Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones, Seminarios y Tesis
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES

ISSN 2413 - 2810, Volumen 15, Nro. 24 Enero - Junio 2026 Pág. 19 - 34

LA CONTRADICTORIA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO PLURINACIONAL: UNA GENEALOGÍA CRÍTICA DE LA CONSTITUCIÓN BOLIVIANA

THE CONTRADICTORY CONSTITUTION OF THE PLURINATIONAL STATE: A CRITICAL GENEALOGY OF THE BOLIVIA CONSTITUTION

Sergio Rodrigo Zegarra Castro[1]

Recibido el 30 de abril de 2026

Aprobado el 15 de junio de 2026

RESUMEN

Este artículo presenta un análisis histórico-crítico de la Constitución boliviana de 2009, explorando las contradicciones normativas que limitan su eficacia material. Empleando una metodología que articula la dogmática jurídica con una historiografía crítica (sustentada en fuentes hemerográficas y el registro de vivencias del autor), se examinan tres ejes de ruptura: el colapso deliberativo de la Asamblea Constituyente, la construcción artificial del diseño plurinacional-autonómico y la suplantación de la soberanía por el Congreso Nacional mediante la renegociación de más de cien artículos. La investigación sostiene que estas asimetrías procedimentales consolidaron un constitucionalismo nominal, donde las demandas sociales fueron desplazadas por pactos de élites. Se concluye que la inobservancia de la norma fundamental y la orfandad de sus transformaciones estructurales perfilan la necesidad de una reforma constitucional que otorgue coherencia técnica y legitimidad política al Estado Plurinacional.

ABSTRACT

This article presents a historical-critical analysis of the 2009 Bolivian Constitution, exploring the normative contradictions that limit its material efficacy. Employing a methodology that articulates legal dogmatics with critical historiography —supported by press sources and the author's lived experiences—, three axes of rupture are examined: the deliberative collapse of the Constituent Assembly, the artificial construction of the

1 Abogado, Docente de la Universidad Mayor de San Simón, doctorante del programa de Derecho Constitucional y Administrativo de la UMSA 8v., Código Orcid: 0009-0007-2585-4941.

Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones, Seminarios y Tesis
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES

plurinational-autonomic design, and the supplanting of sovereignty by the National Congress through the renegotiation of over one hundred articles. The research argues that these procedural asymmetries consolidated a nominal constitutionalism, where social demands were displaced by elite pacts. It concludes that the non-observance of the fundamental norm and the abandonment of structural transformations underscore the need for a constitutional reform to grant technical coherence and political legitimacy to the Plurinational State.

PALABRAS CLAVE: Estado Plurinacional, poder constituyente, democracia pactada, Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, reforma constitucional.

KEYWORDS: Plurinational State, constituent power, pact-based democracy, New Latin American Constitutionalism, constitutional reform.

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN

En enero de 2009, la promulgación de la Constitución Política del Estado representó un hito histórico (cuasi)fundacional y fundamental en la trayectoria jurídica de Bolivia, al instituir un modelo que pretendía refundar las bases mismas del Estado bajo el paradigma de la plurinacionalidad y los Derechos Humanos. Este fenómeno no solo supuso una transformación de la arquitectura institucional interna, sino que se posicionó como el eje gravitacional del denominado "Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano" constituyendo a la constitución boliviana como una de las dos constituciones latinoamericanas que se adscriben a este movimiento político intelectual junto con la constitución del Ecuador. Su influencia ha trascendido las fronteras regionales, insertándose en el debate global sobre la descolonización del derecho, el pluralismo jurídico igualitario y la justicia social. No obstante, a casi dos décadas de su vigencia, el proceso de implementación de este modelo ha revelado profundas disonancias que cuestionan la coherencia del texto constitucional y su eficacia en la praxis. Estas tensiones no son meramente operativas, sino ontológicas: se manifiestan en la colisión entre el pasado republicano de corte liberal-individualista y el proyecto plurinacional de base comunitaria; entre la aspiración de un Estado fuerte y centralizado frente a la demanda de autonomías indígenas y territoriales; y, finalmente, en la contradicción entre los estándares internacionales de derechos humanos y la soberanía interna. La hipótesis central del presente trabajo sostiene que tales contradicciones no son accidentales, sino que constituyen el ADN de un proceso constituyente marcado por la urgencia política y la negociación entre visiones de mundo divergentes. El texto constitucional boliviano es el resultado de un pacto entre movimientos sociales con una perspectiva crítica del Estado tradicional y élites políticas que forjaron un diseño normativo donde coexisten instituciones antagónicas. Muchas de las demandas de transformación estructural que impulsaron el momento constituyente han quedado "huérfanas" en el desarrollo legislativo y judicial posterior, derivando en una aplicación fragmentada o, en casos críticos, en la inobservancia de la norma fundamental.

ISSN 2413 - 2810, Volumen 15, Nro. 24 Enero - Junio 2026 Pág. 19 - 34

Bajo una perspectiva metodológica eminentemente histórica (aunque no historiográfica de forma rígida) y crítica, la presente investigación articula la dogmática jurídica con una historia crítica sustentada en dos pilares fundamentales: un rastreo hemerográfico de la época y el registro vivencial del autor. El análisis de la prensa de aquel periodo permite capturar el pulso político y las contradicciones que la narrativa oficial suele omitir, reforzando y evidenciando la perspectiva vivencial del autor que aporta una capa de comprensión cualitativa sobre las dinámicas de poder y la informalidad que rigieron el debate constituyente. A través de esta triangulación, se busca identificar la raíz de las asimetrías que impiden una aplicación clara del mandato constitucional. Finalmente, el estudio se orienta a evaluar si estas contradicciones son subsanables o si, por el contrario, perfilan la necesidad ineludible de una reforma constitucional que dote de coherencia técnica y legitimidad política al Estado Plurinacional y autonómico.

