

¿Normas constitucionales incompletas? Sobre la vinculatoriedad del referéndum y la proyección de la censura legislativa

*Incomplete constitutional norms? On the binding nature of
the referendum and the projection of legislative censure*

Rodrigo René Cruz Apaza¹

Resumen

La dinámica política de los gobernantes en Bolivia ha reflejado, durante casi dos siglos de constitucionalismo, una pluralidad de episodios de incumplimiento de la norma suprema y fundamental del Estado: la Constitución. Las afrentas a esta norma principal generan hondos repercusiones para la vida de una sociedad reglada conforme al derecho, por cuanto implican el desconocimiento del contenido prescriptivo de la que se supone es la máxima obra del soberano en una democracia. El artículo busca indagar las repercusiones jurídicas de dos instituciones constitucionales de nuclear importancia en un Estado democrático de derecho: el referéndum y la censura legislativa, respondiendo a que su vinculatoriedad y su proyección habrían sido desvirtuadas por una indebida práctica gubernamental que se funda, a su vez, en dos razones: la vaguedad de la nomografía constitucional esgrimida por el constituyente y la errada interpretación constitucional.

Palabras clave: incompletitud constitucional, referéndum constitucional, censura legislativa.

¹ Abogado y maestrando en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba. Bolivia. Autor de libros y artículos de Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional en publicaciones nacionales e internacionales (Perú, Ecuador, México, Chile y Argentina). Investigador independiente. rodriggcruz@gmail.com. Código ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1043-5932>

Abstract

The political dynamics of the rulers in Bolivia has reflected during almost two centuries of Constitutionalism, a plurality of episodes of non-compliance with the supreme and fundamental rule of the State: the Constitution. Violations of this superlative norm generate deep repercussions for the life of a society ruled according to the Law, since they imply the contempt of the prescriptive content of what is supposed to be the highest product of the sovereign in a democracy. The purpose of this article is to explore the legal repercussions of two constitutional institutions of nuclear importance in a democratic State under the rule of law: the referendum and the legislative censure; the choice of the referred categories as objects of study responds to the fact that their binding nature and projection have been distorted by an undue governmental pragmatism based on two reasons: the vagueness of the constitutional nomography used by the constituent and the erroneous constitutional interpretation.

Keywords: *constitutional incompleteness, constitutional referendum, legislative censure.*

Introducción

Esta investigación se focaliza en dos instrumentos institucionales de notable envergadura para un Estado democrático de derecho: el referéndum y la censura legislativa, dispositivos constitucionales cuya eficacia deóntica habría sido desvirtuada a causa de las prácticas gubernamentales de no respeto, que se podrían fundar, entre otras explicaciones potenciales, en la nomografía empleada por el constituyente (tenor de la norma) y las inapropiadas interpretaciones constitucionales (por parte de algunos actores políticos).

Para la concreción del propósito investigativo, el artículo empezará su desarrollo teórico abordando cuestiones que atañen al carácter vinculatorio de los resultados del referéndum: una breve referencia histórica normativa, los incumplimientos de sus decisiones y la refutación de las razones que fundamentaron dicha conducta; se proseguirá con un mismo tenor de redacción respecto de la proyección de los efectos de la censura legislativa. Para concluir el trabajo, se vertirán las conclusiones respectivas que sostienen que la inobservancia de las normas constitucionales en la que

se basan las dos instituciones estudiadas no puede deberse a que sean preceptos incompletos; por el contrario, son estructuras normativas que tienen la suficiencia regulativa como para prohibir la pragmática gubernamental que pretende (y lo ha conseguido en diversas oportunidades) debilitar su eficacia deóntica.

Incompletitud constitucional

La Constitución, a diferencia de las leyes y los reglamentos, tiene pretensión regulativa menos ambiciosa en el mundo jurídico, debido a que es la norma suprema y fundamental del Estado. Esto supone que solo debe contener en su articulado los elementos deónticos primordiales para la configuración y la dinámica de un Estado constitucional. Así lo expresa Linares Quintana (1987: 599) cuando sostiene que una Constitución no debe invadir “la órbita del legislador ordinario y aun la del poder reglamentador”.

Esta peculiar forma de normación se basa en la filosofía liberal que postula una presencia limitada del Estado y, por ende, de las normas en sus relaciones con los individuos. Por tanto, se trata de la *fundamentalidad* de la materia por regular (solo la materia con relevancia constitucional debe ser integrada al texto supremo). Es, en consecuencia, una norma que no debe descender a la prolijidad reglamentaria, por cuanto sus disposiciones están formuladas generalmente de manera vaga a fin de que los órganos de poder (el Legislativo y el Tribunal Constitucional, especialmente) puedan desarrollarlas, aplicarlas y adaptarlas a las circunstancias cambiantes de la realidad.

Con base en lo anterior, aun cuando el producto de un proceso constituyente sea un texto constitucional denso (por ejemplo, la Constitución boliviana, con sus 411 artículos), la Constitución textual será un entramado normativo necesariamente inacabado. Esto es, que no contendrá ni agotará *per se* la totalidad del espectro constitucional que rige un Estado. Al respecto, Guastini (2001: 158) señala:

Toda Constitución es un texto –por muy largo que sea, aun así– “finito”, incompleto, limitado. Toda Constitución –fatalmente– contiene lagunas en el sentido, del todo trivial, de que nunca jamás una Constitución puede regular la vida social y política en su totalidad.

Conscientes de estos elementos, diversos autores contemporáneos han aseverado que el derecho constitucional de un Estado no se satura o anquilosa en las disposiciones de la constitución documental. Así lo afirma Barnett (2013: 4): “Sin embargo, no hay que dar demasiada importancia al carácter ‘no escrito’ de la constitución. En todas las constituciones, no todas las normas estarán escritas, y menos aún estarán recogidas en un único documento”. En esta misma línea, un proceso constitucional debe considerar inexorablemente las siguientes reglas de técnica constitucional (o de redacción jurídico-normativa): observación de la realidad, identificación de los valores vigentes y que exigen claridad, concisión, sintaxis, estabilidad, flexibilidad, generalidad, fundamentalidad y razonabilidad (Cruz, 2021: 58-65).

Por tanto, no existe pauta uniforme sobre el número de artículos de que debe constar o sobre el contenido que debe desarrollar una constitución. Por ejemplo, la Constitución estadounidense contempla siete artículos y 27 enmiendas, en tanto que la Constitución boliviana contiene 411 artículos; y mientras la segunda reivindica elementos muy concretos (como la hoja de coca), la primera guarda silencio.

El contraste efectuado nos habilita a concluir que la mayor complejidad de una constitución depende de los *juicios de relevancia constitucional* de una nación (calificación de los aspectos de una determinada temática para ser elevada a rango constitucional), y las *razones de desconfianza política* (recurrente conculcación o no satisfacción de principios, valores y derechos por parte de gobernantes). En consecuencia, la incompletitud constitucional es, junto con la implicitud constitucional –invisibilidad, según Tribe *et al.* (2009)–, uno de los componentes de la *virtud del silencio* (Cruz, 2023) que exhorta a los intérpretes de la constitución sobre su naturaleza porosa y su incapacidad regulativa omnicomprensiva.

Carácter vinculante de los resultados del referéndum

Reseña histórica

El referéndum es una institución constitucional característica de la democracia participativa, que fue admitida explícitamente en el art. 4.I de la Constitución boliviana reformada en 2004: “El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por Ley”.

