

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN EL SISTEMA
CONSTITUCIONAL BOLIVIANO

THE PRESIDENTIAL RE-ELECTION IN THE BOLIVIAN
CONSTITUTIONAL SYSTEM

Rev. boliv. de derecho n° 12, julio 2011, ISSN: 2070-8157, pp. 10-29



José A.
RIVERA
S.

ARTÍCULO RECIBIDO: 28 de febrero de 2011
ARTÍCULO APROBADO: 7 de marzo de 2011

RESUMEN: El presente trabajo aborda el análisis de la reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano desde la perspectiva doctrinal y normativa. Partiendo de un análisis general de la reelección presidencial y de los principios fundamentales sobre los que se configura el ejercicio del poder político en Bolivia, examina el tema en la historia republicana y en la coyuntura actual.

PALABRAS CLAVE: Sistema de gobierno, soberanía popular, separación de funciones, reelección presidencial.

ABSTRACT: This article approaches the analysis of the presidential re-election in the Bolivian constitutional system from the doctrinal and normative perspective. Starting from a general analysis of the presidential re-election and the fundamental principles that form the exercise of power in Bolivia, the article examines this issue in the republican history and in the present conjuncture

KEY WORDS: System of government, popular sovereignty, separation of power, presidential re-election

SUMARIO.- 1.- ALGUNAS REFLEXIONES NECESARIAS SOBRE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL
2.- EL ESTADO BOLIVIANO Y LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES SOBRE LOS QUE SE CONFIGURA EL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO 2.1.- Principio de la soberanía popular
2.2. Principio de separación de funciones 3. EL SISTEMA DE GOBIERNO DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA 4. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LA HISTORIA REPUBLICANA DE BOLIVIA 5. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE 6. LA APLICACIÓN DE LA NORMA CONSTITUCIONAL CON PRETENSIONES DE PERPETUACIÓN EN EL PODER.

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 período 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 aún 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.

La posición positiva o permisiva de la reelección presidencial tiene como principal sustento, el principio de la extensión del buen gobierno sobre la base de la soberanía popular; lo que supone dejar al titular de la soberanía en la libertad de prolongar una buena administración del Estado lograda por el Presidente de la República reeligiéndolo en el cargo; pues será el pueblo que, como titular de la

1 Dieter. Nohlen, “La Reelección”, en VVAA, *Tratado Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica y otros, México 1998, pp. 140 y ss.

• **José Antonio Rivera S.**

El autor es Magíster en Derecho Constitucional; ex Magistrado del Tribunal Constitucional de Bolivia; catedrático titular de Derecho Constitucional en la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba; docente invitado de la Universidad Real y Pontificia San Francisco Xavier de Chuquisaca; docente de postgrado en: Universidad Gabriel René Moreno de Santa Cruz, Universidad Andina Simón Bolívar; Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba, Universidad Mayor San Andrés de La Paz, Universidad Domingo Sabio de Santa Cruz, y Universidad Los Andes de La Paz; Profesor visitante de la Pontificia Universidad Católica de Lima – Perú, de la Escuela Superior de Derecho de Mato Grosso – Brasil; Profesor Honorario de la Universidad de Huanuco – Perú; miembro de las siguientes instituciones académicas: Academia Boliviana de Estudios Constitucionales; Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; Academia Nacional de Ciencias Jurídicas; Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional; miembro honorario del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional; miembro correspondiente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional; miembro honorario de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional; autor de varios libros y ensayos sobre Derecho Constitucional, Derecho Procesal Constitucional y Derechos Humanos.

soberanía, en última instancia lo reelegirá o no en función al resultado de la gestión desarrollada por el Presidente. Como señala Sartori², 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 expuso 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 período 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 quien los podría suceder, desean indebidamente apresurar el fin de su período, 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.

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,

2 Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, 1994. pp. 191

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

4 Ob. Cit. Pp. 308

en desmedro de los otros candidatos o postulantes; pues, como señala Sartori⁵, los presidentes que se pueden suceder a sí mismo 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; ello 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 menoscaba los sistemas de controles del ejercicio del poder, tanto los controles jurisdiccionales cuanto los controles políticos.

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 puede identificar hasta tres fórmulas:

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

5 Ob. Cit. Pp. 191

permite que pasado un período constitucional desde la conclusión de su mandato el ex Presidente 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 período de prohibición de por medio.