2. LA "NECESIDAD ARTIFICIAL" DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y LA CRISIS DE HEGEMONÍA

A inicios de la década del 2000, la exigencia de una Asamblea Constituyente ingresó al escenario público boliviano como un planteamiento fuertemente político y carente de contenido dogmático material (un proyecto o modelo de Estado). Esto se dio gracias a actores políticos emergentes, en especial fue destacable el exjuez Alberto Costa Obregón[2] (quien había captado la popularidad mediática en procesos judiciales de corrupción), se introdujo la consigna de la reforma constitucional mediante mítines que internalizaron la idea de una Constituyente de a poco ante los actores políticos populares, pero hasta cuando no se definió efectivamente realizar la Asamblea Constituyente se omite debatir sobre el diseño de fondo, como dice el CEDIB a propósito de la cuarta marcha indigena boliviana del año 2002:

> *"Se trató de una de las primeras propuestas qué tempranamente plantearon la opción de la AC por la vía de la institucionalización. Es particularmente llamativo que la propuesta, que no es extensa ni detallada, considere los estipendios de los asambleístas "equivalente al 10% de las actuales dietas parlamentarias". El Ejecutivo y los partidos políticos con presencia en el parlamento se comprometieron con los dirigentes de la Cuarta Marcha a realizar un Congreso Extraordinario inmediatamente después de las elecciones y sancionar la Ley de Necesidad de Reformas a la Constitución, antes del cambio de gobierno. Aunque el compromiso no fue cumplido, la Cuarta marcha indígena tuvo la virtud de populizar el debate respecto a la demanda de AC, hasta entonces circunscrito a la polémica y controversias suscitadas entre personalidades del ámbito político y académico. Campañas y propuestas que involucraron, por ejemplo al ex juez Costa Obregón, al diputado Roberto Fernández,*

2 Ver: dos noticias relativas a la impronta del ex juez Costa Obregon en el escenario político boliviano:
a) https://www.noticiasfides.com/nacional/sociedad/costa-no-vamos-esperar-que-nos-llamen-a-un-plebiscito-se-los-vamos-199546
b) https://www.noticiasfides.com/nacional/sociedad/costa-obregon-se-revela-banzer-convocara-a-una-asamblea-268066

Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones, Seminarios y Tesis
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES

> *y a algunos otros representantes de partidos menores." (Centro de Documentación e Información Bolivia [CEDIB], 2012, p. 30).*

Esta idea se superpuso a una narrativa de profunda crisis institucional y económica, que fue introducida e instrumentalizada durante las elecciones presidenciales de 2002 por Gonzalo Sánchez de Lozada quien en su campaña, posicionó artificialmente la inminencia del colapso estatal para erigirse a sí mismo como el único actor con la solvencia técnica capaz de resolver la crisis, profundizando, paradójicamente, el déficit de legitimidad del sistema político tradicional.

La acumulación histórica de descontento popular eclosionó en la denominada "Guerra del Gas" de octubre de 2003. En este escenario de franca ruptura hegemónica de los partidos políticos, el desgaste fuerte del gobierno y de movilización social, la idea de una Asamblea Constituyente se consolidó como la única válvula de escape pacífica para resolver los problemas sociales frente al Estado, a pesar de seguir huérfana de un discurso vertebrador o un proyecto orgánico. Lejos de desvanecerse, este anhelo de superación de la crisis fue absorbido por los liderazgos emergentes hasta la asunción de Evo Morales a la presidencia de la República en enero de 2006. En el umbral del ejercicio del poder, Morales erigió a la Constituyente como el elemento catalizador y transformador de su proyecto político, inaugurando lo que el discurso oficialista denominaría (y sostendría hegemónicamente al menos hasta 2014) como el "Proceso de Cambio".

Este "Proceso de Cambio" articuló una narrativa que determinó que la República de Bolivia (como etapa histórica y forma de gobierno del Estado y cuyo andamiaje se originó entre 1825 y 1826) asume un modelo estatal monocultural e intrínsecamente excluyente respecto a la participación de las naciones y pueblos indígenas (aunque en el fondo fue excluyente frente a la mayoría de la sociedad, estando en vigencia el voto calificado hasta el 52, hasta entonces la política fue hegemonizada por una clase criolla económica y social, sólo podían votar varones con cierta formación académica e ingresos, haciéndola en la realidad como una mala aristocracia, una oligarquía). Frente a ello, se propuso la construcción de un nuevo paradigma garantista sustentado en los Derechos Humanos. No obstante, este diseño originario debió enfrentarse casi de inmediato a las tensiones no resueltas con las élites cívicas y políticas del oriente y sur del país (la denominada "Media Luna"). Estas fricciones obligaron a incorporar el concepto de Estado Autonómico al debate, forzando una amalgama normativo-institucional que terminaría moldeando la nueva dogmática del Estado boliviano.