La imprevisión constitucional de la institución hasta 2004 no fue, sin embargo, obstáculo para que el 11 de enero de 1931 la junta militar que gobernaba el país (en sucesión del derrocado presidente Hernando Siles Reyes) convocase al primer referéndum constitucional de Bolivia. Una lectura integral del texto constitucional de 1880 rechazaba la posibilidad de reformar la Constitución por medio de un referéndum, como lo estipula en su artículo 38: “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por la Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo comete delito de sedición”; el art. 132 disponía la emisión de una ley de necesidad de reforma para introducir modificaciones a la Constitución. Y en el art. 23 señalaba: “Son nulos los actos de los que usurpen funciones que no les competen; así como los actos de los que ejerzan jurisdicción o potestad que no emane de la ley”. La convocatoria a referéndum fue dispuesta mediante el Decreto-Ley de 27 de noviembre de 1930 (con nueve propuestas, la número cinco modificada por Decreto-Ley de 6 de diciembre de 1930), mientras que las reformas aprobadas (1, 2, 3, 4, 6, 7 y 9) fueron incorporadas a la Constitución por el Decreto-Ley de 23 de febrero de 1931.

Desde la lógica formalista se podría aseverar que las enmiendas introducidas estaban viciadas de nulidad, lo que las privaba de efectos jurídicos para regir el orden jurídico. No obstante, algunas de las importantes reformas votadas (por ejemplo, el *habeas corpus*) fueron confirmadas por la reforma constitucional de 1938, que inaugura el constitucionalismo social en Bolivia bajo la presidencia de Germán Busch Becerra.

Se deduce que el referéndum constitucional de 1931 produjo un *estado de cosas constitucionales* aprobado por voluntad popular. Si el pueblo se hubiera ceñido estrictamente al entonces vigente art. 23 de la Constitución de 1880, las *notables reformas* de aquel período habrían sido vanas.

Siguiendo estas argumentaciones, Sánchez Berzaín (2020) sostiene que la reforma constitucional de 2004 sería fraudulenta por haber introducido la figura de la asamblea constituyente. El razonamiento que esgrime consiste en impugnar las modificaciones que la Ley 2631, de 20 de febrero de 2004 insertó en la Ley de Necesidad de Reformas de la Constitución Política del Estado, de 8 de agosto de 2002. En efecto, si partimos del art. 232 de la ley fundamental de 1967: “Las Cámaras deliberarán y votarán la reforma ajustándola a las disposiciones que determine la ley de declaratoria de aquella”, podremos advertir irregularidades en el proceso de reforma.

Si la asamblea constituyente no estaba contemplada en la declaración de necesidad de reforma, esta no debía ser objeto de deliberación y votación. Sin embargo, este argumento podría ser sorteado alegando la amplitud de la potestad constituyente para con la modelación y aprobación de las enmiendas proyectadas, pero no difuminaría la omisión del art. 232 del texto constitucional de 1967. Por el momento en que se escribe (octubre de 2023), consideramos que la reforma de 2004 no es susceptible de declaración de nulidad debido al estado de cosas constitucionales que se configuraron a partir de su contenido: el proceso constituyente de 2006-2009, que culminó con la constitución vigente en la actualidad.

Conforme al marco constitucional referido (1967), el 18 de julio de 2004 se celebró un referéndum sobre la explotación de los hidrocarburos, y el 2 de julio de 2006 se llevó a cabo el referéndum por autonomías departamentales, cuyo resultado fue afirmativo en los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando².

Posteriormente, se celebró el referéndum del 25 de enero de 2009, por el que se aprobó el texto constitucional hoy vigente (así como la definición de la extensión máxima de cinco mil hectáreas de tierras como propiedad privada), cuyo art. 11.II.1 señala:

2 Al respecto, es posible consultar los trabajos de Arrarás y Deheza, 2004 y Asbún, 2007.

La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.

Bajo el paraguas de esta norma suprema se convocó al pueblo al referéndum del 21 de febrero de 2016, episodio de consulta constitucional en el que se rechazó la proposición de enmendar el art. 168 de la Constitución y que será objeto de indagación en los siguientes acápite.

Sobre el incumplimiento de los resultados del referéndum

Si analizamos la efectividad del referéndum en la historia constitucional boliviana, se podrá constatar que existe un paralelismo relativo entre el primero (1931) y el último (2016): el incumplimiento de sus resultados, aun cuando los separen 85 años. En el referéndum de 1931 se propusieron nueve enmiendas –pero los efectos de una de las aprobadas, la materia relativa a la descentralización, fueron postergados– (Rivera, 1994: 40). En 2016 la situación fue menos compleja pero más censurable, ya que la pregunta se limitaba al consentimiento o denegación de la reforma del art. 168 de la Constitución, que versa sobre la reelección del presidente y vicepresidente del Estado, y cuyo resultado sería obviado subrepticamente en 2017. Ambos se diferencian sustancialmente de los dos referéndums de 2006 y 2009, cuyo acatamiento fue integral.

Las espurias razones para su desacato

Desobedecer la decisión de la ciudadanía en un referéndum es una cuestión de amplia resonancia sociopolítica, por cuanto dicho acto implica minusvalorar la voz de la mayoría de una nación y debilitar la fuerza normativa de la Constitución. En razón de que el referéndum del 21 de febrero de 2016 es el caso de incumplimiento más próximo temporalmente y aquel que da fundamento a la formulación de la consigna: “21F día de la defensa de la democracia”, este se constituye en el supuesto fáctico sobre el que

teorizaremos los paralogismos que podrían emplearse para desconocer sus resultados.

a) *La vaguedad del texto constitucional*. Como ya se dijo, el art. 11.II.1 dispone que la democracia boliviana (en su dimensión directa y participativa) se ejercerá “por medio del referendo”. Destáquese la generalidad del dispositivo: no contempla preceptos que prevean el procedimiento que se debía seguir ni el carácter vinculante de los resultados. Dada la ausencia de desarrollo normativo, una lectura textual y legalista podría dar lugar a la siguiente proposición: puesto que el art. 11.II.1 de la constitución no establece –de forma explícita– que los resultados del referéndum son de cumplimiento obligatorio, los órganos de poder, debido al porcentaje de la ciudadanía que se opuso, no están obligados a acatar el veredicto popular conclusivo.

b) *La interpretación estrictamente literal*. Esta pseudorrazón para incumplir el referéndum de 2016 está íntimamente ligada a la anterior por cuanto se podría alegar que debido a que ninguno de los 411 artículos de la Constitución contiene un precepto que declare expresamente el carácter vinculante de los resultados del referéndum, y que el art. 196.II del mismo cuerpo normativo dispone que el Tribunal Constitucional aplicará con preferencia una interpretación literal, tanto los órganos de poder como la ciudadanía disidente no tienen la obligación de obedecer el dictamen popular final de la mayoría.

A estas razones no podemos sumar los argumentos expuestos por el Tribunal Constitucional en su ilegítima Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) 0084/2017, porque la misma no hace mención alguna –intencionalmente– al referéndum de 21 de febrero de 2016.

Confutación

Este acápite está orientado por dos interrogantes: ¿Es el artículo 11.II.1 un precepto constitucional incompleto?, y ¿Cuál fue la voluntad del constituyente y cuál es la teleología del art. 11.II.1 de la Constitución?

El art. 11.II.1 de la Constitución es una disposición de pronunciada vaguedad, mas no incompletitud. En primer lugar, porque, como precisamos anteriormente, una constitución no es una norma con pretensión regulativa

total del mundo constitucional, sino que se limita a sentar las directrices fundamentales para la operatividad del Estado constitucional. En este sentido, la Constitución boliviana no contempla preceptos detallados como: “El referéndum será convocado por..., y se desarrollará conforme al plazo de...”, o “Los resultados del referéndum son de carácter vinculante para los órganos de poder y el pueblo boliviano”. En segundo lugar, porque no es posible aseverar la incompletitud de la norma constitucional cuando el propio artículo sometido a consulta (art. 11.II) precisa cuál es la instancia competente para desarrollar las disposiciones referentes al régimen democrático: “La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley”.

