

# BOLIVIA, CRONICA DE UN CONFLICTO CONSTITUCIONAL

Nancy Sonia SOTO RÍOS

| SUMARIO. I. Los hechos. II. El antecedente. III. La sentencia. IV. El conflicto entre poderes.

Bolivia está atravesando por un crítico conflicto constitucional. El [Presidente de la República](#) planteó ante el [Congreso Nacional](#), un juicio de responsabilidades contra cuatro miembros del [Tribunal Constitucional](#).

## I. Los hechos

En Bolivia, el Tribunal Constitucional (TC) forma parte del [Poder Judicial](#). Desde febrero de 2006 las relaciones entre ambos poderes, Ejecutivo y Judicial, devinieron en permanentes tensiones hasta llegar a la crispación el 9 de mayo del 2007, fecha en la que el TC emitió la Sentencia Constitucional (SC) [0018/2007](#).<sup>1</sup>

El fallo emerge de un recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad interpuesto por dos senadores nacionales impugnando el [Decreto Supremo N° 28993](#) (DS 28993) de 30 de diciembre de 2006, mediante el cual el Presidente de la República, designó en forma interina a cuatro Ministros de la [Corte Suprema de la Nación](#), cargos que se encontraban acéfalos, en tanto el Congreso Nacional, órgano competente para efectuar tales designaciones, cumplía el receso de fin de año.

El TC, a través de esta sentencia, si bien declaró la constitucionalidad del Decreto Supremo impugnado, también dispuso el cese de funciones de los cuatro Ministros designados por el Presidente y exhortó al Congreso para que, en ejercicio de su competencia legal, designe a la brevedad posible a los Ministros titulares de la Corte Suprema de Justicia para cubrir las acefalías existentes.

## II. Contexto normativo

Para una mejor comprensión del conflicto, será útil hacer una revisión del marco normativo nacional.

---

<sup>1</sup> Todas las sentencias en [www.tc.gov.bo](http://www.tc.gov.bo).

Bolivia se erige en un Estado Social y Democrático de Derecho en el que “La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno. Las funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, no pueden ser reunidas en el mismo órgano”. [Constitución Política del Estado](#) (CPE), artículos [1](#) y [2](#).

El Decreto Supremo (D.S.) es la norma que emana del Poder Ejecutivo y no tiene valor de ley, es una norma de desarrollo de la ley que se origina en el parlamento y a la que se encuentra subordinado por mandato de la misma Constitución cuando instituye entre las atribuciones del Presidente de la República: “1°. Ejecutar y hacer cumplir las leyes, expidiendo los decretos y órdenes convenientes, sin definir privativamente derechos, alterar los definidos por Ley ni contrariar sus disposiciones, guardando las restricciones consignadas en esta Constitución”. Disposición concordante con la que determina la primacía de la Constitución como Ley Suprema del ordenamiento jurídico ( artículos [226.1](#), [228](#) CPE).

El Poder Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Tribunal Constitucional, las [Cortes Superiores de Distrito](#), los tribunales y jueces, además del [Consejo de la Judicatura](#) (artículo [116.1](#) CPE).

La Corte Suprema es el máximo tribunal de Justicia ordinaria, contenciosa y contencioso-administrativa de la República, se compone de doce Ministros que son elegidos por el Congreso Nacional, por dos tercios de votos del total de sus miembros, de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura (artículos [117](#), [68](#) CPE).

El TC es el órgano encargado del control de constitucionalidad, de garantizar la primacía de la Constitución así como el respeto y la vigencia de los derechos y garantías fundamentales de las personas.(artículos [116.IV](#) CPE y [1](#) LTC).<sup>(2)</sup> Las resoluciones del TC son definitivas, producen efecto de cosa juzgada formal y material, no admiten recurso alguno, vincula a los poderes públicos y produce efecto *erga omnes* en el control de constitucionalidad abstracto. (artículos [119 a 121](#) CPE y artículos [7](#), [42](#), [44](#) LTC).

El TC está integrado por cinco magistrados titulares y cinco suplentes, designados por dos tercios del Congreso Nacional, por un periodo personal improrrogable de diez años. Pueden ser enjuiciados penalmente por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, ante querrela de los ofendidos o a denuncia de cualquier ciudadano, la Cámara de Diputados acusa ante el Senado que juzga en única instancia e impone la sanción y responsabilidad que corresponda con el voto de dos tercios de los miembros presentes. (artículos [119.II, VI](#), [62.3](#), [66.1](#) CPE).

---

<sup>2</sup> Ley del Tribunal Constitucional, [Ley N° 1836](#).

El Congreso Nacional tiene el deber legal de designar a los Magistrados del TC, en caso de acefalía, en un término máximo de treinta días desde que tome conocimiento formal de esa situación, debiendo convocar incluso a Congreso Extraordinario si fuese necesario (artículo [21](#) LTC).

## II. El antecedente

Las acefalías en el Poder Judicial han sido permanentes: desde 1999 la Corte Suprema de Justicia, venía funcionando sin el total de sus miembros; en el 2004 sólo estaban en ejercicio 6 Ministros, imposibilitando la conformación de las tres Salas y el Pleno que no contaba con los 8 votos que constituyen los dos tercios requeridos para adoptar decisiones, ocasionando retardación de justicia y afectando en definitiva a los derechos fundamentales de la ciudadanía y al mismo Estado de Derecho.

Ante esta situación y con un parlamento totalmente adverso, el ex Presidente de la República, Carlos Mesa, en julio del 2004, cuando finalizaba la legislatura congresal y se suponía el inicio del receso parlamentario, argumentando que se veía obligado por “el clamor de la sociedad” a recomponer el Poder Judicial, pero “cumpliendo rigurosamente la prerrogativa constitucional”, mediante [DS 27650](#), designó interinamente a seis ministros de la Corte Suprema, dos Consejeros de la Judicatura y nueve Fiscales de Distrito, en total a 17 autoridades cuya designación correspondía al Parlamento.