Visto desde una perspectiva analítica tanto diacrónica como sincrónica, resulta paradójico que la convocatoria a la Constituyente se gestara sin un debate dogmático previo sobre la forma y desarrollo del Estado. La sociedad boliviana fue conducida a un foro deliberativo que carecía de los elementos teóricos suficientes y de la madurez política necesaria para realizar un diagnóstico exhaustivo que planteara soluciones a las crisis multimodales del país. La Constituyente fue concebida de manera fetichizada,

ISSN 2413 - 2810, Volumen 15, Nro. 24 Enero - Junio 2026 Pág. 19 - 34

viéndose como el final del túnel y la solución en sí misma, en lugar de ser comprendida como un medio técnico-jurídico para alcanzar un fin. De hecho, la categoría ontológica de "Estado Plurinacional" no gravitaba en el imaginario dominante de la sociedad, ni figuraba orgánicamente en la campaña presidencial originaria del oficialismo; emergió sobre la marcha, impulsada por la alianza de movimientos sociales y organizaciones matrices que conformaron el "Pacto de Unidad" en los albores de la Asamblea. Según Gordon y Luoma (2003, como se citó en Garcés, 2010), la crisis de 2003 trascendió la problemática energética:

> "La Guerra del Gas de 2003 que derrocó al gobierno, trataba sobre algo más que sólo el gas del país. Era un rechazo al sistema político que se había transformado en dar alegremente la bienvenida a una política económica escrita en otro lugar para el beneficio de otros. Mientras el antiguo sistema político y económico estaba siendo despojado de su última legitimidad, los movimientos sociales que habían dirigido las protestas presentaron su propia agenda. Fue conocida como la Agenda de Octubre e incluía la nacionalización e industrialización de los hidrocarburos, la convocatoria a una asamblea constituyente que reescribiera la Constitución Política del Estado, y un juicio de responsabilidades a Sánchez de Lozada por las muertes de septiembre y octubre de 2003." (p. 23)

Bajo este contexto de improvisación dogmática, a principios de 2006 se promulgó la Ley Especial de Convocatoria, estableciendo que la Asamblea Constituyente sesionaría entre el 6 de agosto de 2006 y el 6 de agosto de 2007. Se depositó en este procedimiento la esperanza inventada de recoger, sobre la marcha, las ideas que la ausencia de debate previo no había logrado decantar sumados a la lista de descontentos que habían acumulado los movimientos sociales. A dos décadas de aquel proceso fundacional, la incapacidad originaria de la Asamblea para resolver racionalmente los quiebres estructurales explica por qué el Estado Plurinacional y Autonómico se percibe, bajo una condición estrictamente nominal.

3. EL DÉFICIT DEL SENTIDO DEMOCRÁTICO EN LA DELIBERACIÓN: LA PRIMERA CONTRADICCIÓN

El análisis del andamiaje jurídico que configuró la convocatoria a la Asamblea Constituyente revela una arquitectura electoral fundamentada en el principio de representación proporcional. En la teoría democrática, los sistemas proporcionales no persiguen la hegemonía de mayorías simples o absolutas, sino que tienen como finalidad teleológica forzar el consenso y garantizar la participación de las minorías en la toma de decisiones orgánicas. En el caso boliviano, esta lógica se materializó en el sistema de asignación de escaños: por cada circunscripción territorial se elegían tres asambleístas, adjudicando dos a la fuerza política mayoritaria y reservando

Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones, Seminarios y Tesis
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES

obligatoriamente el tercero a la primera minoría[3]. Dogmáticamente, la exégesis de esta Ley de Convocatoria instituye un mandato intertextual claro: el proceso constituyente no fue diseñado para operar bajo la imposición de una facción, sino que exigía, por su propia composición, un sistema de votación que reflejara ese pluralismo. Aquí germina la primera gran contradicción del proceso.

A pesar de este diseño jurídico-institucional, la praxis política inauguró un conflicto que empantanó a la Asamblea durante todo su primer semestre, desde su instalación el 6 de agosto de 2006 hasta finalizado ese mismo año. La deliberación quedó capturada por un encarnizado debate reglamentario respecto al quórum y la fórmula de votación necesaria para aprobar los artículos del nuevo texto constitucional. Por un lado, el bloque hegemónico articulado por el Movimiento al Socialismo (MAS) y las organizaciones del Pacto de Unidad, esgrimiendo la tesis de una Asamblea "originaria" (y por tanto, no sujeta a los límites del poder constituido como la ley de convocatoria o inclusive la jurisprudencia del Tribunal Constitucional), pretendía imponer la aprobación de los informes por mayoría absoluta. En contraposición, las élites políticas y regionales opositoras, aglutinadas principalmente en la denominada "Media Luna" (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, con apoyos intermitentes desde Cochabamba), exigían el respeto a la legalidad y al mandato proporcional, sosteniendo que el reglamento debía exigir la aprobación por dos tercios de los votos para forzar la inclusión de sus demandas en la nueva matriz estatal[4]. Ello derivó en la aprobación del reglamento de la Asamblea Constituyente recién el 14 de febrero del 2007 cuya norma esencial fue su art. 70 que dice:

> "Artículo 70. SISTEMA DE VOTACIÓN
> I. APROBACIÓN DEL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.
> El texto de la nueva Constitución Política del Estado, será aprobado de acuerdo al siguiente procedimiento:
> a) El informe final de las comisiones de la Asamblea Constituyente será aprobado por mayoría absoluta, de conformidad con el Art 26 del presente Reglamento.
> b) El proyecto de la nueva Constitución Política del Estado será aprobado en Grande por la Plenaria, por mayoría absoluta de los miembros presentes.
> c) El proyecto de la nueva Constitución Política del Estado será aprobado en detalle por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Plenaria de acuerdo a cronograma, hasta el 2 de julio de 2007, pasando los artículos aprobados al Comité de Concordancia y Estilo.

