

## EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA. CÓMO SE DISTRIBUYE EL PODER INSTITUCIONAL

Josafat CORTEZ SALINAS\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La fragilidad de la Suprema Corte y el Tribunal Constitucional frente al presidente*. III. *El Tribunal Constitucional distribuyendo el poder institucional*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

¿Bajo qué condiciones el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia decidió respaldar la reelección del presidente Evo Morales y de su vicepresidente Álvaro García Linera? En América Latina, la historia de marginalidad del Poder Judicial y en específico de los tribunales constitucionales y de las cortes supremas, se ha modificado paulatinamente con las reformas institucionales de las últimas dos décadas, otorgándoles un lugar central en los regímenes políticos al ejercer no sólo como un árbitro entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sino también como un órgano que garantiza los derechos humanos.<sup>1</sup>

Hoy en día se coloca atención a los fallos judiciales y a las condiciones en las cuales fueron tomados. En este contexto, tiene relevancia la decisión del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia del 25 de abril de 2013 sobre la constitucionalidad de la Ley de Aplicación Normativa, que en su artículo 4 habilita al presidente y al vicepresidente para presentarse en las elecciones para el periodo de gobierno 2015-2020. De esta forma, Evo Morales se presentaría para un tercer periodo presidencial.

\* Politólogo, máster en estudios latinoamericanos por la Universidad de Salamanca y estudios de maestría en derecho por la UNAM.

<sup>1</sup> Gretchen, Helmke y Ríos Figueroa, Julio, "Introducción", en Ríos Figueroa, Julio y Gretchen, Helmke (coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, pp. 1-46.

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVII, núm. 139, enero-abril de 2014, pp. 287-296.

La reelección del presidente recayó en los jueces constitucionales, los cuales en su lectura de la Constitución de Bolivia argumentaron que la norma fundamental de 2009 refundó el Estado boliviano y creó un nuevo orden constitucional, por lo que es posible que el presidente pueda competir de nueva cuenta por el cargo.

El objetivo de este comentario es describir la decisión del Tribunal Plurinacional de Bolivia indicando las condiciones en las cuales se tomó. En primer lugar el contexto institucional y político en el que la relación entre la figura presidencial y el Poder Judicial, en específico la Suprema Corte y el Tribunal Constitucional, ha sido tensa y en muchos casos conflictiva, sobre todo porque jueces y magistrados constitucionales no han tenido estabilidad en el cargo en los últimos años —el Tribunal Constitucional fue desmantelado en 2006-2009— y en segundo lugar a través de esta decisión el Tribunal está distribuyendo el poder institucional en el régimen político boliviano favoreciendo al Poder Ejecutivo.

## II. LA FRAGILIDAD DE LA SUPREMA CORTE Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FRENTE AL PRESIDENTE

Actualmente se pueda afirmar que en América Latina las supremas cortes de justicia y los tribunales constitucionales son actores fundamentales en la vida política nacional. La debilidad del Poder Judicial frente a las ramas electas —sobre todo en su relación con el Poder Ejecutivo— se ha transformado.

El cambio que revitalizó al Poder Judicial fueron las reformas políticas que se hicieron en las últimas décadas, las cuales se concentraron en el diseño institucional, en generar independencia del Poder Judicial de factores externos y de las ramas electas que pudieran afectar su desempeño. La estabilidad en el cargo, el método de elección y las causas de remoción fueron modificadas y adicionadas para generar mejores condiciones en su labor; asimismo, se reconstruyó el poder que tienen a través del control de constitucionalidad.<sup>2</sup>

Al transformarse la independencia y el poder de las cortes y tribunales, el Poder Judicial se volvió una línea de investigación dentro de los es-

<sup>2</sup> Ríos Figueroa, Julio, “Instituciones para la justicia constitucional en América Latina”, en Ríos Figueroa, Julio y Gretchen, Helmke (coords.), *op. cit.*, pp. 47-85.

tudios latinoamericanos. En los trabajos sobre la región resaltan tres áreas que subrayan las preocupaciones de los investigadores: 1) la relación de las supremas cortes con los demás poderes del Estado, 2) su papel como actores con poder veto y la forma en la que deciden, pues interpretan la Constitución; 3) la clasificación y la descripción de las estructuras de las cortes y de la forma de ejercer el control de la constitucionalidad de forma comparada