Este Decreto fue impugnado por medio de un recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad interpuesto ante el TC por un Diputado Nacional, bajo el argumento de que la medida presidencial vulneraba la CPE, que instituye el principio de separación de poderes, la independencia de la función jurisdiccional y del Ministerio Público, que invadía la competencia del Legislativo y que lesionaba el sistema de frenos y contrapesos inter poderes.

El recurrente argumenta en su memorial que “... la aplicación de la facultad contenida en el artículo [96.16](#) de la Constitución, de designar empleados de la administración, no puede incluir a las más altas autoridades del poder judicial por cuanto ello significaría el sacrificio y sometimiento del principio de independencia frente al poder absoluto y discrecional del Presidente de la República”, por cuanto esa facultad está restringida a los empleados de la administración o sea del Poder Ejecutivo.

En su fallo el TC determina: “1. Declarar la inconstitucionalidad del Decreto Supremo impugnado. 2. Diferir por sesenta días los efectos de su resolución y 3. Exhortar al Congreso Nacional para que en ese mismo término designe a los funcionarios a que se

refiere la norma declarada inconstitucional a fin de evitar que se produzcan acefalías cumplido ese plazo”.<sup>3</sup>

Los fundamentos jurídicos de este fallo se sustentan en una noción de Estado de Derecho, “...que se configura bajo la idea de: a) separación de los poderes estatales; b) sometimiento de todos los poderes al orden constitucional y a las leyes; c) sujeción de la administración a la ley y control judicial; d) reconocimiento jurídico formal de una serie de derechos, libertades y garantías fundamentales”. Esta es una noción que el TC ha venido manteniendo en su línea jurisprudencial.<sup>4</sup>

En este marco, reafirma el valor que tiene para el Estado Democrático y de Derecho el principio de división de poderes establecido por la CPE, artículos [2](#), [30](#), [69](#), [115.1](#) y [116.VI](#) “... que implica la distribución de competencia y potestades entre diversos órganos estatales para el ejercicio del poder del 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...”.

Siguiendo este razonamiento expresa que la soberanía popular es un principio rector de la Ley Fundamental (artículo 1 CPE) que se concretiza en las normas constitucionales y otras de desarrollo que establecen las formas de elección y designación de diferentes cargos en el Poder Judicial, “De ahí que cuando la Constitución establece que la elección de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados del Tribunal Constitucional, Consejeros de la Judicatura, Fiscal General de la República y Fiscales de Distrito, se efectúe por los órganos del Congreso Nacional legitimados para cada caso, se lo hace bajo la idea de que los mismos ostentan la representación del pueblo, en cuyo nombre y representación se promuevan la acción de la justicia, se defienda la legalidad, los intereses del Estado y la sociedad y se administra justicia”.

Para definir el alcance de de la facultad concedida al Presidente para designar interinamente a empleados que deben ser elegido por otro poder, (artículo 96.16 CPE) el TC empieza analizando el término “empleado” y luego de una interpretación gramatical afirma que existe una distinción conceptual entre empleado público y funcionario y que tal diferencia no concuerda con el contenido de la CPE, por cuanto ésta utiliza ambos términos indistintamente, lo que pasa a demostrar en una revisión del texto constitucional actual, de leyes de desarrollo y de anteriores constituciones, para finalmente concluir en que “... la atribución contenida en el artículo 96.16 de la CPE, abarca a todos los servidores públicos que deban ser elegidos por otro poder, y no solamente a los funcionarios del Poder Ejecutivo, ni empleados públicos en sentido estricto”.

---

<sup>3</sup> [SC 0129/2004](#) de 10 de noviembre, Magistrado Relator, Dr. Willman Ruperto Durán Ribera, entonces Presidente del TC.

<sup>4</sup> [SC 501/2002-R](#) de 30 de abril, [SC 101/2004](#) de 14 de septiembre.

En cuanto al alcance de la atribución misma, en una interpretación finalística, refiere que la norma está destinada a precautelar que los órganos del poder estatal funcionen de manera ininterrumpida en un Estado, que "...esta finalidad no podría lograrse, si se entendiera que la atribución del Presidente de nombrar a los funcionarios en acefalía a la que se refiere el precepto constitucional, en el sentido de la Constitución, se limitase a los funcionarios del Poder Ejecutivo, únicamente". Entendimiento que le lleva a concluir "...que la atribución contenida en el artículo 96.16 de la CPE, abarca a todos los servidores públicos que deban ser elegidos por otro poder, y no solamente a los funcionarios del Poder Ejecutivo, ni empleados públicos en sentido estricto".

Para el TC este alcance de la prerrogativa presidencial sigue el criterio interpretativo de legislación comparada de Argentina ([artículo 99](#) de la Constitución de la Nación Argentina), República Dominicana ([artículo 55.9](#) de la Constitución de la República Dominicana), México ([artículo 96](#) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Luego pasa a analizar si se cumplieron las dos condiciones establecidas por la CPE ([artículo 95.16](#)), para que el Presidente pueda hacer uso de esa prerrogativa, 1. Renuncia o muerte de la autoridad que debe ser reemplazada y 2. Receso parlamentario. En cuanto a la primera, considera que "fue parcialmente observada respecto a los Ministros y Consejeros de la Judicatura, cuyos cargos efectivamente estaban en acefalía por la renuncia o muerte de los anteriores titulares", lo que no se aplicaba a los fiscales puesto que los cargos estaban en régimen de suplencia. En lo que se refiere a la segunda, receso del Congreso, luego de hacer una revisión pormenorizada del significado del término receso y de los contenidos de los preceptos que regulan el receso parlamentario, además de la certificación presentada por ambas Cámaras acreditando que el receso no fue decretado, el TC llega al razonamiento que el mismo no se produjo, por tanto no se cumplió esta condición.