3 El art. 14 de la ley de convocatoria a la Asamblea Constituyente determinó:
"Capítulo IV De la elección de los Constituyentes y Sistema Electoral
Artículo 14°.- (Elección de Constituyentes)
I. 210 Constituyentes serán elegidos en las 70 suscripciones aprobadas por la Corte Nacional Electoral para la última elección nacional. Tres de cada una de las circunscripciones, dos por primera mayoría y uno por segunda mayoría.
II. 45 Constituyentes serán elegidos cinco por cada circunscripción plurinominal departamental de la siguiente forma:
- Dos constituyentes para la mayoría,
- Un Constituyente para la segunda fuerza,
- Un Constituyente para la tercera fuerza y
- Un Constituyente para la cuarta fuerza" (Ley Nº 3364, 2006, art. 14)

4 Ver:https://cooperativa.cl/noticias/mundo/bolivia/politica/oposicion-boliviana-abandono-la-constituyente-tras-imposicion-de-formula/2006-09-01/124914.html

ISSN 2413 - 2810, Volumen 15, Nro. 24 Enero - Junio 2026 Pág. 19 - 34

d) En caso de existir artículos que no alcancen la aprobación por dos tercios, estos artículos de los informes de mayoría y minorías, pasaran a la COMISIÓN DE CONCERTACIÓN que estará integrada por la directiva, los Jefes de Representaciones Políticas y Presidentes de la Comisión o Comisiones redactoras del artículo en cuestión, respetando la composición de mayorías y minorías sin poder de decisión, a objeto de buscar consensos, cuyo informe será remitido a la Plenaria para la aprobación por dos tercios de votos de los miembros presentes.

e) Si los artículos señalados en el inc. d) no alcanzaran la aprobación de dos tercios de votos de los miembros presentes de la Plenaria, serán puestos a consideración del pueblo soberano.

f) El texto final de Constitución Política del Estado presentado a la Plenaria por el comité de Concordancia y Estilo será aprobado por el voto de dos tercios de los miembros presentes de la Plenaria.

g) Se incorpora los términos del inciso 3 de la Resolución de la Plenaria del 21 de diciembre de 2006, de respetar en el marco de la unidad nacional, los resultados del Referéndum del 2 de julio de 2006.

II. APROBACIÓN DE LAS DEMÁS DETERMINACIONES

Las demás determinaciones que emanen de la Plenaria de la Asamblea Constituyente, que no se refieran al tratamiento y aprobación del texto constitucional y lo establecido expresamente por el presente Reglamento, serán aprobados por mayoría absoluta de los miembros presentes." (Asamblea Constituyente, 2007, art. 70)

Esta cuestión procedimental no constituyó un altercado menor. Primero, dilapidó exhaustivamente el capital político y temporal de la Constituyente, consumiendo la mitad del plazo originalmente establecido para la redacción del texto (cuya caducidad estaba fijada para el 6 de agosto de 2007). En segundo lugar, desde la óptica del Derecho Parlamentario, la supuesta "resolución" de este impasse no se tradujo en la adopción de una regla democrática consensuada, sino en un diferimiento táctico de la crisis. La directiva optó por una salida disfuncional, permitiendo que cada comisión emitiera dos informes paralelos (uno de mayoría y otro de minoría), posponiendo la resolución de las controversias estructurales para una sesión plenaria final. La premisa teórica era que dicha plenaria lograría armonizar las visiones (idealmente por unanimidad) o, en su defecto, decantarlas bajo un sistema de concertación. Sin embargo, como el decurso histórico demostraría, la postergación de los consensos impidió que ese escenario deliberativo maduro se materialice en la práctica ya que, la plenaria nunca se realizó, viciando de origen la legitimidad procedimental del debate constituyente.

Es posible determinar que la arquitectura procedimental de la Asamblea Constituyente fracasó en su objetivo teleológico. Al no haberse instalado jamás una sesión plenaria efectiva que debatiera y armonizara los informes de mayoría y minoría, el resultado deliberativo de la Asamblea quedó inmerso en una profunda incertidumbre institucional. La postergación de los consensos derivó en un quiebre definitivo hacia finales de 2007, momento en el cual la Asamblea (que ya había requerido una prórroga de su mandato

Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones, Seminarios y Tesis
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES

original) colapsó ante la irrupción de un conflicto que, aunque tangencial al diseño dogmático del Estado, operó como un catalizador letal: la reivindicación de la "Capitalía Plena" por parte de los anfitriones, el pueblo sucrence.

Esta demanda, impulsada por las instituciones cívicas de Sucre y hábilmente respaldada por la "Media Luna" (Santa Cruz y otras regiones opositoras) como un mecanismo de contrapeso frente al centralismo de La Paz, desató una polarización insostenible. La escalada de tensiones derivó en los violentos sucesos civiles en las inmediaciones del Castillo de La Glorieta y el Liceo Militar en noviembre de 2007[5]. La magnitud del conflicto forzó la interrupción abrupta e irremediable de las deliberaciones en su sede natural, provocando el repliegue de los asambleístas de oposición hacia sus regiones de origen y el aborto fáctico de las sesiones plenarias plurales.

Frente a esta parálisis, y en un acto de franca ruptura de las formalidades parlamentarias, los agentes políticos del Pacto de Unidad y la bancada mayoritaria decidieron trasladar la sede de debates a la ciudad de Oruro en diciembre de 2007. En un recinto cerrado y sin la participación de las fuerzas de oposición minoritarias, el bloque oficialista procedió a aprobar unilateralmente un proyecto de texto constitucional ensamblado de manera exclusiva con los informes de comisión por mayoría, marginando por completo los informes por minoría que el reglamento obligaba a considerar[6].