En los estudios que abordan las relaciones de las cortes con los presidentes, se busca explicar por qué fallan contra el gobierno o por qué deciden apoyarlos y bajo qué circunstancias.<sup>3</sup>

No obstante, las reformas políticas que fortalecieron al Poder Judicial y la centralidad de las cortes y tribunales en los regímenes democráticos, siguen existiendo obstáculos y amenazas por parte del poder político al trabajo de los jueces. En el periodo de 1985-2008, se registran más de 50 ejemplos de ataques a los jueces (juicios de responsabilidad, despidos individuales) o a la institución como órgano (disolución) que provocan crisis. Entre los países con más vulnerabilidad e inestabilidad sobresalen Ecuador, Bolivia, Argentina, Venezuela y Perú.<sup>4</sup>

En este sentido, históricamente en Bolivia el Poder Judicial y la Suprema Corte de Justicia han sido inestables y endebles. Durante el siglo XX, la Suprema Corte fue reorganizada en más de 20 ocasiones y en el periodo de 1900 a 2009, estuvo en labores sin el total de sus miembros el 53%, y entre 1900 y 2008, solamente el 8% de los jueces cumplió con su periodo en el cargo.<sup>5</sup>

El Tribunal Constitucional boliviano se planteó en la Constitución de 1995, pero comenzó a funcionar en el periodo 1998-1999. Se concibió como un órgano con independencia pero incrustado en el Poder Judicial, con cinco integrantes elegidos por las dos terceras partes del Congreso, para un lapso de 10 años sin reelección inmediata.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Kapiszewski, Diana y M. Taylor, Matthew, "Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America", *Perspectives on Politics*, 2008, 6, pp. 741-767

<sup>4</sup> Gretchen, Helmke y Staton, Jeffrey K., "El rompecabezas de la política judicial en América Latina: una teoría sobre el litigio, las decisiones judiciales y los conflictos entre poderes", en Ríos Figueroa, Julio y Gretchen, Helmke (coords.), *op. cit.*, pp. 1-46.

<sup>5</sup> Castagnola, Andrea y Pérez-Liñán, Aníbal, "Bolivia: el ascenso (y caída) del control constitucional", en Ríos Figueroa, Julio y Gretchen, Helmke (coords.), *op. cit.*, pp. 1-46.

<sup>6</sup> *Idem.*

Una vez que Evo Morales llegó al poder, en enero de 2006, comenzó una etapa de fragilidad e inestabilidad para la Corte y el Tribunal Constitucional. Vulnerar al Poder Judicial ha sido una práctica recurrente en la región no sólo durante el presidencialismo sino también en contextos democráticos, utilizando tanto prácticas informales como formales para influir en las Cortes. Los presidentes para impulsar su proyecto político gubernamental buscan nombrar jueces cercanos o en su caso neutralizar o dismantelar Cortes que no tienen su misma mirada sobre los problemas nacionales mermando la independencia judicial.<sup>7</sup>

Lo que sucedió en Bolivia fue una estrategia en la que el presidente forzó la renuncia y la salida de jueces constitucionales, como condición suficiente para evitar decisiones contrarias a los intereses presidenciales, sin designar nuevos jueces. Existieron constantes remociones de jueces y el Tribunal Constitucional y la Suprema Corte no estuvieron completos en sus funciones durante el gobierno Evo Morales.<sup>8</sup>

En 2007, la Corte estaba trabajando solamente con siete de 12 miembros ya que los jueces habían dejado el cargo por distintas presiones del gobierno, y el inicio de juicios por responsabilidad a causa de tomar decisiones en favor de la oposición. El Tribunal en 2006 funcionaba solamente con dos jueces titulares y tres suplentes. En 2007, no había quórum porque sólo estaban en funciones dos jueces suplentes y en 2008 sólo quedó un juez.<sup>9</sup>

Posteriormente, con la elaboración de la nueva Constitución, en 2009, se estableció el método de elección de jueces y magistrados mediante el voto. Un método de elección único en la región y en el mundo, pero con antecedentes regionales. En el pasado, en América Latina el sufragio para elegir a los jueces se implementó en México en la Constitución de 1857, en Nicaragua y Honduras en el siglo XIX.<sup>10</sup> Sin embargo, hoy en día no

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> El caso de Eduardo Rodríguez Veltze, ex presidente de la Suprema Corte de Justicia, ilustra la fragilidad del Estado de derecho y de las prácticas informales para debilitar a la Corte y al Tribunal Constitucional de Bolivia. En este sentido, véase Carey, John, "Palace Intrigue: Missiles, Treason and the Rule of Law in Bolivia", *Perspectives on Politics* 7 (2), 2009.