3ª La 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 Sartori⁶, "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.

2.- 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 los principios sobre los que se configura.

En ese cometido, cabe señalar que la norma prevista por el art. 1 de la Constitución promulgada el 07 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 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 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.

6 Ob. Cit. Pp. 192

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 art. 8.º 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:

2.1.- 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 expresando su voluntad política ante las consultas efectuadas por el gobierno.

La norma prevista por el art. 7 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, de 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”.*

2.2. Principio de separación de funciones

Principio que 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 art. 12.I de la Constitución vigente,⁴ 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 parágrafo tercero del art. 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, de 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, de 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 descansa 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”*.

3. EL SISTEMA DE GOBIERNO DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Al nacer a la vida republicana el Estado boliviano adoptó el sistema de gobierno semiparlamentario, toda vez que según la norma prevista por el art. 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 ha adoptó el sistema de gobierno Presidencialista, mismo que se ha mantenido con diferentes matices en las 20 reformas constitucionales encaradas durante los Siglos XIX, XX y el presente, toda vez 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 destituirle del cargo; en contrapartida, el Presidente de la República tampoco podía ni puede disolver el Congreso Nacional.

En la Constitución promulgada el 07 de febrero de 2009 se ha mantenido el sistema de gobierno Presidencialista; pues según las normas previstas por los arts. 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 a éstos, sin ninguna participación o intervención de la Asamblea Legislativa Plurinacional; por añadidura, por previsión expresa del art. 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 art. 158.18ª, 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 art. 158.18ª de la Constitución, toda vez 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 art. 163.10) de la Constitución; además de ello, para el caso de 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.

4. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LA HISTORIA REPUBLICANA DE BOLIVIA

La reelección presidencial, introducida en la Constitución promulgada el 07 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:

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.

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.

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.

La responsabilidad de los actos en el ejercicio del gobierno; lo que significa que los gobernantes, y los servidores públicos deben responder de sus actos realizados

ante el Estado y sus mandantes; responsabilidad de orden política, 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.

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.

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 19 reformas constitucionales encaradas en el Siglo XIX, Siglo 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 el 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 art. 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 el año 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 período 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 Vicepresidente de la República; así lo determinaba el art. 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 que tenían que lograr el respaldo popular en las urnas para que los reelijan.

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 el año 1839.

En la referida reforma constitucional el Constituyente eliminó la reelección presidencial, fijando el período de mandato del Presidente de la República en 4 años; además, se convirtió en cláusula pétrea la norma prevista por el art. 75 de la Constitución que previó la no reelección presidencial, ya que prohibió reformar dicha norma, prohibición que abarcaba hasta que haya cesado en sus funciones el Presidente de la República, en cuyo período se hubiere iniciado la reforma; dicha norma ponía freno a las pretensiones del Presidente de la República en ejercicio que, tentado por el poder, hubiese intentando iniciar una reforma para lograr la reelección.

Fruto de la inestabilidad política, luego de un golpe de Estado que derrocó al Presidente Gral. José María Achá, el año 1864 se constituyó un gobierno provisorio a la cabeza del Gral. Mariano Melgarejo, mismo que el 01 de diciembre de 1867 emitió el Decreto de Convocatoria a la reunión de la Asamblea Nacional para el 06 de agosto de 1868. Reunida la Asamblea Nacional, por Ley de 07 de agosto de 1868 se declaró Constituyente y procedió a reformar la Constitución, de manera que el 01 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 período constitucional, mismo que fue fijado en 4 años; así lo determinó el art. 66 de la Constitución. De la norma constitucional referida se infiere que la reelección era permitida por única vez; lo que no se definió es si pasado otro período 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.

Derrocado que fue el Presidente Gral. Mariano Melgarejo, el Presidente provisorio Agustín Morales, por Decreto de 06 de febrero de 1871 convocó a Asamblea Constituyente, misma que se reunió a partir del 18 de junio hasta sancionar la nueva Constitución que fue promulgada el 09 de octubre de 1871. En la nueva Constitución se volvió a eliminar la reelección presidencial, así lo determinó el art. 69, fijándose el período de mandato en cuatro años sin derecho a la reelección inmediata, pero dejó abierta la posibilidad para que el ciudadano que ejerció el cargo pueda volver a postular a una elección pasado un período 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 los años 1878, 1880, 1938, 1931, 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 06 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 el año 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 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 art. 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 golpe de Estado fue depuesto de sus funciones el Presidente Víctor Paz Estensoro, constituyéndose una Junta de Gobierno integrada por el Gral. René Barrientos Ortuño⁷ y el Gral. Alfredo Ovando Candia, misma que convocó a elecciones generales a realizarse el año 1966, en la que se postuló y resultó vencedor el Gral. René Barrientos Ortuño. El Congreso Nacional constituido mediante las elecciones de 1966 se constituyó en Congreso Extraordinario y procedió a reformar la Constitución, habiéndose promulgado la nueva Constitución el 02 de febrero de 1967. En esta reforma constitucional se eliminó la reelección del Presidente y Vicepresidente de la República, dejando abierta la posibilidad de que

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.

transcurridos cuatro años de la conclusión de su mandato puedan postularse a una nueva elección; así lo definió el art. 87 de la Constitución.

De la relación histórica que precede se puede 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 extra constitucionales 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 Constitución⁸, en las reformas constitucionales se impuso la restricción a la reelección presidencial inmediata, salvo en contados períodos; de manera que se puede afirmar que en el sistema constitucional boliviano se tuvo 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 período 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 período constitucional desde el cumplimiento del mandato constitucional, constituciones de 1839, 1843, 1851, 1861, 1871, 1878, 1880, 1938, 1931, 1945, 1947, 1967, las reformas de 1994 y 2004.

5. 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 al 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 lo plantearon de manera clara y abierta su deseo de introducir la permisión de la reelección inmediata para

8 Es importante recordar que en la Constitución Bolivariana de 1826, se previó el mandato vitalicio del Presidente de la República.

el Presidente y 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 indígena originario 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 07 de febrero de 2009.

El art. 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 pueden 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 art. 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, la restricción es a la reelección inmediata continua; de lo que, aplicando el argumento *a contrario sensu*, se puede inferir que con un período constitucional de por medio en que no se postule, el ciudadano que ejerció la Presidencia del Estado podrá volver a postularse a nuevas elecciones sin límite alguno, salvo el cumplimiento de los requisitos previstos por la Constitución para presentar la postulación al cargo.

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, aprobando su gestión, 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; de 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 la extrema politización de la gestión en el último año de mandato, cerca a las elecciones.

6. 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 fue objeto de 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 Evo Morales Ayma, pretenda perpetuarse en el poder.

Como resultado del acuerdo político se introdujo una disposición transitoria en la Constitución promulgada el 07 de febrero de 2009, aunque con una redacción que no expresa a cabalidad el acuerdo político y el objetivo para el cual fue incluida dicha disposición transitoria, que según registró la prensa era el evitar que el Presidente Evo Morales Ayma acceda al cargo en un tercer período constitucional.

La Disposición Transitoria Primera, en su párrafo Segundo, de manera expresa prevé 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 Vicepresidente del Estado, a los representantes nacionales, los alcaldes municipales, concejales municipales y demás autoridades electas con anterioridad a la vigencia de la Constitución promulgada el 07 de febrero de 2009, serán considerados como el primer período constitucional a los fines de la reelección, de manera que podrán ser reelegidos inmediatamente pero por una sola vez.

Cabe aclarar que la referida Disposición Transitoria es fruto de un acuerdo político y tiene su antecedente en una cláusula de restricción prevista por la Constitución reformada, cuyo art. 231.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 solo en el siguiente periodo constitucional", se trata de una norma que restringía la aplicación inmediata de una reforma relacionada con el cambio del período constitucional. Ahora bien, la norma prevista por el art. 168 de la Constitución vigente ha modificado la norma prevista por el art. 87.I de la Ley Fundamental anterior que definía el período constitucional improrrogable del Presidente de la República con la prohibición de la reelección inmediata; por lo tanto se trata de una modificación vinculada al período constitucional del Presidente y Vicepresidente del Estado, toda vez que introduce la reelección inmediata; en consecuencia, dicha norma debió entrar en vigencia en el siguiente período constitucional al que se realizó la reforma, vale decir en el período que corre entre 2010 al 2015, lo que hubiese significado que al Presidente Evo Morales Ayma no le era aplicable el derecho a la reelección sino al Presidente del Estado que sea elegido con la Constitución promulgada el 07 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 Vicepresidente, o cualquier autoridad democráticamente elegida, tenga que haber concluido su período constitucional para que se compute como un período 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, el oficialismo pretende llevar a una nueva reelección al Presidente del Estado Evo Morales Ayma, sobre la base de una estrategia "envolvente", según refirió el Vicepresidente del Estado.