Por tanto, en sujeción al mandato de la Constitución, el Congreso boliviano dictó la Ley 026 de Régimen Electoral de 30 de junio de 2010, cuyos artículos 12 a 24 se abocan a regular los pormenores de la institución del referéndum. Entre ellos destaca el art. 15 (carácter vinculante): “Las decisiones adoptadas mediante Referendo tienen vigencia inmediata y obligatoria, y son de carácter vinculante. Las autoridades e instancias competentes son responsables de su oportuna y eficaz aplicación”.

Percátase el lector de la presencia del principio de configuración política del Órgano Legislativo, postulado que supone que en una democracia no es conveniente que la constitución agote regulativamente determinadas materias, ya que cuanto mayor sea su detalle, menores serán los espacios de diálogo político del legislador nacional.

La respuesta a la segunda interrogante puede resultar un poco más compleja en lo referente a la metodología de interpretación histórica, debido a que es difícil precisar la *voluntad del constituyente* en un proceso que duró de 2006 a 2009, que estuvo atiborrado de percances en su operatividad y que tuvo dos entidades constituyentes: la Asamblea Constituyente y el Congreso Constituyente. Con relación a las contingencias, Gamboa (2009: 47-48) señala lo siguiente:

el texto constitucional difundido entre finales de diciembre de 2007 y febrero de 2008 es en el fondo un documento apócrifo, si se lo compara con los informes originales de mayoría y minoría redactados por las 21 comisiones hasta julio de 2007. Súbitamente, Bolivia se vio envuelta en el dilema de reconocer el fracaso estrepitoso de su Asamblea Constituyente o resignarse ante

la gris humareda de un texto adulterado; tal vez después de mucho tiempo y producto de la investigación rigurosa podremos conocer finalmente cómo hicieron, para aprobar la Constitución aquel frío sábado en Oruro, donde todos los gatos fueron pardos.

Análogo discurso podría formularse sobre la *voluntad del constituyente*: ¿cuál de los dos órganos primó?, ¿la voluntad del constituyente asambleario o la voluntad del constituyente congresal?

Puesto que no existe una disparidad regulativa antagónica entre la obra de la Asamblea y la del Congreso, corresponde reflexionar sobre el contexto en el que se desarrollaron y los antecedentes históricos del mismo. El momento constituyente suscitado entre 2006 y 2009 contó con una elevada participación popular: la Constitución fue redactada por un organismo extraordinario, la Asamblea Constituyente (y con la participación posterior del Congreso Constituyente); los 255 constituyentes fueron elegidos por voto ciudadano y el proceso culminó con un referéndum (primer texto constitucional aprobado por este mecanismo en la historia de Bolivia). Por estas características, entre otras, algunos autores incluyen la experiencia constitucional boliviana en el catálogo de constituciones del *nuevo constitucionalismo latinoamericano*, que sería, a su vez, una “manifestación de un constitucionalismo popular y, más ampliamente, en el marco teórico del constitucionalismo democrático” (Martínez, 2018: 192).

Respecto a la historia constitucional precedente, es imprescindible reiterar los referéndums del 11 de enero de 1931, del 18 de julio del 2004 y del 2 de julio de 2006. Una revisión detallada permite concluir que el referéndum es: a) un instrumento idóneo para posibilitar la participación y averiguar el parecer de la ciudadanía en asuntos constitucionales; b) un dispositivo de rango constitucional (recepción normativa) con efectos constitucionales (enmiendas a la Constitución) y c) la decisión del electorado debe ser respetada y acatada por gobernantes y gobernados (carácter *erga omnes*), porque su incumplimiento promueve la censura pública por la ciudadanía y la doctrina nacional (caso del referéndum de 1931).

Sobre la base de lo dispuesto por el art. 11.II.1 de la Constitución, el contexto democrático experimentado en el período 2006-2009 y la historia

constitucional del referéndum previo a la aprobación del texto fundamental vigente, es posible señalar que la voluntad de la Asamblea Constituyente y del Congreso Constituyente fue que la confirmación del referéndum –como institución constitucional– conlleva el carácter vinculante de sus resultados, ya sea que dispongan la modificación o preceptúen los artículos sometidos a consulta para una reforma constitucional. La subordinación patente o solapada respecto a la decisión constituyente o deconstituyente implica desvirtuar la magnitud de la voz del soberano, y debe ser sancionada conforme a la legislación vigente.

En consonancia con la voluntad constituyente delineada en el art. 11.II.1, entrañaría tres normas: i) la definición del referéndum como dispositivo constitucional característico de la democracia participativa; ii) los resultados del referéndum tienen carácter *erga omnes* y iii) el desacato a los resultados genera responsabilidad legal.

Una vez abordada la metodología histórica, indaguemos ahora sobre la teleología del art. 11.II.1. Delinear el *telos* normativo de la disposición citada será una labor más simple por cuanto –siguiendo los lineamientos de Aharon (2017)– la finalidad subjetiva ya habría sido precisada al analizar *la voluntad del constituyente* (Asamblea y Congreso).

Para identificar la finalidad objetiva debemos comprender el texto en el marco de la función que desempeña en el sistema constitucional. La disposición que reconoce el referéndum como una institución de la democracia participativa es escueta (no la desarrolla); no obstante, esto no puede dar cabida a interpretaciones restrictivas para negar la magnitud constitucional de dicho dispositivo.

Hemos constatado que el referéndum ha sido, es y será, un mecanismo idóneo para permitir la participación del pueblo como *ente constituyente catalizador* o *ente constituyente homologador*; por tanto, ostenta una función de elevada categoría en el conjunto de las instituciones democrático-participativas en la historia de las reformas constitucionales del Estado boliviano.

Considerando el itinerario teórico trazado y la funcionalidad constitucional de los referéndums en Bolivia, es factible efectuar una síntesis de la finalidad subjetiva y objetiva de este: la teleología del referéndum, contenida en el art. 11.II.1, es la de servir como dispositivo idóneo para canalizar las

expectativas constituyentes positivas o negativas de la ciudadanía para con el articulado constitucional. Al ser los resultados una manifestación ostensible de la decisión del soberano, estos se invisten de un carácter *erga omnes* y, por tanto, el desacato público o subrepticio a los mismos debe ser sancionado conforme a la legislación vigente.

En resumen, el art. 11.II.1 de la Constitución no es una norma constitucional incompleta, y tanto la voluntad constituyente como la teleología de dicha disposición restablecen el efecto vinculante *erga omnes* de los resultados. Esto implica que –legítimamente– puede hablarse de dos normas constitucionales adscritas al precepto interpretado: una que caracteriza las consecuencias de las decisiones de un referéndum, y otra que ordena sancionar su incumplimiento.

Por lo tanto, estimamos que el texto constitucional no requiere mayores aditamentos para otorgar cualidad obligatoria a los resultados del referéndum. Inclusive consideramos que el art. 15 de la Ley del Régimen Electoral no es sino una norma confirmatoria de la voluntad constituyente y la finalidad constitucional del art. 11.II.1. Pedir mayores regulaciones (constitucionales o legales) sería incurrir en el legalismo decimonónico y desconocer que el respeto a la voluntad ciudadana expresada en un referéndum es un imperativo constitucional y legal.

Responsabilidad

El resultado del referéndum del 21 de febrero de 2016 fue *no* a la reforma constitucional del art. 168, lo que significó la imposibilidad constitucional de que el expresidente Morales Ayma y el exvicepresidente García Linera se repostularan una vez más. Los resultados fueron 51,3% votos negativos y 48,7% votos positivos.

Aunque con escasa diferencia, el triunfo fue para la denegatoria de reforma constitucional que pudo conllevar la reelección de la fórmula Morales-García. Los vencidos expresaron interpretaciones poco precisas e irresponsables. En criterio de García Linera, los resultados de los comicios fueron “un empate técnico electoral” y, según Morales, “Los que dijeron Sí, dijeron siga Evo; los que dijeron No, no te vayas Evo”. De esta manera,

estaban minusvalorando el pronunciamiento de la mayoría ciudadana y exhibiendo la tradicional angurria de poder hispanoamericana, materializada en la pretensión de perpetuidad caudillista. En consecuencia, las alarmas democráticas resonaron una vez más, transcurridos tan solo unos cuantos días del mismo mes por el tesón de Morales: “Ahora será que hemos perdido una batalla, pero no la guerra”.