A este documento, que es el borrador de Constitución del 2007 le podríamos denominar como la "Constitución de Oruro". Si bien este texto se convertiría en la matriz material de la posterior Constitución boliviana, resulta evidente que carece de un origen parlamentario democratico. Al no haber sido sancionado en una plenaria institucional que respetara las reglas de la representación proporcional de las minorías en el marco del reglamento de la propia Asamblea Constituyente, el texto de Oruro en la práctica es una imposición del bloque hegemónico del pacto de la unidad, aunque su contenido pueda tener respaldo de intelectuales influyentes. Este hito consolida la primera gran contradicción del proceso: la marginación antidemocrática de la disidencia en nombre de un proyecto de inclusión. De este modo, la informalidad y la fuerza política se impusieron sobre la dogmática procedimental, sentando un precedente de inseguridad jurídica y de fractura institucional que seguirá primando en las posteriores etapas del proceso constituyente boliviano.

4. EL DIÁLOGO NACIONAL Y LA TENSIÓN TERRITORIAL: LA SEGUNDA CONTRADICCIÓN

La segunda fase del proceso constituyente boliviano (comprendida entre la deliberación material de la Asamblea en 2007 (tras la aprobación de su reglamento) y el "Diálogo Nacional" instaurado en Cochabamba entre agosto y septiembre de 2008), un evento que le siguió a la aprobación del borrador de constitución de oruro de finales del 2007

5 Ver: https://www.opinion.com.bo/articulo/opini-oacute-n/tres-dias-de-crisis/20071125205002276929.html
6 Ver: https://www.elmundo.es/elmundo/2007/12/09/internacional/1197190809.html

ISSN 2413 - 2810, Volumen 15, Nro. 24 Enero - Junio 2026 Pág. 19 - 34

exponen una segunda contradicción fundamental: la aparente representación ciudadana contrapuesta a un profundo alejamiento del espíritu democrático-deliberativo. En esta etapa, la arquitectura del texto fundamental se configuró a través de dos mecanismos institucionales que, paradójicamente, eludieron el escrutinio plural de la sociedad boliviana.

El primer elemento de esta contradicción radica en la metodología de trabajo adoptada por la Asamblea Constituyente. El diseño interno se basó en comisiones temáticas encargadas de recolectar información en encuentros territoriales (regionales y en la sede central de Sucre) para luego sistematizarla en informes de mayoría y minoría que, en teoría, debían someterse a la aprobación de la plenaria (en grande por mayoría absoluta y en detalle por dos tercios). Como ya dijimos, esta metodología resultó imposible: permitió que propuestas aisladas (presentadas por individuos particulares o impulsadas unilateralmente por asambleístas) fueran injertadas directamente en los informes de mayoría. Dado que dichos informes jamás atravesaron el tamiz del debate plenario (como se analizó en el apartado anterior), estas propuestas fueron absorbidas de facto en el documento gestado en Oruro y, posteriormente, blindadas en las etapas ulteriores de negociación.

En este contexto operó el "Pacto de Unidad", una sólida alianza de organizaciones indígenas y campesinas alineadas al oficialismo, que actuó como el grupo de presión hegemónico dentro de la Constituyente[7]. El proyecto constitucional impulsado por este bloque estuvo fuertemente influenciado por intelectuales y académicos foráneos (entre ellos, figuras destacadas como Bartolomé Clavero y Boaventura de Sousa Santos), quienes aportaron la dogmática técnica de lo que posteriormente se consolidaría como el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. Aunque estas tesis representan un corpus teórico robusto para el estudio del Estado poscolonial, su inserción en el texto boliviano adoleció de arraigo social originario. Ideas medulares, como el propio concepto ontológico de "Plurinacionalidad", fueron internalizadas de manera vertical y artificial en la redacción de las comisiones. En consecuencia, el Estado Plurinacional no emergió como un reflejo orgánico del imaginario jurídico de la sociedad boliviana de 2006, sino como un postulado académico constitucionalizado que, en la etapa posconstituyente, tuvo que ser didácticamente "enseñado" a la población. Esta hiperideologización y artificialidad explican, en gran medida, la ausencia de comprensión y eficacia material de la Constitución en la actualidad.Una anomalía representativa similar ocurrió con el diseño de la organización territorial en el marco del proyecto de autonomías. Tras el colapso de la Asamblea Constituyente en La Glorieta y la irregular aprobación del texto de Oruro a fines de 2007, el régimen de autonomías (ausente o ambiguo en los borradores iniciales) tuvo que ser pactado ex post. Entre agosto y septiembre de 2008, el Poder Ejecutivo (a través del impulso del Ministerio y Viceministerio de Autonomías, con figuras representativas y operativas como Carlos Romero y Diego Cuadros, respectivamente)

7 Recomiendo ver: Garcés, F. (2010) y la propia propuesta del pacto de la unidad, disponible en el repositorio documental de la Universidad de Princeton: https://digital-collections.princeton.edu/i/propuesta-consensuada-pacto-unidad/item/4ad68ea2-414e-422c-9c33-b6d0b026705f

Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones, Seminarios y Tesis
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES

convocó al denominado "Diálogo Nacional" en Cochabamba. Este foro reunió a asesores y delegados del oficialismo, a representantes de la "Media Luna" (oposición territorial) y a la Federación de Asociaciones Municipales (FAM-Bolivia)[8].

En este escenario, se forjó el complejo andamiaje de distribución competencial (competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas). Sin embargo, el método de ingeniería constitucional implementado invirtió la lógica ortodoxa de la descentralización. En lugar de aplicar el principio de subsidiariedad propio de los Estados autonómicos (donde el poder emana desde abajo), se utilizó un modelo top-down (de arriba hacia abajo): se blindaron primeramente las funciones inalienables del nivel central (competencias privativas) y, posteriormente, el "residuo" del poder se distribuyó entre los departamentos y municipios, reafirmando así una vocación centralista latente[9].