Desde esa fundamentación emite la SC 0129/2004 de 10 de noviembre, dictaminando que "...el Decreto Supremo impugnado vulnera el principio de separación de poderes y el principio de legalidad, pues no se sujetó a la previsión constitucional para hacer uso de la permisión que le otorga el artículo 96.16 de la CPE al Presidente de la República; lo que determina que el nombrado dignatario de Estado, al momento de emitir la norma impugnada, invadió las competencias del Poder Legislativo, infringiendo los artículos 2, 59.20, 117.IV, 122.III y 62.5, con relación al [artículo 39](#) de la LOMP".<sup>5</sup> Sentencia signada por el Dr. Willman Ruperto Durán Ribera, Presidente y relator de la misma, además de los Magistrados, Dra. Elizabeth Iñiguez de Salinas, Dr. José Antonio Rivera Santivañez y Dra. Martha Rojas Alvarez.

El fallo desató una gran polémica, en ese momento, no por el alcance de la prerrogativa para que el Ejecutivo constituya el Poder Judicial al margen de la soberanía popular

---

<sup>5</sup> LOMP, [Ley Orgánica del Ministerio Público](#).

expresada en el Congreso, sino que el problema surgió frente a la duda de si hubo o no receso congresal que habilite al presidente para elegir a las autoridades judiciales. Se produjeron discrepancias en el legislativo donde sus miembros se enfrascaron en sendas discusiones, unos a favor del gobierno afirmando que hubo receso, otros apoyando al Tribunal Constitucional y sosteniendo lo contrario.

El Presidente presentó una solicitud de revocatoria de la sentencia emitida bajo el argumento de que: “Las certificaciones señaladas que han sido determinantes para el pronunciamiento de la Sentencia Constitucional 0129/2004 no responden a la verdad de los hechos”. En el memorial sostiene, “... si bien el [artículo 41](#) de la Ley del Tribunal Constitucional (LTC) establece que las resoluciones del Tribunal Constitucional no admiten recurso alguno, por la gravedad de los hechos, que han sido determinantes para el pronunciamiento de la SC 129/2004, sobre base falsa, solicito la revocatoria de la Sentencia Constitucional”. Acompañó varios documentos como prueba de su aseveración.

Mediante Auto Constitucional [0030/2004-O](#) de 23 de noviembre de 2004, el TC rechazó el recurso de revocatoria planteado. Dos fundamentos jurídicos esgrime el TC, en el primero, desvirtúa la atribuida falsedad de la base argumentativa sobre la que sustentó su decisión, exponiendo en detalle los documentos y pruebas que le llevaron a colegir que el receso congresal no se produjo y en el segundo, desarrolla la limitación procesal constitucional que instituye el fecto de sus fallos de cosa juzgada formal y material ([CPE 121.1](#)).

La controversia política desatada en torno a si hubo o no receso parlamentario, impidió un análisis más reflexivo sobre los otros dos aspectos importantes que definió el TC en la SC 129/2004, la calidad de *empleado* de las altas autoridades del Poder Judicial y la interpretación del artículo 96°.16 de la CPE sobre el alcance de la prerrogativa presidencial de designar con carácter interino a miembros de otro poder en determinadas circunstancias.

El fallo constitucional finalmente tuvo que ser aceptado por el Ejecutivo, quedaba pendiente la labor congresal de designar a las autoridades judiciales en el término de seis meses. El país atravesaba por una etapa de crisis política y social aguda con un permanente enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo en un escenario social de conflictos que debilitaban la institucionalidad, en ese marco voceros de los partidos políticos con representación parlamentaria declararon que “las designaciones no son una tarea prioritaria en esta coyuntura”, lo que generó medidas de presión hacia el Congreso hasta lograr que concreticen las designaciones, selección que fue calificada como fruto del cuoteo político partidario.

Luego de mucho tiempo, la Corte Suprema de Justicia inauguró el año judicial de 2005 con sus doce miembros. Poco habría de durar la situación pues a lo largo de éste y del siguiente año, se produjeron 5 acefalías y el Congreso incurrió nuevamente en omisión.

### III. La sentencia

A un mes del inicio de la gestión gubernamental del Presidente Evo Morales, (21 de enero de 2006) las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Judicial empezaron a deteriorarse. Todo empezó cuando los magistrados se declararon en emergencia por el recorte de los salarios, medida que afectó a toda la administración pública, en virtud a la determinación del Presidente de reducir el monto de su propio sueldo y que ningún funcionario podía percibir un salario superior.

Posteriormente, el gobierno fustigó duramente y en reiteradas ocasiones al TC, en particular, y a los miembros del Poder Judicial, en general, por fallos emitidos por el órgano contralor de la constitucionalidad en la definición de recursos constitucionales que le fueron planteados.

A diferencia de la gestión gubernamental presidida por Mesa, el Presidente Morales cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria (57 %). En diciembre del 2006, cuando el Congreso suspendió labores por fin de año, receso que duraría un mes, el trámite para la elección de los Ministros de la Corte Suprema estaba estancado debido a desinteligencias políticas. Además, el Consejo de la Judicatura había remitido, meses atrás, el resultado de la convocatoria realizada con ese fin y una lista de aproximadamente 150 postulantes.

En ese contexto, sorpresivamente, el 30 de diciembre, el Primer Mandatario emitió el DS 28993 designando en forma interina a cuatro ministros de la Corte Suprema, a quienes les tomó juramento y posesionó en el cargo.