En efecto, como Morales perdió la batalla en un escenario regido por la mayoría democrática, optó por una vía contramayoritaria para cristalizar sus ambiciones. Decidió, entonces, interpretar la constitución –discrecionalmente– para eludir la decisión del referéndum a partir de razones ilegítimas y la configuración de un contraderecho a la reelección indefinida. La sentencia que contiene este ominoso referente para el derecho constitucional comparado es la ya citada SCP 0084/2017, firmada por los magistrados Macario Lahor Cortez Chávez (presidente), Juan Oswaldo Valencia Alvarado, Zenón Hugo Bacarreza Morales, Mirtha Camacho Quiroga, Neldy Virginia Andrade Martínez y Ruddy José Flores Monterrey.

La referida resolución judicial es el resultado de la acción de inconstitucionalidad (escrito del 18 de septiembre) presentada por los asambleístas nacionales Nélide Sifuentes Cueto (senadora), David Ramos Mamani, Nelly Lenz Roso de Castillo, Aniceto Choque Chino, Ana Vidal Velasco de Apaza, Julio Huaraya Cabrera, Felipa Málaga Mamani, Ascencio Lazo, Juan Vásquez Colque, Edgar Montaña Rojas, Víctor Alonzo Gutiérrez Flores y Santos Paredes Mamani (diputados), que, en lo que atinge a nuestra materia, invocó:

La inaplicabilidad de los arts. 156, 168, 285,11 y 288 de la CPE respecto a la limitación de la reelección por una sola vez de manera continua por contradicción intraconstitucional de los arts. 26 y 28 de la misma Norma Suprema y por contradecir convencionalmente los arts. I.I, 23, 24 y 29 de la citada CADH [Convención Americana sobre Derechos Humanos], concordante con los arts. 13, 133, 256 y 410.II de la CPE (SCP 0084/2017).

Obsérvese la actuación de los miembros del Movimiento al Socialismo (MAS), ya que no fue Morales (entonces presidente) quien alegó, de forma directa, la inconstitucionalidad e inconventionalidad de la normativa que le impedía repostularse, sino congresistas –espoleados o presionados– que

quizás no se pronunciaron de forma pública sobre el desconocimiento de los resultados del referéndum de 2016, pero que indujeron al Tribunal Constitucional para que fallase a favor de sus pretensiones.

La sentencia consta de 79 páginas. No obstante, en ninguna de ellas se hace mención al referéndum como institución constitucional, ni al referéndum de 21 de febrero de 2016, que negó la reforma constitucional del art. 168 (objeto de solicitud de inaplicación por supuesta inconveniencia). De lo expuesto se desprende que el desacato al referéndum de 2016 asumió una modalidad solapada, es decir, se sorteó el veredicto del soberano de no reformar el art. 168 por medio de los siguientes actos: petición legislativa de inaplicación o, lo que es lo mismo, una solicitud encubierta de desconocimiento del referéndum de 2016, sentencia constitucional fundada en la supuesta aplicación preferente del derecho internacional de los derechos humanos o sentencia constitucional que ignora y anula virtualmente los resultados del referéndum de 2016 y, por último, la postulación a candidato presidencial y vicepresidencial de Morales y García Linera, respectivamente, con el incumplimiento tácito del referéndum de 2016 que les negaba la posibilidad de repostularse a sus cargos.

En conclusión, Morales y sus partidarios (García Linera, los legisladores nacionales y los magistrados del Tribunal Constitucional) incumplieron el art. 15 de la Ley del Régimen Electoral y los arts. 108.1 y 235 de la Constitución. Eso motivaría a juzgar que son responsables de los delitos previstos en los artículos 153 y 154 del Código Penal: el incumplimiento de deberes por parte de la fórmula ejecutiva, los congresistas y los magistrados. Al último grupo se añade, además, el delito de resoluciones contrarias a la Constitución y a las leyes.

Proyección de los efectos de la censura legislativa

Reseña histórica

El mecanismo institucional de la censura legislativa es una atribución por la cual el Congreso, como parte de sus competencias fiscalizadoras, reprueba la

actividad del Ejecutivo. Se da en aras de modificar la política gubernamental aplicada por el presidente y sus ministros, o de destituir al ministro cuya cartera es responsable de dicha política. Ya que su activación se da después de evaluada la interpelación o petición de informe, esta constituye una función de *corolario* de posible activación tras justipreciarse las competencias de interpelación o de petición de informe.

El primer texto constitucional que la contempla en Bolivia es el de 1878:

Las Cámaras pueden, a iniciativa de sus respectivos miembros, acordar la censura de los actos de mera política del Ejecutivo, dirigiéndola contra los Ministros de Estado, separada o conjuntamente, según el caso, con el solo fin de obtener una modificación en el procedimiento político. Para el ejercicio de esta facultad, basta la decisión de la sola Cámara en la cual se haya iniciado el asunto, siendo suficiente el voto de la mayoría absoluta (art. 73).

La reforma de 1880 conserva el contenido y la numeración. En la Constitución enmendada en 1938, la redacción y el contenido difieren:

Las Cámaras pueden acordar la censura de los actos del Ejecutivo, dirigiéndola contra los Ministros de Estado, separada o conjuntamente, según el caso, con el fin de conseguir la modificación del procedimiento político que haya dado lugar a la censura. Para el ejercicio de esta facultad, basta la decisión de la Cámara en la cual se haya iniciado, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros concurrentes (art. 80).

El avance significativo de esta reforma, para un país acostumbrado a ceñirse en la literalidad de las normas, fue la ampliación del ámbito de censura. Mientras la anterior limitaba la censura a los actos “de mera política del ejecutivo”, esta prescribe que podrán ser objeto de censura los “actos del ejecutivo”.

Por la reforma de 1945 se cambia la numeración al art. 63, y en 1947 al art. 62. En 1961 la censura permanece en el art. 62. En 1967 la numeración y nomografía se cambian al art. 70:

Cada Cámara puede a iniciativa de sus miembros y por voto de la mayoría absoluta de sus miembros concurrentes, acordar la censura de los actos del

Poder Ejecutivo, dirigiéndola contra los Ministros de Estado, separada o conjuntamente, con el fin de conseguir la modificación del procedimiento político impugnado.

Mayor desarrollo se observa en la reforma de 1994, cuyo art. 70 preceptuaba:

- II. Cada Cámara puede, a iniciativa de cualquier parlamentario, interpellar a los Ministros de Estado, individual o colectivamente y acordar la censura de sus actos por mayoría absoluta de votos de los representantes nacionales presentes.
- III. La censura tiene por finalidad la modificación de las políticas y del procedimiento impugnados, e implica la renuncia del o de los Ministros censurados, la misma que podrá ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República.

Se observa que en la última enmienda del siglo XX se añadió la petición de renuncia condicionada del ministro censurado, ya que esta era viable si el presidente la aceptaba. En 2004 el art. 70 y sus párrafos transcritos no sufren ninguna modificación.

Mediante la reforma constitucional total de 2009 se efectuó un avance en las consecuencias proscriptoras de la censura, pero a costa de una normación desarrollada. Abordando la atribución de interpelación de los asambleístas nacionales, el art. 158.I.18 dispone que estos podrán “acordar la censura por dos tercios de los miembros de la Asamblea. [...] La censura implicará la destitución de la Ministra o del Ministro”. Nótese que la renuncia condicionada a ratificación presidencial se sustituye por la obligatoriedad de destitución del ministro censurado.

Sobre el desacato a las censuras legislativas

Como especificamos en la parte introductoria de la investigación, nos enfocaremos en analizar el incumplimiento de las censuras legislativas en los dos últimos Gobiernos, los de los presidentes Ñeñez y Arce.