<sup>10</sup> *Idem.* En México durante el siglo XIX, la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia fue un problema en la Constitución de 1857. Los jueces constitucionales eran elegidos por el voto popular, por lo que los magistrados al llegar vía sufragio

existe otro país en el cual los jueces y magistrados de la Corte y el Tribunal se elijan mediante el sufragio. El vicepresidente Álvaro García Linera sostuvo que el método de elección de los jueces anterior a la Constitución de 2009,

... se lo hacía sin convocatoria, sin reglamento alguno. Se reunían los jefes de bancada de los partidos conservadores, se distribuían entre sus amiguitos abogados, que los iban a proteger en sus actos de corrupción, venían al Congreso y elegían a los magistrados.<sup>11</sup>

Para el vicepresidente boliviano, el método de elección de los jueces y magistrados estaba viciado por las prácticas existentes y las relaciones entre los abogados y el Congreso. Se optó por cambiar la ruta por la cual llegaban los jueces al cargo y hacerlo a través del sufragio.

En la integración de las cortes, el método de nombramiento en América Latina es heterogéneo. La literatura ha caracterizado cinco diferentes modelos para el nombramientos de jueces: en la primera un solo actor político tiene la facultad para decidir quiénes son los ministros de las cortes supremas en la segunda participan dos actores uno propone y el otro aprueba los candidatos; la tercera dispersa el poder de nominación y nombramiento en varios actores en los dos procedimientos; la cuarta (en los tribunales constitucionales) señala que varios actores políticos nominen y nombren a varios integrantes de la totalidad de los jueces, es un mecanismo de cuotas institucionales, y la quinta establece la integración de los tribunales constitucionales a partir de órganos y actores ya constituidos.<sup>12</sup>

En Bolivia, la ciudadanía eligió a jueces y magistrados el 16 de octubre de 2011 para formar parte del Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y el Tribunal Constitucional Plurinacional.

Se debe de anotar que existe la prohibición de hacer campaña electoral de los candidatos y existe un reglamento que especifica las condiciones

asumían un carácter político que no se diferenciaba del Legislativo o el Ejecutivo. El encargo duraba seis años y era de carácter transitorio. Pero lo que más tensión ocasionó fue que en caso de ausencia, el presidente de la República era sustituido por el presidente de la SCJN. Véase, Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Conaculta, 2002.

<sup>11</sup> <http://www.cambio.bo/noticia.php?fecha=2011-05-05&idn=44518>

<sup>12</sup> Lara-Borges, Oswald *et al.*, “Estructura institucional e inestabilidad en las cortes latinoamericanas”, *Política y Gobierno*, México, vol. XIX, 2012, pp. 3-40.

en las cuales se considera campaña por parte de los candidatos. Después de que se desmanteló el antiguo Tribunal Constitucional, y con la nueva Constitución que estableció una distinta ruta metodológica para elegir jueces y magistrados, el Tribunal autorizó que el presidente y el vicepresidente puedan competir por la Presidencia para otro periodo más.<sup>13</sup>

### III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DISTRIBUYENDO EL PODER INSTITUCIONAL

Una de las funciones que cumplen los tribunales constitucionales es la distribución del poder institucional entre las ramas electas mediante el control constitucional. El Poder Ejecutivo es una de las instituciones con más fortaleza en los sistemas presidenciales al cumplir con el doble papel de jefe de Estado y jefe de gobierno.

En algunos países, las normas relativas a la reelección han pasado en los últimos años por las cortes y no por un procedimiento legislativo de reforma a la Constitución. Por ejemplo en Centroamérica, Óscar Arias en Costa Rica y Daniel Ortega en Nicaragua, al no contar con mayorías legislativas para reformar la Constitución, llevaron la decisión sobre la reelección a la Corte. Ambos casos tenían condiciones semejantes: el respaldo de la opinión pública y de la Corte. La decisión fue favorable y lograron aparecer en las boletas presidenciales de nueva cuenta.<sup>14</sup>

No sólo las Cortes están decidiendo en materia de reelección sino que también están imprimiendo su mirada en las atribuciones que les corresponden a cada poder y sobre los derechos de los ciudadanos respecto al poder político.