Este DS fue impugnado por dos senadores de la oposición mediante un recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad. En su demanda, los recurrentes sostienen que la facultad conferida por el artículo 96°.16 de la CPE, para designar empleados interinamente en tanto el parlamento se encuentre en receso, se refiere sólo a empleados del Poder Ejecutivo, ya que "...si las altas autoridades del Poder Judicial son nombradas por el Poder Ejecutivo, se rompe el principio de independencia y separación de poderes y se altera el equilibrio entre éstos".

Refieren las consecuencias negativas de esta medida presidencial que, además de incrementar la "preponderancia del Poder Ejecutivo" en el sistema, al realizar las designaciones sobre criterios subjetivos pone en riesgo la independencia judicial. A su

vez sostienen que “...se ha lesionado el principio republicano que señala que la designación de los jueces no puede depender sólo del arbitrio presidencial, sino que debe emerger de la soberanía popular a través de los canales constitucional y legalmente previstos al efecto, como es el de la participación del Poder Legislativo”.

Manteniendo los razonamientos y la línea jurisprudencial de la SC 129/2004 de 10 de noviembre, en cuanto al alcance y condiciones que deben cumplirse para el ejercicio de la prerrogativa presidencial, incluyendo a miembros de otros poderes, instituida por el artículo 96.16 de la CPE: renuncia o muerte de la autoridad a ser reemplazada y receso parlamentario, el TC emite la SC 0018/2007 de 9 de mayo, Magistrada Relatora, su presidenta, Dra. Elizabeth Iñiguez de Salinas.

Si bien este fallo mantiene la argumentación y línea jurisprudencial de la sentencia del 2004, incorpora a su vez nuevos elementos como el delimitar expresamente el alcance del control de constitucionalidad, precisando que “...el Tribunal Constitucional, como órgano encargado del control de constitucionalidad, no tiene a su cargo la evaluación de si son convenientes, oportunos o benéficos los propósitos buscados por las normas impugnadas, su labor se concentra en el control objetivo de constitucionalidad de las disposiciones legales objetadas...”, criterio fijado en la [SC 0051/2005](#) de 18 de agosto.

En los fundamentos doctrinales amplía el desarrollo de un Estado de Derecho a un Estado Social y Democrático de Derecho, que es el que proclama la CPE, y luego de constatar que a diferencia del 2004, en este caso el parlamento se encontraba en receso en la fecha que el Presidente emitió la norma impugnada, define que:

“(...) para la emisión del DS 28993 de 30 de diciembre de 2006, se han producido todas las condiciones que establece la propia Constitución Política del Estado (...) la atribución contenida en el artículo 96.16 de la CPE, no puede constituir en sí misma una lesión a los principios sobre los que se edifica el Estado Social y Democrático de Derecho o Estado Constitucional, como los de separación de funciones y soberanía popular, sino que ha previsto situaciones especiales que en determinadas circunstancias pueden acontecer, como lo ocurrido con la renuncia de cuatro Ministros de la Corte Suprema de Justicia, dando lugar a la dictación del Decreto Supremo objetado que, de acuerdo a lo expuesto, no es contrario al contenido del artículo 2 de la CPE”.

Luego de esa primera conclusión, pasa a valorar el carácter de interinidad de los nombramientos realizados al amparo del artículo 96.16 de la CPE, llegando al razonamiento de que el mismo, “...sólo puede durar mientras el órgano encargado de realizar las designaciones se encuentre en receso...”, que al reiniciar sus funciones el Congreso, no existe impedimento para que cumpla con el deber previsto en la CPE (artículo [59.20](#)) y que los nombramientos emerjan de la “expresión democrática que los representantes nacionales encarnan”, deber que, puntualiza, debe cumplirse con diligencia.



Siguiendo esa línea, en una aplicación extensiva del ordenamiento jurídico, el TC recurre al contenido de una Ley de 1911 para determinar el alcance temporal del interinato. Esta norma establece que los nombramientos interinos de puestos públicos hechos por el Ejecutivo “...sólo tendrán efecto por el término de tres meses, pasado el cual, el nombramiento caducará de hecho”, y en el caso específico, que: “Los nombramientos interinos en cuya provisión constitucional intervinieren las Cámaras Legislativas, no caducarán sino a los tres meses de la instalación del Congreso, salvo que éste hubiese intervenido antes en dichos nombramientos”. Término de 90 días, establecido a su vez, por la ley del [Estatuto del Funcionario Público](#) y su reglamento, para los funcionarios públicos interinos, calidad distinta a la de los funcionarios electos como los Ministros de la Suprema, disposiciones que, en una interpretación integradora, el TC expone como referencia comparativa.

Sobre la base de estos fundamentos el TC concluye señalando que por tal carácter, las designaciones realizadas por el Presidente de la República, no pueden extenderse por tiempo indefinido, “... sino únicamente durante el tiempo que dure el receso parlamentario y éstos designen a los funcionarios judiciales, tiempo que no puede exceder, (...) de los noventa días que señalan las normas legales antes aludidas, ya que cumpliendo ese término, pierden sus prerrogativas y competencias”.

Como a esa fecha ese término había fenecido y el parlamento había reiniciado sus actividades, “en uso de las atribuciones otorgadas por el art. 48.4 de la LTC que le faculta dimensionar los efectos de las resoluciones en el tiempo, evitando que a consecuencia de su fallo se cree en el país una situación que provoque mayores lesiones a la Constitución Política del Estado y a la seguridad jurídica del país”<sup>6</sup>, dispone que los cuatro Ministros de la Corte Suprema de Justicia, designados mediante el mencionado DS 28993, quedarán cesantes de sus cargos al momento de ser notificados con la sentencia, sin que ello afecte los fallos y resoluciones dictados por los mismos hasta que dejen sus funciones.