A esta contradicción metodológica se suma una grave omisión técnica que revela la improvisación del proceso: la autonomía indígena originaria campesina. Anecdóticamente, a escasos días de clausurar el Diálogo Nacional, se advirtió que los negociadores habían soslayado por completo el diseño de las autonomías indígenas. Este régimen tuvo que ser desarrollado de manera apresurada, segregado del diseño de los demás niveles subnacionales y dejando en el tintero aspectos críticos como el deslinde jurisdiccional[10].

En síntesis, la arquitectura plurinacional y el régimen autonómico, pilares de la actual Constitución, no derivan de una deliberación representativa ni de un examen de asimilación por parte del constituyente originario. Fueron forjados, por un lado, por grupos de presión y asesorías académicas que sortearon el debate plenario[11]; y por otro, por mesas ejecutivas integradas por operadores del poder constituido. Al marginar a la sociedad de este ejercicio soberano de deliberación, se explica por qué las bases del Estado Plurinacional y Autonómico se mantienen, hasta la fecha, como postulados normativos nominales, disociados de la efectiva internalización social[12].

5. LA SUPLANTACIÓN DE LA SOBERANÍA: EL PODER CONSTITUIDO LEGALIZANDO EL FALLIDO PODER CONSTITUYENTE (LA TERCERA CONTRADICCIÓN)

El incipiente consenso territorial alcanzado en el Diálogo Nacional de Cochabamba sufrió una fractura abrupta en septiembre de 2008 tras los trágicos sucesos de Pando[13] (conocidos como la masacre de El Porvenir[14]) y el consecuente apresamiento

8 Ver: https://www.infobae.com/2008/01/25/361021-evo-apuesta-al-dialogo-conciliar-opositores/
9 Ver el art. 297 de la Constitución del 2009, que fue el documento base para dicho diálogo.
10 Por esa razón, las autonomías departamentales y municipales comparten un articulado único, mientras que los arts. 303 y 304 de la Constitución del 2009 reflejan este trabajo aislado.
11 Aunque, la culpa en parte de ello también los grupos regionales opositores que tuvieron el proyecto de inviabilizar la Asamblea Constituyente hasta que lograron hacerlo.
12 Ver: https://www.alainet.org/es/active/26729
13 Ver: https://eju.tv/2008/10/el-dilogo-fracasa-y-da-paso-a-la-pelea-por-el-referndum/
14 Ver: https://elpais.com/internacional/2008/09/16/actualidad/1221516020_850215.html

ISSN 2413 - 2810, Volumen 15, Nro. 24 Enero - Junio 2026 Pág. 19 - 34

del prefecto opositor Leopoldo Fernández. Este hito crítico truncó definitivamente la instalación de una sesión plenaria de cierre del Diálogo Nacional, dejando el proceso constituyente nuevamente en suspenso y supeditado a las determinaciones de la pragmática política. En este escenario de parálisis, el epicentro del debate se trasladó sorpresivamente a la sede del Poder Legislativo ordinario en La Paz. Allí, mediante un acercamiento político de urgencia entre el oficialismo (MAS) y la principal fuerza de oposición (liderada estratégicamente en el Senado por Carlos Böhrt), se instauró una mesa de concertación parlamentaria[15]. Este diálogo legislativo, consolidado en octubre de 2008, propició una renegociación integral del texto, resultando en la modificación de más de cien artículos correspondientes a las partes primera, segunda, cuarta y quinta del proyecto original, manteniendo únicamente intactos los acuerdos autonómicos de la tercera parte del Diálogo Nacional[16].

El problema jurídico y dogmático fundamental de esta etapa radica en la naturaleza del órgano que ejecutó dichas modificaciones. Más de un centenar de reformas estructurales al texto de Oruro fueron pactadas en el seno de un poder constituido (el Congreso Nacional) bajo la lógica de lo que en la sociología política boliviana se conoce como "democracia pactada". De este modo, el mismo parlamento ordinario que al inicio de su gestión había convocado a la Asamblea Constituyente (reconociendo teóricamente su carácter plenipotenciario u originario), se sirvió del fracaso procedimental de dicha Asamblea para arrogarse facultades constituyentes. Las reformas no respondieron a una dinámica deliberativa impulsada por los movimientos sociales o por los teóricos del constitucionalismo, sino a la transacción pragmática de intereses concretos entre legisladores nacionales. Esto propició un severo retroceso dogmático respecto a la vanguardia del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano plasmada en Oruro.

Resulta profundamente paradójico y jurídicamente cuestionable que un poder constituido haya materializado una reforma constitucional eludiendo los mecanismos de la propia Constitución que juró defender. La Carta Magna de 1967 (con sus reformas de 1994 y 2004), vigente en ese momento, establecía un procedimiento rígido para su reforma, exigiendo la participación de dos legislaturas sucesivas: una para sancionar la Ley de Necesidad de Reforma y otra para materializarla[17]. Sin embargo, el Congreso

15 Ver la ley: Ley Interpretativa Nº 3941 de 21 de octubre de 2008 que establece el siguiente criterio de reforma constitucional por la vía de la interpretación con el siguiente texto: "ARTÍCULO 232.-

I. La reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por Ley Especial de Convocatoria, la misma que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios de voto de los miembros presentes del H. Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República.

II. Concluido el proceso constituyente y recibida la propuesta constitucional, para ser sometida a consideración del pueblo soberano, el H. Congreso Nacional podrá realizar los ajustes necesarios sobre la base de la voluntad popular y del interés nacional, por ley especial de Congreso, aprobada por dos tercios de votos de sus miembros presentes."