El panorama en la región es heterogéneo y diverso; por un lado, hay cortes y tribunales que se han centrado en fungir como árbitros entre poderes, como la de México, Chile y Brasil, y otras en garantizar los dere-

<sup>13</sup> Los integrantes que lograron convertirse en magistrados mediante el voto y que decidieron la reelección del presidente y el vicepresidente son los siguientes: Ligia Mónica Velásquez Castaños, Efrén Choque Capuma, Mirtha Camacho Quiroga, Ruddy José Flores Monterrey, Neldy Virginia Andrade Martínez, Soraida Rosario Chanez Chire, Gualberto Cusi Mamani. [http://www.oep.org.bo/oep/archivos/elecciones2011/separata\\_resultados.pdf](http://www.oep.org.bo/oep/archivos/elecciones2011/separata_resultados.pdf)

<sup>14</sup> Martínez-Barahona, Elena, "Las cortes supremas como mecanismo de distribución de poder: el caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua", *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 30, 2010, pp. 723-750.

chos humanos, como Costa Rica o Colombia. Decisiones como el aborto, la muerte asistida, o la posibilidad de reelegirse en la Presidencia por parte de los presidentes, pasa por las cortes y los jueces, por lo que su actividad se ha convertido en objeto de renovados estudios y análisis por parte de los especialistas.<sup>15</sup>

En Bolivia, en 2013, después de la elección de los magistrados por medio del voto, el Tribunal tuvo que decidir sobre la reelección del presidente Evo Morales.

El artículo 96 de la Constitución señala los rasgos del Tribunal Constitucional Plurinacional: “El Tribunal Constitucional Plurinacional vela por la supremacía de la Constitución, ejerce el control de constitucionalidad y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y garantías constitucionales”.

Existe un control constitucional *a priori*, de acuerdo con el artículo 202 de la Constitución en el cual se consulta al Tribunal sobre la constitucionalidad de proyectos de ley, las consultas pueden hacerlas el presidente de la República, el presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional, del Tribunal Supremo de Justicia o el Tribunal Agroambiental.

En este sentido, el 22 de febrero de 2013 la Cámara de Senadores de la Asamblea Legislativa Plurinacional, acordó por más de dos tercios de los senadores, consultar al Tribunal sobre la constitucionalidad de la Ley de Aplicación Normativa que habilita a la fórmula del presidente y el vicepresidente para competir por otro periodo presidencial.

El artículo 4 del proyecto señala:

I. 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 reelección 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.

El artículo 168 de la Constitución era el que se tenía que interpretar por parte de los magistrados y verificar si la Ley de Aplicación Normativa

<sup>15</sup> Gretchen, Helmke y Ríos Figueroa, Julio, “Introducción”, *cit.*, pp. 1-46.

no lo violentaba. El artículo dice: "... el periodo de mandato del presidente o del vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectos por una sola vez de manera continua".

En la primera disposición transitoria de la Constitución de 2009, en el párrafo dos se indica: "Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones".

En este contexto, el Tribunal Constitucional debía decidir si, de acuerdo con el nuevo marco jurídico, el presidente podía presentarse de nueva cuenta en las urnas. Pese a que en el artículo transitorio se indicaba que los mandatos anteriores a la Constitución de 2009 serían tomados en cuenta, el Tribunal determinó lo siguiente:

Se concluye que es absolutamente razonable y acorde con la Constitución, realizar el cómputo 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 creó un nuevo orden jurídico político.<sup>16</sup>

En ese contexto, si bien es cierto que la función constituyente refundó el Estado (2009) y creó un nuevo orden jurídico-político, no es menos evidente que el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, implica el reconocimiento de mecanismos idóneos para asegurar una eficaz gestión pública en el periodo inter-orgánico de transición hacia la implementación plena de la nueva estructura estatal. En consecuencia, de acuerdo a una interpretación teleológica se tiene que la función pública ejercida por servidores públicos, que después del 22 de enero de 2010, hubieren continuado en el ejercicio de sus cargos sin nueva elección, designación o nombramiento, asegura la continuidad y consiguiente eficacia de la gestión pública destinada al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, por tanto, en este marco, el contenido del artículo 4.II del proyecto de Ley de Aplicación Normativa, no sólo que es razonable y coherente, sino también compatible con el orden constitucional vigente.