Finalmente exhorta al Congreso para que a la brevedad posible realice las designaciones de los Ministros Titulares de la Corte Suprema de Justicia.

Esta SC 0018/2007, que lleva la firma de los Magistrados Dra. Elizabeth Íñiguez de Salines (Presidenta del TC), Dra. Martha Rojas Álvarez (Decana) y los Dres. Wálter Raña y Artemio Arias, tuvo el voto particular de la Dra. Silvia Salame Farjart, quien considera que el DS 28993 debió ser declarado inconstitucional por vulnerar la independencia de poderes y el principio de legalidad, por no sujetarse a las condiciones previstas por la CPE (artículo 96.16), para hacer uso de las prerrogativas otorgadas al

---

<sup>6</sup> Artículo 48: FORMA Y CONTENIDO DE LA SENTENCIA: En las sentencias, el Tribunal debe resolver cada una de las cuestiones planteadas; cuando sean varias, pronunciándose en forma expresa sobre ellas. La sentencia se tendrá por fallo y contendrá: (...) 4. La parte resolutive en la que se pronunciará el fallo sobre el fondo del recurso o demanda, en la forma prevista para cada caso, su dimensionamiento en el tiempo y los efectos sobre lo resuelto (...), Ley del Tribunal Constitucional.

Presidente de la República, “lo que determina que el nombrado dignatario de Estado, al momento de emitir la norma impugnada, invadió las competencias del Poder Legislativo, infringiendo los artículos 2, 59.20 y 117.IV de la CPE”.

El razonamiento de la disidencia se fundamenta en que la labor del TC se limita al control objetivo de constitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas; la consideración de la duración de los interinatos no guarda pertinencia con el mismo; la facultad otorgada al Presidente por la CPE (artículo 96.16, debe sujetarse a los alcances de los artículos 1 y 2 de la CPE, “...sin alterar o afectar el régimen democrático del Gobierno ni la división de poderes...” y que debe ser ejercida “... cuanto esa designación sea necesaria e ineludible para garantizar la prosecución de las funciones de la entidad pública que, por renuncia o muerte del funcionario, hubiera causado la paralización de la misma”; situación que no se aplicaba a la Corte Suprema de Justicia, por cuanto la misma se encontraba funcionando normalmente.

Advierte que admitir la constitucionalidad del decreto impugnado, “sería sentar un precedente que afectaría en el futuro al principio básico de la división e independencia de los Poderes del Estado”.

Para el Poder Ejecutivo, el TC cambió la línea jurisprudencial de la SC 0129/2004, incurrió en contradicción al haber declarado constitucional el DS que designa a los Ministros de la Corte Suprema y, al mismo tiempo, les ha cesado en sus funciones, suspensión que considera está fuera de la competencia del TC. A su criterio, la atribución ejercida para la designación no establece límite temporal, sólo requisitos que la misma SC confirma que se cumplieron, por lo que solicitó complementación y enmienda a la SC 0018/2007. Complementación a varios aspectos de la base argumentativa del fallo y enmienda para que los Ministros designados permanezcan en el cargo hasta que el Congreso designe a los titulares y para que establezca un plazo en el que el Congreso deba designar a Ministros titulares.

Si bien las sentencias del TC tienen carácter definitivo, la ley que regula su funcionamiento admite la posibilidad de “...aclarar, enmendar o complementar algún concepto oscuro, corregir un error material o subsanar alguna omisión sin afectar el fondo de la resolución” (LTC 50). En el presente caso, mediante Auto Constitucional [0017/2007-ECA](#) de 11 de mayo, el TC declaró no haber lugar a las mismas, exponiendo en detalle, a cada una de las observaciones hechas por el Ejecutivo, los argumentos en que sustentaba esta negativa.

La medida contrarió al Primer Mandatario quien expresó su protesta contra los cuatro magistrados del TC que suscribieron la sentencia, argumentando que el fallo era político, que esta entidad no acompañaba el proceso de cambio, no cumplía las normas ni la misma Constitución. Posteriormente, presentó al Congreso Nacional una demanda en contra de los magistrados del TC por los delitos de “resoluciones contrarias a la

Constitución y las leyes, incumplimiento de deberes, impedir o estorbar el ejercicio de funciones y prevaricato”.

Desde diversos sectores del Ejecutivo, Legislativo y de movimientos sociales políticamente afines al gobierno, se atacó duramente al TC, en tanto en la Cámara de Diputados se inició el juicio de responsabilidades sobre la base de la [Ley Procesal para el Juzgamiento de Altas Autoridades del Poder Judicial y del Fiscal General de la República](#).<sup>7</sup>

Siguiendo este procedimiento, se inició la etapa preparatoria del juicio contra los cuatros Magistrados, y en una de las primeras actuaciones el Secretario del Comité de Ministerio Público de esta Cámara, en su calidad de Fiscal, emitió una orden de aprehensión argumentando un presunto incumplimiento a una citación que se había hecho a los cuatro encausados para que se presenten a declarar ante aquella instancia, no obstante que ellos se encontraban en instalaciones del mismo Congreso en espera de una respuesta a la excepciones de previo y especial pronunciamiento que habían presentado ante la Comisión de la misma Cámara que actúa como Juez. Para hacer cumplir la orden esta instancia congresal pidió la intervención de la fuerza pública. No se llegó a producir este extremo por la protección que brindaron a los Magistrados, periodistas y parlamentarios de la oposición.