El año 2019 tuvo una pronunciada inestabilidad política en Bolivia debido a la activación del derecho de resistencia, que acabó con el continuismo del ahora expresidente Morales. La tesitura dibujada por la fuerza

de los hechos dio como resultado la sucesión constitucional de Áñez como presidente de la República, quien tuvo el encargo de aplacar el caos social y político imperante. En ese escenario, la presidente Jeanine Áñez nombró a Arturo Carlos Murillo Prijic como ministro de Gobierno, a Víctor Hugo Cárdenas Conde como ministro de Educación y a Luis Fernando López Julio como ministro de Defensa, entre otros. Para diversos ciudadanos, la presidente Áñez tuvo la oportunidad de hacer un cambio a la impronta gubernamental dejada por Morales, con un régimen con mayores niveles de constitucionalidad. Su período de gobierno es una muestra de desacato al contenido prescriptivo del art. 158.I.18 de la Constitución, justamente por el renombramiento de ministros censurados. Aunque afirmó cumplir “los preceptos constitucionales de independencia, separación, coordinación y cooperación de los órganos del Estado, deja sin efecto la designación del titular de la citada Cartera de Estado” (Decreto Presidencial 4175 de 9 de marzo de 2020). En marzo de 2020 restituyó a su ministro de Defensa censurado transcurridas tan solo unas horas. Lo propio ocurrió en octubre de la misma gestión respecto a los ministros de Gobierno y de Educación, quienes habían sido censurados por no presentarse a sus interpelaciones.

Luis Alberto Arce Catacora, quien sucedió a Jeanine Áñez en la presidencia, nombró como ministro de Gobierno a Carlos Eduardo Del Castillo Del Carpio, que se convertiría en su “hombre fuerte”. Como la dinámica del ministro de Gobierno no fue del agrado de los partidos opositores (a causa del arresto y traslado a la cárcel de San Pedro de Chonchocoro del gobernador de Santa Cruz, Luis Fernando Camacho) ni del oficialismo (debido a sus desavenencias con el expresidente Morales), legisladores del ala *evista* del MAS-IPSP, de Creemos y de Comunidad Ciudadana atenuaron sus diferencias y se pusieron de acuerdo para aprobar la censura al ministro Del Castillo. Empero, los resultados fueron frustrantes para la coalición opositora porque el presidente Arce –emulando a Áñez– decidió restituir a Del Castillo en su cargo, afirmando que lo hizo a solicitud de la mayoría de las organizaciones sociales y porque “en este momento no existe ninguna normativa que nos impida hacer esto”.

El acto fue reprobado por diferentes personajes políticos, entre ellos Evo Morales: “Hago responsable al ministro censurado y ratificado

inconstitucional e ilegítimamente de cualquier atentado contra mi vida o integridad física. La militancia del MAS-IPSP es testigo de las amenazas, mentiras y ataques en nuestra contra” (*La Razón*, 2023). Las críticas de Morales fueron recibidas negativamente por diversos sectores sociales, ya que durante su primer mandato él mismo habría mantenido en funciones a ministros censurados. Efectivamente, en agosto de 2006 Morales conservó a Andrés Soliz Rada como ministro de Hidrocarburos y Energías (*El País*, 2006), y en mayo de 2007 ratificó a David Choquehuanca Céspedes como ministro de Relaciones Exteriores y a Juan Ramón Quintana Taborga como ministro de la Presidencia. Adicionalmente, en diciembre del mismo año se obró de forma análoga respecto a Alfredo Octavio Rada Vélez como ministro de Gobierno (Bolivia.com, 2007).

Pseudorrazones para el incumplimiento

A fin de guardar uniformidad con lo desarrollado respecto a la vinculatoriedad de los resultados del referéndum, se enumera a continuación las razones de vaguedad textual e interpretación literal de la Constitución como argumentos esgrimidos para debilitar la proyección de los efectos de la censura legislativa. Adicionalmente se hará mención de otros motivos alegados por los infractores.

a) *La vaguedad del texto constitucional.* El precepto que contiene la censura legislativa en el articulado fundamental vigente (2009) es escueto: el art. 158.I.18 se concreta a definir la proporción de votos necesarios para su aplicación (dos tercios) y sus consecuencias (destitución), y no presenta coherencia con la actitud nomográfica reglamentaria que el constituyente tuvo en el período 2006-2009 (si estaba dispuesto a redactar 411 artículos, pudo haber sido más explícito y detallista en algunos puntos, agregando el alcance de los efectos, así como la responsabilidad legal del presidente y los ministros que desacaten la censura).

En los textos de 1878 a 1967 se tuvo cuidado de precisar la finalidad de la censura: la “modificación del procedimiento político”, mientras que en los de 1994 y 2004 la redacción varía para ampliar el marco: “modificación

de las políticas y del procedimiento impugnados”, y se adiciona la petición de renuncia del ministro.

Debido a la forma en que está redactado el art. 158.I.18 de la Constitución vigente, los miembros del Órgano Ejecutivo podrían alegar que el dispositivo constitucional citado no contempla prohibiciones para que el presidente restituya y para que los ministros censurados y destituidos reasuman sus funciones. Asimismo, para fortalecer su accionar, podrían alegar que la norma suprema carece de un mandato concreto para responsabilizar legalmente al presidente que ratifique a un ministro censurado y a los ministros que acepten nuevamente la cartera de la cual fueron cesados.

b) La interpretación estrictamente literal. Esta espuria razón es consecuencia inmediata de la primera, por cuanto se vale de la vaguedad de la disposición constitucional, lo que estipula el art. 172.22: “Designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial” y el art. 196.II de la Constitución para formular dos permisiones normativas exentas de responsabilidad: la primera, para que el presidente tenga la potestad de redesignar prontamente (en horas o días) a un ministro censurado y destituido y la segunda, para que el ministro censurado pueda aceptar su ratificación.

c) Argumentos presidenciales. Las razones vertidas son más bien superficiales, pero, finalmente, son razones que pudieron haber sido invocadas por las cabezas del Ejecutivo o por sus partidarios; sin embargo, estos prefirieron emplear subterfugios insostenibles.

Cuando el ministro de Defensa López Julio fue censurado, la presidente Áñez afirmó que los legisladores del MAS-IPSP intentaban frenar su “gestión utilizando el Parlamento. Mi respuesta es: seguiré trabajando por la reconciliación y la prosperidad de Bolivia. El ministro de Defensa tiene mi confianza. Ha hecho un gran trabajo ante desastres naturales y por la pacificación del país” (Urgente.bo, 2020). El presidente Arce fundó su proceder de restituir al ministro de Gobierno Del Castillo arguyendo que la restitución fue un pedido de la mayoría de las organizaciones sociales y porque “siendo que en este momento no existe ninguna normativa que nos

impida hacer esto, el Gobierno nacional tomó la decisión de nombrar al ciudadano Eduardo Del Castillo como ministro de Gobierno” (*Opinión*, 2023).

d) *La emulación de la conducta de incumplimiento*. Pero el argumento más débil para hacer compatible el desacato a la censura legislativa no lo constituye ninguno de los mencionados previamente. Este se presenta en aquellas voces que fundamentaban la validez del desacato de Ñez y Arce en la conducta de Morales durante su primer mandato y que fue señalado previamente. En síntesis, argumentaba que gobernantes anteriores habían incumplido la norma, lo que de alguna manera eximiría de su cumplimiento a los actuales mandatarios.

Confutación

Centrémonos en impugnar, ahora, cada una de las razones espurias identificadas en función de las siguientes cuestiones: ¿es el artículo 158.I.18 una norma constitucional incompleta?, ¿cuál fue la *voluntad del constituyente* y cuál es la teleología del art. 158.I.18 de la Constitución? y ¿son las razones expuestas por los presidentes Ñez y Arce, entre otras voces, suficientes para justificar su incumplimiento?

La censura legislativa prevista en el art. 158.I.18 de la Constitución presenta una redacción que se inclina por la particularidad normativa del derecho constitucional: esta no se encarga de los detalles legislativos o reglamentarios, peculiaridad que, estimamos, no es pertinente para alegar una incompletitud que debilite su efectividad como instituto de fiscalización.

A fin de evitar la reproducción de desobediencias por parte de la presidente Ñez, la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó la Ley 1350 de 16 de septiembre de 2020, que regula los efectos de la censura. La finalidad de la misma era “resguardar la gestión transparente, eficiente y efectiva del Órgano Ejecutivo, en beneficio de la población; precautelando el cumplimiento efectivo de las decisiones asumidas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, en el marco de sus facultades de fiscalización” (art. 2). En cuanto a los efectos, dispuso que una vez el presidente tomara conocimiento formal de la censura tenía un plazo de 24 horas para proceder con la destitución, pudiendo ser susceptible de proceso penal por incumplimiento de

deberes, entre otros, en caso de resistencia (art. 3. II y III). En el marco del discurso deóntico referido, preceptuó que el presidente tiene prohibido volver a designar a un ministro censurado en los tres años posteriores a su destitución, amonestando una vez más responsabilidad penal en caso de incumplimiento (art. 4. I y III).

Esta ley, sin embargo, fue impugnada por el diputado Rolando Américo Enríquez Cuéllar mediante una acción de inconstitucionalidad abstracta, proceso constitucional que obtuvo en su favor la Sentencia Constitucional Plurinacional 0020/2023, de 5 de abril, que declaró inconstitucionales los arts. 3.III y 4. I-III de la Ley 1350. Esto implicaba que los ministros censurados y destituidos pueden ser designados nuevamente.

A causa de lo dispuesto por el máximo intérprete de la norma suprema, el 8 de septiembre de 2023 se presentó el proyecto de ley PL-504/22-23, llamado como: “Proyecto de Ley de Aplicación Normativa sobre la Interpelación y los Efectos de la Censura”, firmado por el jefe de bancada de Creemos, diputado Leonardo Fabián Ayala Soria; el jefe de bancada nacional del MAS-IPSP, diputado Andrés Flores Condori, y el jefe de bancada de Comunidad Ciudadana, diputado Enrique Urquidi Daza. A diferencia de su predecesora, la ley proyectada vierte un concepto de censura: “es el acto legislativo por el cual las y los Asambleístas rechazan la ejecución inadecuada de las políticas públicas por las y los Ministros del Órgano Ejecutivo” (art. 3); modula los efectos temporales de la censura: “La Ministra o el Ministro censurado no podrá ser restituido en el mismo cargo dentro de un año calendario de producida su destitución” (art. 4.III); establece una garantía para la interpelación: “Ningún Órgano del Estado, Entidad o Institución podrá menoscabar, restringir, impedir, suspender, interrumpir o dejar sin efecto la atribución constitucional de la Asamblea Legislativa Plurinacional y de sus Asambleístas de interpelar a las Ministras o Ministros de Estado” (art. 5); y deroga la Ley 1350 (disposición abrogatoria única).

La norma y el proyecto legal citados, aun con sus imperfecciones (exceso de duración y omisión de responsabilidad penal para ministros), pretenden ser tenidas como disposiciones de desarrollo constitucional, pero es solo una expectativa de norma.

Por el marco deóntico referencial vigente corresponde preguntarse: ¿es el art. 158.I.18 de la Constitución una norma constitucional incompleta que carezca de efectos deónticos para prohibir al presidente del Estado volver a designar a un ministro censurado y a este aceptar el renombramiento? Juzgamos que no, en particular si se realiza una interpretación constitucional histórica y teleológica. Como en el abordaje sobre el proceso constituyente de 2006-2009 ya se tuvo oportunidad de precisar los defectos que presentó aquel momento de decisión *iusfundamental*, nos detendremos por tanto en la dualidad de los entes constituyentes: Asamblea y Congreso.

La existencia de dos instancias de determinación constitucional podría sugerir que existen dos percepciones sobre un asunto determinado, pero esto no acontece respecto a la regulación de la censura legislativa prevista en el art. 158.I.18 de la Constitución, instrumento institucional de fiscalización sobre el cual la Asamblea Constituyente y el Congreso Constituyente no exhiben disparidad. Dirijamos, entonces, el análisis a los antecedentes próximos de la censura, ya que son los insumos que el constituyente asambleario y congresal consideraron para redactar y confirmar el dispositivo de la censura legislativa, tal como está previsto en el texto vigente.

Por el recorrido histórico de la Constitución ya referido, se tiene conocimiento de que los efectos de renuncia del ministro por la censura aprobada se remontan a la reforma de 1994, y fueron confirmados en la de 2004. Durante la vigencia del mencionado orden constitucional, el pueblo boliviano en general, y los legisladores en particular, constataron que la eficacia de la censura legislativa era nimia, por cuanto el ministro censurado permanecía en funciones porque la decisión definitiva sobre la petición de renuncia recaía únicamente en el jefe del Estado. He ahí, entonces, la razón de la actual norma de la censura legislativa: se privó al presidente de la potestad de rechazar la solicitud de renuncia y se la sustituyó por el deber de destituir al ministro censurado.

Ahora bien, dado que el constituyente de 2006-2009 concibe la censura legislativa como un mecanismo para conseguir la modificación o reprobación de la política pública en ejecución o concluida a partir de la destitución del ministro censurado, resulta lógico inferir que este dispositivo de vigilancia de la administración no se agota en el acto de destitución, sino que se

extiende a la prohibición de redesignación y reasunción de funciones por parte del ministro censurado durante un plazo razonable. Se sostiene el efecto complementario señalado en tanto y en cuanto consideramos que el constituyente no pretendió configurar la censura legislativa como mera reprobación retórica de los assembleístas nacionales. Si el ministro censurado el lunes a las 15:00 y destituido a las 16:00, es (re)designado en su ministerio al día siguiente a las 8:00, la censura legislativa será una llana crítica oral, tal como la formulada por cualquier inconforme con la administración ejecutiva.

Ergo, con base en la infructuosidad de las regulaciones constitucionales de 1994-2004 y la nomografía empleada por los constituyentes de 2006-2009, se estima que la voluntad del constituyente respecto del art. 158.I.18 fue la confirmación de la censura legislativa y la reformulación de la proyección de sus efectos para afianzarla como un auténtico e idóneo instrumento de fiscalización de los actos del Ejecutivo, disponiéndose para eso la destitución del ministro por el presidente y la prohibición de restitución y reasunción de funciones por un plazo razonable (seis meses o un año), bajo apercibimiento de responsabilidad penal.

A partir de la voluntad constituyente formulada, es plausible modelar cinco normas: i) la previsión de la censura legislativa como mecanismo de fiscalización de la actividad del Órgano Ejecutivo; ii) el deber del presidente de destituir al ministro censurado, que debería ocurrir en las 24 horas de tomado conocimiento, por tratarse de una decisión meramente administrativa; iii) la prohibición del presidente de restituir al ministro censurado durante seis meses o un año; iv) la prohibición del ministro censurado de reasumir su ministerio durante seis meses o un año y v) amonestación de responsabilidad penal, que irá de forma conjunta con la censura legislativa.

Prosigamos con la interpretación teleológica o propositiva. Es fácil precisar la finalidad subjetiva, que estaría inmersa en la *voluntad constituyente* definida con antelación, si se considera que esa es la intención de los redactores del texto. Por tanto, para no vertir semejantes argumentos, nos focalizaremos en la finalidad objetiva que emerge de la función del texto en el momento constituyente (2006-2009) y en el de su interpretación (2023).

El cometido de la censura legislativa proyectado por el constituyente assembleario y el constituyente congresal fue el reforzamiento de sus efectos

(destitución en vez de renuncia y prohibición de reasumir funciones por un plazo razonable, con la amonestación de inicio de procesos penales), de tal forma que el alejamiento de un ministro no dependiera de la voluntad del presidente. El momento en que efectuamos la interpretación del art. 158.I.18 de la Constitución, el año 2023, la censura legislativa ha sido resistida por dos presidentes, Áñez y Arce, lo que ha provocado un escenario de *cumplimiento farseado* de sus ramificaciones, ampliamente criticado por la opinión pública. En razón de las expectativas institucionales y sociales sobre los resultados de la censura a los ministros de la expresidente y del actual primer mandatario –destitución del ministro censurado por un plazo razonable–, concluimos que la finalidad objetiva definida por la función de la censura durante el período de normación y el acto de exégesis no presentan disimilitudes.

Sinteticemos entonces la teleología subjetiva y objetiva de la institución analizada: el *telos* de la censura legislativa, contenida en el art. 158.I.18 de la Constitución, es la destitución del ministro censurado y la prohibición de restitución o reasunción de funciones por un plazo razonable de seis meses o un año, bajo amonestación de responsabilidad penal. El complejo de conductas (acción y abstenciones) tiene por finalidad evitar que el presidente continúe con la política pública reprobada por el Congreso.

Las razones alegadas por Áñez y Arce también suscitan serios reparos. El argumento de la jefa de Estado es endeble porque ella no puede constituirse en juez para evaluar si la censura puede ser calificada como un “freno” para su propia gestión. Asimismo, omitió considerar que la Asamblea es la institución que tiene la competencia de fiscalizar, justipreciar y, en su caso, reprobador su actividad administrativa. Si se consideraba inconstitucional lo decidido por la Asamblea Plurinacional, el Ejecutivo disponía de los instrumentos para comenzar los procesos constitucionales correspondientes para impugnarlo.

Lo argüido por Arce tampoco es sólido por cuanto se cobija, aparentemente, en peticiones de agrupaciones sociales que formalmente no tienen voz ni voto en las decisiones de nombramiento ministerial. Además, cuando sostiene que “no existe” normativa que le imposibilite volver a designar ministros censurados, este incurre en las dos primeras pseudorrazones men-

cionadas para relativizar los alcances de los efectos de la censura: como la vaguedad de la norma constitucional no prevé prohibiciones de restitución de ministros censurados en un plazo razonable, la interpretación literalista sugiere que estas no existen.

La justificación del incumplimiento de la censura legislativa respecto a la prohibición de restitución del ministro censurado es palmariamente inválida debido a la diferencia entre el orden constitucional vigente entonces (2004) y el de ahora (2009). Cuando Morales ratificó a sus ministros entre 2006 y 2007, el párrafo III del art. 70 del texto fundamental aún conservaba la impronta de un sistema de gobierno acentuadamente presidencialista, debido a que en lugar de la figura de la “destitución” se contemplaba la figura de la “renuncia”, que además era condicionada porque la decisión de aceptarla o rechazarla descansaba en el jefe del Ejecutivo.

Por las razones vertidas se concluye que el art. 158.I.18 de la norma fundamental no es una norma constitucional incompleta, pues tanto la voluntad del constituyente como su propósito permiten entender que la censura legislativa es *per se* un dispositivo de fiscalización adecuado, en el plano constitucional, para reprobar y pretender la modificación de la política pública en ejecución por medio de la destitución y prohibición de ratificación del ministro censurado o, de estar finalizada, sancionar los actos del Ejecutivo.

Las regulaciones legales de la Ley 1350 y las pretensiones normativas del proyecto de ley PL-504/22-23 son, por consiguiente, excesos y sobreabundancias de desarrollo legal que nos impelen a lamentar que en Bolivia siga vigente la concepción del Estado legal de derecho: la Constitución vale y es eficaz en tanto y en cuanto exista una ley que secunde su contenido deóntico. Los excesos se manifiestan en el excesivo plazo para la prohibición de ratificación del ministro censurado de la Ley 1350: tres años. Por su parte, las sobreabundancias se constatan tanto en la mencionada norma como en el proyecto de ley PL-504/22-23: la imposibilidad de redesignación y reasunción de funciones del ministro censurado en la misma cartera es una consecuencia lógica de la censura.

En ese orden de ideas, la SCP 0020/2023 constituye un exceso por parte del Tribunal Constitucional, por cuanto, en respeto a la autoridad demo-

crática de la Asamblea, la declaración de inconstitucionalidad es de *ultima ratio*. Antes de proceder con tal decisión, debió efectuar una interpretación histórica y teleológica como la expuesta y ejercitar una interpretación desde la Constitución y conforme con esta. Con los insumos formulados, el intérprete final del texto fundamental pudo haber conservado la Ley 1350, limitando el tiempo de alejamiento del ministro censurado a seis meses o un año, dependiendo del rechazo a la política pública en realización o fenecida. Además, esta habría supuesto una hermenéutica más acorde con el principio de responsabilidad (arts. 8.II y 232), la función, fin y deber de promover y difundir los principios (arts. 9.4 y 108.3), el postulado de la división de funciones (art. 12.I) y las competencias de fiscalización del congreso (art. 158.I.17) de la Constitución, así como el principio hermenéutico de la corrección funcional que determina que las atribuciones de los órganos de poder no deben ser desvirtuadas, como aconteció con la mencionada sentencia que hace prevalecer la competencia presidencial de designación de ministros sobre la de censura legislativa.

Conclusiones

Si se declara con grandilocuencia que Bolivia ha transitado del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derecho, la validez y eficacia del contenido deóntico de su Constitución no deberían estar supeditadas a la necesidad de leyes de desarrollo. Es cierto que en ocasiones será necesaria una ley de este tipo (por ejemplo, para la optimización de derechos sociales o para la organización de órganos constitucionales autónomos), pero en otras no serán sino ejemplos de no haber sabido escuchar la *virtud del silencio constitucional*. Esta es, justamente, la situación respecto a la vinculatoriedad de los resultados de los referendos y la proyección de los efectos de la censura legislativa.

En las instituciones mencionadas, la voluntad del constituyente y el *telos* dispuesto han sido desvirtuados por la indebida pragmática gubernamental, principalmente la del presidente y la de los legisladores o magistrados afines, junto con las organizaciones sociales.

Ateniéndonos al orden constitucional vigente, la desobediencia a los resultados del referéndum ha reportado un caso total, el referéndum del 21 de febrero (21F) de 2016, que fue incumplido por legisladores nacionales, los magistrados del Tribunal Constitucional, el expresidente Morales y el exvicepresidente García Linera. El desacato a la censura legislativa tiene como referente desobediencias cuasi totales: las restituciones por parte de Áñez y Arce de ministros reprobados y destituidos por el Legislativo en 2020 y 2023.

Lo incumplido respecto al 21F fue muy grave, y se evidencia en el caos social y político experimentado en octubre y noviembre de 2019, pero es un hecho individual. Las censuras despiertan mayor sorpresa si se las enfoca desde el ángulo de lo consuetudinario: la relativización de los efectos de la censura por dos presidentes podría configurar una costumbre constitucional *contra constitutionem* (contraria a la Constitución), que neutraliza la dinámica regular de las funciones de fiscalización de la actividad administrativa del Órgano Ejecutivo en el futuro.

Con el propósito de revertir estas conductas anticonstitucionales, algunas voces sugirieron enmendar la Constitución añadiendo dos normas: una tendiente a declarar la vinculatoriedad de los referéndums, y otra para impedir que el presidente ratifique a un ministro censurado. Las normas legales (026 y 1350) y las disposiciones constitucionales actuales no habrían sido suficientes para impedir el desconocimiento de la eficacia normativa de los referéndums y las censuras legislativas, hecho consentido por el Tribunal Constitucional Plurinacional, que se ha erigido en diversas oportunidades en una entidad suprademocrática y supraconstitucional, de verdugo antes que de guardián.