El periodo de gobierno 2010-2015 es el primero en el marco de la nueva Constitución Política del Estado, que refundó el país cuando fue aprobada en 2009, por lo tanto es constitucional que el presidente se pre-

<sup>16</sup> Declaración Constitucional Plurinacional 0003/2013; Sucre, 25 de abril de 2013. Expediente 02856-2013-06-CCP.

sente de nueva cuenta en las urnas junto con su vicepresidente. Después de la anuencia del Tribunal, se aprobó la Ley de Aplicación Normativa y se promulgó el 20 de mayo de 2013.

#### IV. CONCLUSIONES

La pregunta que recorre una buena parte de los estudios sobre el Poder Judicial es por qué las cortes respaldan al gobierno, o por qué deciden desafiarlo. En el caso de Bolivia, las condiciones en las que el Tribunal Constitucional decidió apoyar al presidente son: a) un reciente marco constitucional en el que se plasmaron los ejes sociales y económicos del proyecto político de Evo Morales; b) un contexto de inestabilidad en el Tribunal Constitucional y la Suprema Corte propiciado porque el presidente aplicó mecanismos informales para que los jueces y magistrados constitucionales renunciaran a su cargo y no hubiera quórum para poder sesionar, y c) un método de elección de los jueces por medio del sufragio, los magistrados que recientemente llegaron al cargo por medio de las elecciones respaldaron al presidente.

La decisión judicial sostiene que con la nueva Constitución surgió un nuevo pacto político, un reacomodo de las piezas en el tablero político por lo que la reelección fue permitida. No se violentó el marco jurídico ni la Constitución. El gobierno de Evo Morales evitó la reforma constitucional y por medio de una ley secundaria logró conseguir la reelección.

En un contexto democrático se requiere un Poder Judicial independiente como condición de un Estado de derecho, en el que se garantizan los derechos humanos y se limita el ejercicio del poder político. El presidente Evo Morales intervino informalmente para dismantelar la Corte y el Tribunal Constitucional, y así evitar decisiones contrarias a la coalición en el gobierno; con el nuevo marco constitucional el método de elección de jueces y magistrados por medio del sufragio, le permitió reconfigurar la integración del Tribunal Constitucional, dos años después de las elecciones se autoriza la constitucionalidad de la reelección del presidente.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- CAREY, John, “Palace intrigue: Missiles, Treason and the Rule of Law en Bolivia”, *Perspectives on Politics* 7 (2), 2009.
- GRETCHEN, Helmke y RÍOS FIGUEROA, Julio, “Introducción”, en RÍOS FIGUEROA, Julio y GRETCHEN, Helmke (coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.
- LARA-BORGES, Oswald *et al.*, “Estructura institucional e inestabilidad en las cortes latinoamericanas”, *Política y Gobierno*, México, vol. XIX, 2012.
- KAPISZEWSKI, Diana y M. TAYLOR, Matthew, “Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America”, *Perspectives on Politics*, Reino Unido, 2008, 6.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Conaculta, 2002.
- RÍOS FIGUEROA, Julio, “Instituciones para la justicia constitucional en América Latina”, en RÍOS FIGUEROA, Julio y GRETCHEN, Helmke (coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.
- GRETCHEN, Helmke y STATON, Jeffrey K., “El rompecabezas de la política judicial en América Latina: una teoría sobre el litigio, las decisiones judiciales y los conflictos entre poderes”, en RÍOS FIGUEROA, Julio y GRETCHEN, Helmke (coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.
- CASTAGNOLA, Andrea y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal, “Bolivia: el ascenso (y caída) del control constitucional”, en RÍOS FIGUEROA, Julio y GRETCHEN, Helmke (coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.
- MARTÍNEZ-BARAHONA, Elena, “Las cortes Supremas como mecanismo de distribución de poder: el caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua”, *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 30, 2010.