16 Ver: Ley Nº 3942 de 21 de octubre de 2008 que establece que el proceso constituyente estará integrado por las tres etapas de acuerdo al siguiente texto: "Artículo 2°.- Se aprueba e incorporan en el texto del Proyecto de Constitución Política del Estado los ajustes efectuados por el H. Congreso Nacional, sobre la base del trabajo realizado en el diálogo entre el Gobierno Nacional con los Prefectos y representantes municipales sobre Autonomías y por la Comisión Especial de Concertación del H. Congreso Nacional. Según texto anexo, que consta de 411 Artículos y 10 disposiciones transitorias, 1 disposición abrogatoria y 1 disposición final."

17 Arts. 230 y ss de la Constitución de 1967 reformada en 1994 y 2004.

Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones, Seminarios y Tesis
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES

eludió esta rigidez aprobando una cuestionable "ley de interpretación" (Ley N° 3941, de 21 de octubre de 2008, que interpretó el artículo 232 de la Constitución vigente) para habilitarse a sí mismo a realizar los cambios y convocar al referéndum dirimidor y aprobatorio mediante la Ley N° 3942, de 21 de octubre de 2008. Este artilugio normativo consolidó la tercera gran contradicción del proceso: la suplantación de la soberanía. El proceso avanzó "contra viento y marea", marginando a la Asamblea Constituyente y retrocediendo en sus propuestas originales, consolidando una reforma que, dogmáticamente, resultó ser apenas nominal en su ingeniería orgánica. En los hechos, la reforma estatal de 2009 se circunscribió fundamentalmente a una expansión del catálogo de Derechos Humanos, mientras que la arquitectura del Estado mantuvo casi intacta la matriz institucional legada por la reforma constitucional de 1994.

Entre las más de cien enmiendas introducidas por el Congreso a este proyecto, destacan concesiones altamente simbólicas y orgánicas. Se reincorporó deliberadamente la palabra "República" (citada más de diez veces en el texto final) para matizar la radicalidad del Estado Plurinacional. En el ámbito de la ingeniería electoral, se revirtió la intención constituyente de elegir a la totalidad del órgano legislativo mediante listas uninominales indepencientes del Órgano Ejecutivo, reincorporando el sistema de circunscripciones plurinominales departamentales y el "arrastre" del voto presidencial, heredados de la Constitución anterior (y que se detallan en la Tabla adjunta).

TABLA 1: RESUMEN DE LOS CAMBIOS REALIZADOS ENTRE EL BORRADOR DEL 2007 Y LA VERSIÓN SOMETIDA A REFERÉNDUM EN 2009

Tema / Estructura Proyecto	Constituyente (2007)	Reformas de 2008 (Nacional y Parlamentario)	Constitución Final Promulgada (2009)
Cámara Baja (Órgano Legislativo)	La Cámara de Diputados estaba conformada por 121 miembros.	El Diálogo Parlamentario negoció la representación poblacional y regional, ampliando los escaños para asegurar mayor pluralidad.	La Cámara de Diputados queda conformada por 130 miembros.

ISSN 2413 - 2810, Volumen 15, Nro. 24 Enero - Junio 2026 Pág. 19 - 34

Cámara Alta (Órgano Legislativo)	Se denominaba "Cámara de Representantes" Departamentales".	El Diálogo Parlamentario decidió mantener la nomenclatura histórica y tradicional del poder legislativo boliviano.	Se restablece el nombre tradicional de "Cámara de Senadores".
Órgano Electoral	Recibía el nombre de "Consejo Electoral Plurinacional".	Se ajustó la terminología en el Diálogo Parlamentario para equipararlo formalmente como un Órgano del Estado Independiente.	Pasa a denominarse "Órgano Electoral Plurinacional", encabezado por el Tribunal Supremo Electoral.
Control Judicial	El ente disciplinario del Órgano Judicial se estructuró bajo el nombre de "Control Administrativo Disciplinario de Justicia".	El Diálogo Parlamentario revisó las atribuciones y la denominación institucional para alinearla con estándares jurídicos más amplios.	Se consolida bajo el nombre de "Consejo de la Magistratura".
Reelección Presidencial	Establecía un mandato de cinco años, con la posibilidad de ser reelectos "de manera continua por una sola vez".	Fue uno de los puntos más tensos del Diálogo Parlamentario. Se acordó incluir una disposición transitoria que computara el mandato vigente (2006-2010) como el primer periodo.	Se mantiene la reelección continua por una sola vez, pero con la limitante legal explícita (en disposiciones transitorias) de que el mandato previo contaba, habilitando a Evo Morales para una sola elección adicional bajo la nueva CPE.

Régimen Autonómico (Parte Tercera)	Contemplaba la autonomía departamental, regional, municipal e indígena. El texto original daba fuertes competencias a las autonomías indígenas, generando fricción por posible superposición territorial.	El Diálogo Nacional (Cochabamba) reestructuró las competencias. Se limitó la preeminencia de la autonomía indígena para equilibrarla jerárquicamente con la autonomía departamental.	Establece un modelo autonómico más delimitado y equilibrado, con catálogos estrictos de competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas para evitar el choque de jurisdicciones.
Límite a la Propiedad Agraria (Latifundio)	Incluía regulaciones sobre tierra y territorio en la Cuarta Parte.	El Diálogo Parlamentario acordó no fijar el límite de hectáreas en el Congreso, sino someterlo a un referéndum dirimidor junto con la aprobación de la CPE.	El texto final dejó el límite máximo en 5.000 hectáreas (opción ganadora en el referéndum) y se introdujo la garantía de irretroactividad (no afectaba a las propiedades productivas preexistentes).
Tratados Internacionales	Las relaciones internacionales estaban reguladas en el Título VIII.	La oposición en el Diálogo Parlamentario exigió garantías para que el nuevo Estado no desconociera los compromisos internacionales y comerciales ya firmados.	Se incluyó una disposición que garantiza el respeto a los tratados internacionales vigentes firmados con anterioridad a la promulgación de la nueva Constitución.