Se asevera que la decisión negativa o positiva del pueblo expresada en referéndum es *vinculante* y su *incumplimiento* genera responsabilidad penal, porque es razonable deducir que la voluntad del constituyente y la finalidad que insufló a tal dispositivo –con base en los antecedentes previos a la reforma de 2009– en el momento de configurarlo fue la de perfilarlo como un mecanismo popular de consulta del parecer de la nación sobre alguna cuestión de importancia estatal. Este argumento es secundado por la función primordial que desempeña en asuntos de reforma constitucional parcial o

total. A lo argüido se puede añadir que la interpretación brindada guarda mayor consonancia con la calidad de soberano del pueblo boliviano (art. 7) y la forma democrática de gobierno (art. 11.I) prevista por la Constitución.

La afirmación de que los efectos de la censura legislativa incluyen el alejamiento del ministro reprobado durante un plazo razonable de seis meses a un año con amonestación de responsabilidad penal, en caso de desacato por el presidente o por el propio ministro, es asimismo una deducción razonable de la voluntad del constituyente y la teleología del art. 158.I.18 de la Constitución. En efecto, estas quedarían burladas y relativizadas si el presidente pudiera restituir al ministro censurado y este pudiera volver a asumir las funciones de las cuales fue proscrito en un breve intervalo.

Pero lo manifestado dará pie a otras dos interrogantes. La primera: si los arts. 11.II.1 y 158.I.18 de la Constitución son *autosuficientes*, ¿por qué el Legislativo se empecina en emitir leyes que declaren la vinculatoriedad de los resultados de los referéndums y la prohibición de reincorporar a los ministros censurados en uno o tres años? Porque la filosofía del derecho positivo (legalista y decimonónica) aún tiene raíces en nuestra sociedad, en la comunidad de políticos y de sus asesores jurídicos. La segunda interrogante: si los arts. 11.II.1 y 158.I.18 de la Constitución son *autosuficientes*, ¿qué condición ostentan los preceptos legales que declaran la vinculatoriedad de los resultados de referéndums y la prohibición de reincorporar a los ministros censurados en uno o tres años? Son *excedentes normativos* o *normas constitucionales reflejo* de las construcciones deónticas perfiladas en la presente investigación.

Se estima que esta sería la interpretación correcta de los arts. 11.II.1 y 158.I.18 si el propósito de los operadores jurídicos en particular, y de la sociedad en general, fuera la modelación de un sistema político con mayores notas de constitucionalidad y democraticidad. En este sentido, quizá debamos dejar atrás la idea errónea de que la ley es la panacea para la resolución de todos los males de la bolivianidad y reconocer que nuestra Constitución, imperfecta como obra humana que es, tiene la capacidad normativa para regular la vinculatoriedad de las decisiones emitidas en referéndum y la prohibición de restitución y reasunción de funciones

del ministro reprobado mediante censura legislativa. Solo a partir de esta reflexión podremos librarnos de las patologías –fetichismo textual y reformismo constitucional– que limitan la construcción de un auténtico Estado constitucional democrático de derecho.

Fecha de recepción: 3 de marzo de 2024
Fecha de aceptación: 31 de mayo de 2024

Bibliografía

Aharon, Barak (2017). *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*. Lima: Palestra.

Arrarás, Astrid y Deheza, Grace (2004). “Referéndum del gas en Bolivia 2004: mucho más que un referéndum”. *Revista de Ciencia Política*, 25 (2): 161-172.

Asbún, Jorge (2007). “Referéndum por autonomía departamental: alcances e implicaciones”. *Revista Boliviana de Derecho*, 3: 49-68.

Barnett, Hilaire (2013). *Constitutional & Administrative Law*. Londres y Nueva York: Routledge.

Beltrán de Felipe, Miguel y Gonzáles García, Julio V. (2005). *Las sentencias básicas de Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Bolivia.com (2007). “Nuevamente un ministro de Evo es censurado y luego ratificado”. 12 de diciembre de 2007. <https://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/detallenoticia37106.asp>.

Cruz Apaza, Rodrigo René (2021). *Ensayos de Derecho Constitucional y Procesal Constitucional*. La Paz: Estandarte de la verdad.

Cruz Apaza, Rodrigo René (2022). “Democracia poliédrica, Una propuesta integrativa de los modelos constitucional, deliberativo y

monitorizado de democracia, en aras de una idónea defensa del sistema constitucional en Iberoamérica”. *Revista LP Derecho*, 2 (3): 35-63.

Cruz Apaza, Rodrigo René (2023). “Virtud del silencio: sobre la incompletitud y el contenido implícito de las constituciones en las reformas constitucionales”. *Revista LP Derecho*, 2 (4): 10-37.

De Mesa, José; Gisbert, Teresa y Mesa, Carlos D. (2007). *Historia de Bolivia*. La Paz: Gisbert.

El País (2006). “Evo Morales ratifica al ministro de Energía, censurado en el Senado”. 25 de agosto de 2006. https://elpais.com/internacional/2006/08/25/actualidad/1156456802_850215.html.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (2017). *Panorámica del Derecho Procesal Constitucional y Convencional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Gamboa Rocabado, Franco (2009). “La Asamblea Constituyente en Bolivia. Evaluación de su funcionamiento, contradicciones y consecuencias”. En: Käss, Susanne y Velásquez Castellanos, Iván (eds.). *Reflexión crítica a la nueva Constitución Política del Estado*: 17-66. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.

Guastini, Riccardo (2001). *Estudios de teoría constitucional*. México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

La Razón (2023). “Morales llama ministro ‘inconstitucional’ a Del Castillo y le responsabiliza de cualquier atentado contra él”. *La Razón*, 29 de junio de 2023. <https://www.la-razon.com/nacional/2023/06/29/evo-llama-ministro-inconstitucional-a-del-castillo-y-le-responsabiliza-de-cualquier-atentado-contra-su-vida/>.

Linares Quintana, Segundo V. (1987). *Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional argentino y comparado*. Buenos Aires: Plus Ultra.

Linares Quintana, Segundo V. (2008). *Tratado de interpretación constitucional*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

López Testa, Daniela (2023). *Identidad constitucional. Núcleo esencial de la Constitución de un país*. Buenos Aires: Astrea.

Martínez Dalmau, Rubén (2018). “¿Han funcionado las Constituciones del nuevo constitucionalismo latinoamericano?”. *Revista Derecho y Sociedad*, 51: 191-205.

Montesquieu, Charles Louis ([1748] 1906). *El espíritu de las leyes*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez.

Opinión (2023). “Presidente Arce justifica restitución de ministro: “no existe ninguna normativa que nos impida hacer esto”. 29 de junio de 2023. *Opinión*. <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/presidente-justifica-restitucion-ministro-gobierno-existe-ninguna-normativa-que-nos-impida-hacer/20230629204730912201.html>.

Rivera Santiváñez, José Antonio (1994). *Reforma a la Constitución: ¿modernismo del Estado?* La Paz: Kipus.

Sánchez Berzaín, Carlos (25 de agosto de 2020). “Fundamentos de la vigencia plena de la República de Bolivia por nulidad de la CPE de 2009 promulgada por Evo Morales”. <https://www.carlossanchezberzain.com/2020/08/25/fundamentos-de-la-vigencia-plena-de-la-republica-de-bolivia-por-nulidad-de-la-cpe-de-2009-promulgada-por-evo-morales/>.

Tribe, Laurence H.; Easterbrook, Frank H. y Stone, Geoffrey R. (2009). “The Invisible Constitution and the Rule of Law”. *Bulletin of the American Academy*, invierno de 2009: 59-71.

Urgente.bo (2020). “Áñez ratifica la confianza en el ministro de Defensa, tras la censura por parte del MAS”. 7 de marzo de 2020. <https://www.urgente.bo/noticia/a%C3%B1ez-ratifica-la-confianza-en-el-ministro-de-defensa-tras-la-censura-por-parte-del-mas>