Después se conoció que había “desaparecido” el memorial de excepción presentado, situación que se aclaró con la copia exhibida por un diputado opositor miembro de ese Comité. Los diputados del MAS<sup>8</sup>, por su parte, declararon que la documentación fue presentada a destiempo. Sin que se resuelvan las excepciones, este Comité presentó su informe preliminar en el que recomienda “...formular imputación en contra de Elizabeth Íñiguez, Martha Rojas Álvarez, Walter Raña y Artemio Arias, magistrados del Tribunal Constitucional, por existir suficientes indicios sobre su participación en el delito de prevaricato y en el delito de impedir y estorbar el ejercicio de funciones”, en este caso del Presidente de la República. La Comisión aprobó el informe y notificó a los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional con la imputación formal (21/06/07).

En tres meses tendrá que presentar la acusación ante el Senado, caso en que serían suspendidos los cuatro magistrados del TC y, en la práctica, éste entraría en receso ya que quedaría con un sólo miembro toda vez que desde marzo de 2006, sólo cinco Magistrados integran el TC, dos titulares y tres suplentes, que asumieron la titularidad ante renuncia de quienes ocupaban ese cargo, debido a la omisión del Congreso de designar a los restantes cinco magistrados para llenar las acefalías del órgano contralor de la constitucionalidad en Bolivia.

---

<sup>7</sup> Ley 2623, de 22 de diciembre de 2003.

<sup>8</sup> Movimiento al Socialismo, partido que tiene como Jefe al Presidente de la República, Evo Morales.

#### IV. El conflicto entre poderes

La situación descrita refleja el estado del conflicto constitucional en el que se encuentra Bolivia. Conflicto que se produce, siguiendo a Campbell, “cuando un órgano público, con su acción u omisión, genera como resultado la infracción formal o sustancial de preceptos o principios contenidos en la Constitución Política”.<sup>9</sup> En este caso, un conflicto que involucra a los tres poderes del Estado.

La CPE boliviana, declara la independencia y coordinación de los Poderes, en su texto cada órgano tiene expresamente definidas y delimitadas sus atribuciones, competencias y facultades. Sin embargo, este principio ha sido superado por la realidad en la que el Ejecutivo permanentemente ha intervenido en forma directa o indirecta en el Legislativo y en el Judicial.

En este contexto, el mantenimiento de las acefalías en el Poder Judicial ha sido crónico, se ha originado y mantenido debido a la reiterada omisión del Congreso Nacional, principalmente, a las maniobras de los partidos políticos con representación parlamentaria que en cada intento de designación no lograban los dos tercios de votos en forma transparente, tampoco mediante lo que se ha denominado el “cuoteo” político, en el que prevalece el interés de cada partido para designar en los diferentes cargos a gente de su entorno y se impone el toma y daca en vez de la lógica concertación democrática sobre méritos y no sobre afinidades partidarias.

En desmedro de la independencia de poderes, esta práctica de repartir cargos también ha incluido la de provocar acefalías en la Corte Suprema. La historia consigna varias páginas de intervenciones del Ejecutivo y Legislativo en el Poder Judicial, una de ellas, la que se inscribió en 1994, cuando fuera de todo procedimiento legal, ambos poderes, mediante un juicio por prevaricato destituyeron y sancionaron prohibiéndoles el ejercicio de cargo público por el lapso de 10 años, al entonces Presidente de la Corte Suprema y a un Ministro de la misma, en lo que el primer presidente del Tribunal Constitucional, Dr. Pablo Dermizaky, ha calificado como “intentos democráticos para avasallar el Poder”.<sup>10</sup>

Años más tarde, en 2001, un nuevo Congreso Nacional desagravió a ambos profesionales, reconociendo que no se habían seguido los pasos legales para ambas destituciones, les rehabilitó a instancia de los familiares, para entonces ya había fallecido uno de ellos.

---

<sup>9</sup> J. COLOMBO CAMPBELL, “El Conflicto Constitucional y sus Formas de Solución”, *Justicia Constitucional y Estado de Derecho*, Memoria n° 5, Tribunal Constitucional de Bolivia, Sucre, Marzo de 2001, p. 136.

<sup>10</sup> P. DERMIZAKY PEREDO, *Derecho Constitucional*, Editorial Tupac Katari, Sucre, 5ª ed., pp. 439 y 442.

Cuando se produjo el mencionado juicio, no existía el Tribunal Constitucional, éste fue creado por la reforma constitucional de 1994 e inició actividades a partir de 1998. A lo largo de estos 9 años de control de constitucionalidad, el TC ha tenido que superar episodios críticos de importante magnitud, incluso con la misma Corte Suprema, que llegó a presentar un proyecto de modificación de la LTC sobre el efecto vinculante de sus resoluciones.

El mayor impasse con el Parlamento se produjo en 2002, cuando en el marco de un Recurso contra Resoluciones Legislativas, Congresales o Camerales, el TC emitió la [SC 62/2002](#) de 31 de julio, declarando fundado el recurso y dispuso la nulidad de una resolución de la Cámara de Diputados, que había determinado la separación definitiva y la pérdida de mandato del entonces diputado, Evo Morales, hoy Presidente de la República. Por la vía de aclaración, complementación y enmienda, el TC determinó a su vez que esta Cámara, le cancele las dietas correspondientes a los seis meses que duró la suspensión. Fallo que tensionó las relaciones con este Poder.