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, la manifestación más elocuente de esta negociación política fue el pacto sobre la reelección. Evadiendo el mandato original y a cambio de la viabilidad del referéndum, la oposición y el oficialismo transaron la redacción de la Disposición Transitoria Primera, determinando que los mandatos previos a la vigencia de la nueva Constitución serían computados a los efectos de la reelección. En síntesis, estas modificaciones demuestran que el texto constitucional de 2009 no es la obra pura de un poder constituyente fundacional, sino el producto de un pacto de élites políticas en ejercicio del poder constituido para garantizar sus propios márgenes de gobernabilidad y supervivencia institucional.

ISSN 2413 - 2810. Volumen 15, Nro. 24 Enero - Junio 2026 Pág. 19 - 34

6. A MODO DE CONCLUSIÓN: DISONANCIAS NORMATIVAS Y LA CÍCLICA NECESIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El escrutinio histórico y dogmático del proceso constituyente boliviano revela una matriz fundacional marcada por serias disonancias normativas y procedimentales, condición que explica la complejidad de su aplicación y su limitada eficacia práctica en la actualidad.

En primer término, la genealogía del texto devela un desvío crónico respecto a su propia arquitectura procedimental y al espíritu democrático deliberativo. La Asamblea Constituyente, concebida bajo un principio de representación proporcional que exigía forzar el consenso y garantizar la participación de las minorías, colapsó ante el debate reglamentario. Esto derivó en una imposición fáctica del bloque hegemónico materializada en la aprobación unilateral del primero borrador en Oruro. Esta marginación antidemocrática de la disidencia, sumada a la posterior suplantación de la soberanía por parte del Poder Constituido (el Congreso Nacional, que renegoció más de cien artículos a espaldas de la Constituyente), consolidó un proceso erigido sobre la inseguridad jurídica. La consecuencia directa de esta informalidad institucional es un texto con profundas antinomias, donde la colisión entre el pasado liberal-republicano y el proyecto plurinacional-comunitario se sobreponen y yuxtaponen, propiciando una aplicación fragmentada o, en escenarios críticos, en la inobservancia fáctica de la norma fundamental.

En segundo término, respecto a la dimensión material y dogmática, el análisis evidencia una profunda disociación entre el proyecto ideológico y su arraigo social. Si bien la dogmática técnica del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (nutrida por la notable influencia de intelectuales y académicos foráneos) dotó al texto de un andamiaje teórico vanguardista pero su inserción en la realidad boliviana fue vertical y artificial. El problema central no radica en este origen académico o en el trasplante jurídico en sí, sino en la instrumentalización de dicho discurso. La Constitución de 2009 terminó siendo el resultado de un pacto de élites políticas y territoriales que forjaron un diseño normativo de supervivencia, donde coexisten instituciones antagónicas.

En consecuencia, el proyecto político transformador que impulsó el momento constituyente ha sido dogmática y operativamente abandonado. Muchas de las demandas de transformación estructural han quedado huérfanas en el desarrollo legislativo y jurisprudencial posterior. Esta paralización, sumada a la persistente inobservancia de la norma por parte de los propios órganos del poder público, demuestra que el Estado Plurinacional y Autonómico se mantiene, en gran medida, como un postulado normativo nominal, carente de la internalización social y del acompañamiento estatal necesarios para su concreción.

Bajo esta lectura crítica, es posible concluir que la Constitución boliviana actual, al ser producto de un fallido poder constituyente y de un pacto pragmático de élites, alberga

contradicciones insolubles en su propia ingeniería. Ante este escenario, la inaplicabilidad de gran parte de su arquitectura institucional no es un mero defecto temporal, sino un síntoma estructural que perfila, de manera ineludible, la cíclica necesidad de encarar una futura reforma constitucional que dote de verdadera coherencia y legitimidad al pacto social boliviano.

Sin embargo, la lección fundamental del proceso de 2009 exige que el camino hacia la reforma no replique los errores (cuasi)fundacionales. Para evitar el riesgo de abrir una caja de Pandora de nuevas fracturas y polarizaciones, es imperativo que todas las instancias políticas, académicas y la sociedad civil realicen un debate y un consenso de carácter previo, algo que no se hizo antes. Esta deliberación inicial debe construir un proyecto político claro o una idea dogmática compartida que resuelva las tensiones ontológicas e institucionales del texto vigente. Solo si se establece un acuerdo sustantivo sobre el qué y el para qué de la reforma, y no solo el cómo procedimental, se podrá garantizar que el nuevo intento de modificación constitucional sea un ejercicio de legitimidad capaz de superar el ciclo de inseguridad jurídica e inobservancia de la norma fundamental.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Constituyente de Bolivia. (2007). *Reglamento General.* Gaceta Oficial de Bolivia. https://constitutionnet.org/sites/tdefault/files/Bolivia%20CA%20Rules%20Spanish.pdf

Centro de Documentación e Información Bolivia. (2012). Democracia participativa: ¿Realidad o espejismo? Rastreando demandas, propuestas y normas sobre participación y control social. Bolivia 2000 a 2008. https://www.cedib.org/wp-content/uploads/2021/06/Democracia-participativa-1.pdf

Garcés, F. (2010). El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado: Sistematización de la experiencia. Centro Cooperativo Sueco. https://iwgia.org/doclink/centro-cooperativo-sueco-informe-el-pacto-de-unidad-y-el-proceso-de-construccio%CC%81n-de-una-propuesta-2010-es/

Ley N° 3364 (2006). Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente. 6 de marzo de 2006. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia N° 2850. http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo