitado o restringido sino exclusivamente por las razones establecidas por el numeral 2) del artículo 23 de la Convención,¹⁸ omitiendo deliberadamente exami-

¹⁶ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (2018). Informe sobre los límites a la Reelección Parte I – Presidentes, Aprobado por la Comisión de Venecia en su 114a. Sesión Plenaria, párr. 81. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa) (fecha de consulta 24 de mayo de 2024).

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2021). Opinión consultiva OC-28/21 la figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

¹⁸ El Tribunal Constitucional Plurinacional arguyó que artículo 23.1 de la Convención Americana de Derecho Humanos reconoce los derechos políticos, entre ellos, el de votar y

nar la norma prevista por el artículo 32.2) de la Convención. Y lo que es peor aún: se apoya en precedentes antiguos establecidos en informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que fueron invocados en la sentencia constitucional (*v. g.* Informe *Andrés Aylwin* y otros vs. Chile, o sentencia caso *Yatama* vs. Nicaragua), soslayando deliberadamente confesar que esos precedentes fueron superados por otras decisiones tomadas por la Corte Interamericana, como en la sentencia del caso Castañeda Gutman vs. México; lo fraudulento está en que sólo se cita sacando de contexto los párrafos 155 y 174, que son *óbiter dicta*, y no se toma en cuenta ni menciona los fundamentos expuestos en los párrafos 153, 161, 166 y 174 de la mencionada sentencia, que forman parte de la *ratio decidendi*, pues en estos últimos es donde la Corte Interamericana tomó una posición clara y expresa respecto al tema sobre la permisón de restricción o limitación del derecho por necesidades históricas, políticas y culturales.¹⁹

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 que por previsión del numeral 2) del artículo 23 de la CADH, el ejercicio de esos derechos en su ejercicio pueden ser regulados por la Ley "...*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 supone un *numerus clausus*; por lo que el Derecho interno de los Estados no puede ampliar las restricciones a esos derechos políticos introduciendo otras causales, como eventuales restricciones a la posibilidad de ser reelecta o reelecto y menos que ésta se limite a una sola vez de manera continua; señala textualmente que: "...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" (*sic*).

¹⁹ En el párrafo 153 de la sentencia, la Corte IDH ha fundamentado lo siguiente: "El artículo 23 de la Convención Americana debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma". De otro lado, en el párrafo 161, ha señalado lo siguiente: "Como se desprende de lo anterior, la Corte estima que no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana". Y en el párrafo 166 de la Sentencia, ha definido lo siguiente: "El sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus

La norma prevista por el artículo 14 del Código Procesal Constitucional prevé lo siguiente: “La sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma del ordenamiento jurídico, no dará lugar a la revisión de sentencias que tengan la calidad de cosa juzgada, ni a la revisión de los actos realizados con la norma cuando se presumía constitucional”. Conforme a esa norma, lo determinado en la Sentencia constitucional SCP 0084/2017, de aplicación preferente del artículo 23 de la convención en el sentido determinado por el Tribunal Constitucional Plurinacional de una permisión de la reelección indefinida, no era aplicable al caso del presidente del Estado de ese entonces Juan Evo Morales Ayma, máxime si se toma en cuenta que él fue elegido sobre la base de una norma constitucional, contenida en el artículo 168 de la Constitución, que fija el periodo constitucional en cinco años y prevé la reelección continua por una sola vez; fue bajo ese marco jurídico y conforme a reglas vigentes que los ciudadanos y ciudadanas votaron por Juan Evo Morales Ayma y lo invistieron del mandato popular; las reglas no pueden ser modificadas en el camino sin infringir el principio de seguridad jurídica y afectar el Estado constitucional de derecho, pues él fue elegido con esa regla básica fijada por la ley suprema del ordenamiento jurídico del Estado, y, al haber jurado cumplir y hacer cumplir la Constitución, su primera e ineludible obligación era cumplir el mandato constitucional; y, del mismo modo, el Órgano Electoral Plurinacional estuvo obligado a hacer cumplir la Constitución, sus valores supremos y principios fundamentales.

Sin embargo, aplicando retroactivamente lo determinado en la Sentencia Constitucional SCP 0084/2017, el Tribunal Supremo Electoral habilitó al presidente y al vicepresidente del Estado a las elecciones primarias y luego a las elecciones generales para presidente y vicepresidente que se realizaron en octubre de 2019, lo que significa que, infringiendo las normas de la Constitución, habilitó a los nombrados ciudadanos a una tercera reelección continua.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO (2018). Informe sobre los límites a la Reelección Parte I – Presidentes,

necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos”. Véase sentencia Caso Castañeda Gutman vs México. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

Aprobado por la Comisión de Venecia en su 114a. Sesión Plenaria, párr. 81. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-spa) (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2021). Opinión consultiva OC-28/21 la figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

HAMILTON, MADISON y JAY (1994). “Artículo 72”, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.

NOHLEN, Dieter (1998). “La reelección”, en *Tratado electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica y otros.

SARTORI, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA. ACADEMIA PLURINACIONAL DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES (2018). Las Constituciones Políticas de Bolivia 1826 —2009, Sucre— Bolivia. Disponible en: <https://tcpbolivia.bo/apectcp/sites/default/files/pdf/Librolasconstituciones1826-2009.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

1. *Leyes*

Ley de Aplicación Normativa de 21 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/528NEC> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

Ley 026 del Régimen Electoral. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/528NEC> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

Ley 757 de Convocatoria a Referendo constitucional aprobatorio, de 05 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/528NEC> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

Ley 254 Código procesal Constitucional. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/528NEC> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

2. *Sentencias constitucionales*

Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017 de 28 de noviembre de 2017. Disponible en: [https://buscador.tcpbolivia.bo/\(S\(nwdt2etknbvovwtzyzjm1e2s\)\)/WfrResoluciones.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/(S(nwdt2etknbvovwtzyzjm1e2s))/WfrResoluciones.aspx) (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

Declaración Constitucional 0093/2015 de 21 de octubre de 2015. Disponible en: [https://buscador.tcpbolivia.bo/\(S\(nwdt2etknbvovwtzyzjm1e2s\)\)/WfrResoluciones.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/(S(nwdt2etknbvovwtzyzjm1e2s))/WfrResoluciones.aspx) (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

Declaración Constitucional 0003/2013 de 25 de abril de 2013. Disponible en: [https://buscador.tcpbolivia.bo/\(S\(nwdt2etknbvovwtzyzjm1e2s\)\)/WfrResoluciones.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/(S(nwdt2etknbvovwtzyzjm1e2s))/WfrResoluciones.aspx) (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024)].²⁰

²⁰ [Ampliación —adición en parte y modificación en parte— realizada por el propio autor, N. del E.].