Fueron varias las crisis con el Poder Ejecutivo en las diferentes gestiones gubernamentales. La más importante, antes de la actual, con la administración de Carlos Mesa a raíz de la mencionada SC 0129/2004, la que no sólo generó gran controversia y tensión, sino también una guerra declarada entre el Poder Ejecutivo y el TC, consecuencias que para el ex magistrado José Antonio Rivera S. "...es normal, aunque no siempre razonable ni admisible, pues sucede que quien ejerce el poder público no gusta que se ejerza un control sobre sus actos y decisiones, ya que siempre busca un poder omnímodo e incontrolado; de manera que un Tribunal Constitucional que desempeñe sus funciones con efectividad e idoneidad resulta siendo una amenaza a sus pretensiones".<sup>11</sup>

La mayor crisis es la que se está produciendo en la actualidad y que ha devenido en un juicio contra cuatro magistrados del TC, en el que se advierte cierta ausencia de garantías, por citar algunas:

- Parcialidad del órgano que juzga, tanto la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial, que actúa en calidad de Juez, como el Comité del Ministerio Público y Policía Judicial, que ejerce el rol de fiscal, ambos de la Cámara de Diputados, están conformados mayoritariamente por correligionarios del MAS, partido que preside el Primer Mandatario.
- Emisión de una orden de aprehensión al margen de la ley, por cuanto, de acuerdo a la normativa procesal, una medida cautelar de carácter personal sólo puede ser dispuesta cuando existe acusación formal en un procedimiento penal.

---

<sup>11</sup> J. A. RIVERA SANTIVÁÑEZ, "El Tribunal Constitucional es el Nuevo Modelo de Estado", *Justicia Constitucional y Estado de Derecho*, Memoria n° 10, Tribunal Constitucional de Bolivia, Sucre, 2006, pp. 156 y 157.

- La imputación se refiere a los delitos de prevaricato e impedir y estorbar el ejercicio de funciones, este último que se encuentra tipificado en el Código Penal ([artículo 161](#)) tiene como sujeto activo a personas particulares, fuera del capítulo referido a delitos en el ejercicio de la función judicial, donde sí se encuentra configurado el prevaricato ([artículo 173](#)).

Es evidente que ningún TC o su similar es infalible y que en todo juicio de constitucionalidad puede haber varios criterios de interpretación con resultados diferentes. En el presente caso, por ejemplo, quien escribe estas líneas no concuerda con la interpretación hecha por el TC en torno a que el término “empleado” que utiliza las CPE abarque también a los Ministros de la Corte Suprema, ya que revisando la misma definición que incorpora el TC en su fundamentación, del Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Osorio, es posible advertir: empleado es el “...agente que presta servicios con carácter permanente, mediante remuneración, en la administración nacional, provincial o municipal. Se encuentra jerárquicamente dirigido por el funcionario público, por el agente de la administración nacional, provincial o municipal que tiene la representación del órgano al frente del cual encuentra, con facultades de voluntad de imperium, con el ejercicio de la potestad pública” (SC 0129/2004). Calidad que no se aplicaría a los Magistrados de la Corte Suprema ya que no se encuentran jerárquicamente dirigidos por funcionario público alguno.

También exterioriza su desacuerdo con el alcance establecido por el TC, que a su vez es sostenido por el voto particular, de la facultad concedida al Presidente de la República, por el artículo 96.16 de la CPE, de nombrar con carácter interino también a las altas autoridades del Poder Judicial, en determinadas circunstancias, al respecto considera que tal vez el resultado hubiera sido otro si en el marco de la interpretación sistemática e integradora el TC contrastaba el artículo 96.16 de la CPE, con los artículos 30, 31, 59.20, 69, 115.I, 117.IV, también constitucionales,<sup>12</sup> que desarrollan y complementan los principios de soberanía popular e independencia de poderes instituidos en los artículos 1.II y 2 de la CPE.

---

<sup>12</sup> Artículo 30: “Los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les confiere esta Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente les están acordadas por ella”.

Artículo 31: “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”.

Artículo 59: “Son atribuciones del Poder Legislativo: (...) 20. Nombrar, en sesión de Congreso, a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo, por dos tercios de votos de sus miembros”.

Artículo 69: “En ningún caso podrá delegar el Congreso a uno o más de sus miembros, ni a otro Poder, las atribuciones que tiene por esta Constitución”.

Artículo 115.I: “Ni el Congreso, ni asociación alguna o reunión popular pueden conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias ni la suma del Poder Público, ni otorgarle supremacías por las que la vida, el honor y los bienes de los habitantes queden a merced del Gobierno, ni de persona alguna”.

Artículo 117.IV: Ver p. 2.

No obstante corresponde hacer una puntualización, fue la SC 129/2004 de 10 de noviembre, la que definió el alcance del término “empleado” y la que sentó la línea jurisprudencial en cuanto al alcance (también a las autoridades del poder Judicial) y condiciones (renuncia o muerte de la autoridad a ser reemplazada y receso parlamentario) que deben cumplirse para el ejercicio de la prerrogativa presidencial instituida por la CPE (artículo 96.16), línea que siguió la SC 0018/2007 de 9 de mayo.

Lo complementario y novedoso fue la determinación de dejar cesantes a los cuatro Ministros de la Corte Suprema de Justicia, designados mediante el mencionado DS 28993, desde el momento de ser notificados con la sentencia y declarar la validez legal de los fallos y resoluciones dictados por los mismos hasta ese momento, medida adoptada en el razonamiento del TC para evitar perjuicios y perturbaciones que se pudieran ocasionar a la seguridad jurídica en general y a situaciones jurídicas consolidadas.