Para el efecto, el Presidente del Estado públicamente ha manifestado su predisposición de postularse a la reelección en las elecciones generales a realizarse el año 2015.

A fin de que se comprenda en su verdadera magnitud la problemática que surge de esa determinación asumida por el oficialismo, resulta necesario recordar que el Presidente Evo Morales Ayma fue elegido Presidente del Estado en diciembre de 2005, y asumió el cargo en enero de 2006 por un período de cinco años.

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 período constitucional del Presidente Evo Morales Ayma. Como quiera que 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, asumiendo el cargo en enero de 2010, de manera que éste resulta ser su segundo mandato constitucional que corre hasta diciembre de 2014.

En consecuencia, realizando una correcta interpretación constitucional de las normas previstas por el art. 168 y el segundo párrafo de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución se puede concluir que en las elecciones de 2015 el Presidente Evo Morales Ayma no tiene derecho a postularse a una nueva reelección; pues esa sería ya una segunda reelección, lo cual infringiría lo previsto por el art. 168 de la Ley Fundamental del Estado que permite la reelección inmediata del Presidente del Estado por una sola vez, salvo que pasado un período constitucional desde la finalización de su mandato se postule a una nueva elección.

Ante las críticas formuladas por líderes de oposición a la predisposición manifestada por el Presidente del Estado, el Vicepresidente del Estado ha justificado la posición del Presidente arguyendo que él no cumplió su primer período de mandato, ya que –según indica– se interrumpió con la convocatoria a elecciones generales para diciembre de 2009, cuando él debió ejercer el cargo hasta enero de 2011. De otro lado, respecto al acuerdo político sobre cuya base se insertó la norma prevista por el segundo párrafo de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, el Vicepresidente ha manifestado que la misma tiene una diferente interpretación, y ello es el resultado de una estrategia “envolvente” que se aplicó a la oposición.

Para el oficialismo, al parecer el debate está cerrado y la decisión está adoptada, pues propiciará en las elecciones generales de 2015 la postulación del actual Presidente del Estado Evo Morales Ayma a una nueva reelección. Ante esa posición cabe señalar que el debate no está cerrado, es importante y necesario encararlo, incluso en última instancia deberá someterse el tema de la interpretación de las normas constitucionales a consideración del máximo intérprete de la Constitución como es el Tribunal Constitucional; sin embargo, la coyuntura actual no es el escenario adecuado para abrir y encarar el debate, el mismo debe ser encarado el año 2014 cuando se emita la convocatoria a las elecciones generales.

Cabe referir que, según los sondeos de opinión y encuestas realizadas durante los meses de febrero y marzo del año en curso, más del 60% de la población

encuestada ha expresado su desacuerdo con una segunda reelección inmediata del Presidente del Estado.

Para el oficialismo es de vital importancia y casi una necesidad sentida la reelección del Presidente Evo Morales Ayma para consolidar y profundizar el proceso de transformaciones estructurales que viene implementando a partir de la adopción del nuevo sistema constitucional, configurado en la Constitución promulgada el 07 de febrero de 2009; ya que solamente él garantiza la unidad interna del Movimiento Al Socialismo, así como la alianza estratégica entre los movimientos sociales con el instrumento político.

El riesgo de implementarse la estrategia de una nueva reelección del Presidente del Estado Evo Morales Ayma es que se produzca un abuso de poder, a partir de una peligrosa concentración del poder político en la persona del primer mandatario, como que en la práctica ya se viene operando, en el que la Asamblea Legislativa Plurinacional viene perdiendo la independencia material para ejercer su función legislativa, de control y fiscalización; y el órgano judicial va cediendo su independencia, poniéndose a disposición del órgano Ejecutivo para instrumentalizar la justicia y realizar una persecución penal a los líderes de oposición, así como a los líderes cívicos que expresen opiniones y posiciones críticas a las políticas de gobierno.