Práctica que ha venido implementando el TC vía modulación de las sentencias en cuanto a sus efectos, como explica el ex Magistrado Rivera Santibáñez, “...en el marco del principio de la conservación de la norma previsto por el [artículo 4](#) de la Ley N° 1836, el Tribunal Constitucional tiene una variedad de posibilidades para modular sus sentencias en cuanto a su contenido, así como a sus efectos, de manera que el recurso no concluya en la simple declaración de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición legal impugnada, sino que pueda dictar sentencias interpretativas, sentencias exhortativas, sentencias aditivas o integradoras, con efecto diferido o efecto retroactivo, conforme corresponda, y según los casos que se presenten”.<sup>13</sup>

En el ejercicio de los derechos ciudadanos, se puede estar de acuerdo o en desacuerdo con el contenido de la SC 0018/2007, empero de allí a someter a los miembros del TC firmantes del mismo a un juicio de responsabilidades, consideramos que es desproporcionado, pone en peligro la institucionalidad y los cimientos del Estado de Derecho. Para el pleno del TC en este proceso al que cuatro de sus miembros están sometidos: “El objetivo claro y manifiesto es eliminar al guardián de la Constitución, sometiendo a sus miembros a un juicio político en el Congreso, el que sin duda actuará de acuerdo con la voluntad del Presidente de la República, convertido en juez y parte(...) constituye una flagrante injerencia del Poder Ejecutivo en otro poder del estado, que busca así la acumulación de los tres poderes en sus manos, desconociendo el principio de división e independencia de poderes prevista en el artículo 2 de la Constitución Política del Estado”.<sup>14</sup>

El ideal del Estado de Derecho es un Estado íntegramente sometido al Derecho en el que existen límites a sus poderes, donde los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial

---

<sup>13</sup> J. A. RIVERA SANTIVÁÑEZ, *Jurisdicción Constitucional. Procesos Constitucionales en Bolivia*, Editorial Kipus, Sucre, 2ª ed. actualizada, 2004, p. 220.

<sup>14</sup> En <http://prensa.tribunalconstitucional.gov.bo/archives/202>, “El Tribunal Constitucional al Pueblo de Bolivia”, Conferencia de Prensa del 17 de mayo de 2007.

se contrarrestan entre sí en un sistema de frenos y contrapesos, todos limitados por el imperio de la Ley. Principios que en el presente conflicto no se materializan, nada nuevo sin embargo para la doctrina constitucional, pues según Loewenstein: “La separación de poderes, tan firmemente enraizada en el corazón del constitucionalismo clásico, está completamente sobrepasada por la actual dinámica política, y ello no sólo en los regímenes autoritarios, sino también en los constitucionales”.<sup>15</sup>

Para Pereira Menaut, existe una crisis de la doctrina de la separación de poderes, ya que la misma “frenó el absolutismo, pero no fue capaz de frenar al Estado” por su desmesurado crecimiento. Un crecimiento desequilibrado de los tres poderes, en el que el Ejecutivo alcanzó un desarrollo “elefantiásico” en desmedro de los otros dos e identifica como un factor de gran importancia para esta situación, algo que no pudo ser previsto por Locke, propugnador de este principio en 1690, la existencia de los modernos partidos políticos. “Si la mayoría del legislativo pertenece al mismo partido que el ejecutivo la separación y control serán ilusorios. Si además, el ejecutivo influye en la composición del tribunal constitucional (...) por medio del parlamento, y si el mismo partido controla los principales mass media y sindicatos...”.<sup>16</sup>

No obstante esta crisis de la separación de poderes, concluye Pereira Menaut, “todavía parece menos mala que su ausencia absoluta y formal, puesto que por ahora, seguramente no sería sustituida por alguna otra mejor salvaguarda de la libertad, sino por el poder puro y creciente”.<sup>17</sup>

Es posible que el TC de Bolivia haya incurrido en algún error a lo largo de los nueve años de vida que tiene, sin embargo fueron mayores los aciertos y los efectos positivos obtenidos por los mismos. Con su creación y funcionamiento la CPE de ser una norma meramente formal ha logrado tener una concreción material, merced al control de constitucionalidad que ha venido desarrollando los derechos humanos se han fortalecido y se ha ampliado su eficacia, también se ha frenado la arbitrariedad, por lo que de prosperar el juicio instaurado y ser suspendidos los cuatro magistrados del TC, el Estado de Derecho en Bolivia quedaría reducido a un simple enunciado.

Para cierre de esta crónica una nota de último momento, luego de un procedimiento totalmente inusual, en el que incluso se llegó a afectar derechos de los candidatos, el Congreso designó finalmente a los cuatro Ministros titulares de la Corte Suprema (12/07/07), los que serán posesionados en los próximos días. La prensa tituló “MAS y Podemos se reparten 4 ministros de la Suprema”.

---

15 Citado por A. C. PEREIRA MENAUT, *En Defensa de la Constitución*, Colección Jurídica, Universidad de Piura, 1ª ed. peruana, 1997, p. 192.

16 A. C. PEREIRA MENAUT, “*En Defensa...*”, cit., pp. 194 -211.

17 A. C. PEREIRA MENAUT, “*En Defensa...*”, cit., p. 214.



RESUMEN: En Bolivia, desde febrero de 2006, las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Judicial, devinieron en permanentes tensiones hasta llegar a la crispación el 9 de mayo del 2007, fecha en la que el Tribunal Constitucional emitió la Sentencia Constitucional (SC) 0018/2007. La misma emerge de un recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad interpuesto por dos senadores nacionales impugnando el Decreto Supremo N° 28993 (DS 28993) de 30 de diciembre de 2006, mediante el cual el Presidente de la República, designaba en forma interina a cuatro Ministros de la Corte Suprema de la Nación, cargos que se encontraban acéfalos, en tanto el Congreso Nacional, órgano competente para efectuar tales designaciones, cumplía el receso de fin de año. El presente artículo analiza estos hechos y se centra en el papel del Tribunal Constitucional, como garante de la Constitución Política del Estado y órgano básico en el fortalecimiento del Estado de Derecho en Bolivia.

PALABRAS CLAVE: Corte Suprema de la Nación, Tribunal Constitucional, Presidente de la República, Congreso Nacional, Constitución Política del Estado.