

## PLURINACIONALIDAD Y DERECHOS CULTURALES EN EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

J. Alberto del REAL ALCALÁ\*

SUMARIO: I. *Neoconstitucionalismo y América Latina*. II. *La plurinacionalidad como hecho fundante básico del Estado y de la Constitución bolivianos*. III. *Plurinacionalidad y derechos culturales como nuevos valores constitucionales*. IV. *Conclusión*.

### I. NEOCONSTITUCIONALISMO Y AMÉRICA LATINA

La Constitución aprobada en Bolivia el 25 de enero de 2009, y que ha entrado en vigor el 7 de febrero del mismo año, ha introducido profundas modificaciones en el anterior Estado republicano, y ha supuesto para este país entrar definitivamente en el siglo XXI con instituciones *de su tiempo*,<sup>1</sup> incorporando, a partir de valores, principios, derechos fundamentales e institucionalidad propia, los mecanismos del constitucionalismo moderno,<sup>2</sup> cuya “dimensión expansiva”,<sup>3</sup> valor normativo directo y sistema de justicia (y control) constitucional nucleado en torno a un catálogo de derechos fundamentales, se encuentran presentes como novedades en la nueva carta magna de Bolivia. Con esto, Bolivia se incorpora a las modificaciones constitucionales que están operando en Latinoamérica en el siglo XXI, y que vie-

---

\* Catedrático (acreditado) de filosofía del derecho en la Universidad de Jaén, España ([adelreal@ujaen.es](mailto:adelreal@ujaen.es)).

<sup>1</sup> Me refiero con esta expresión a la terminología de Bobbio. Véase Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, trad. de R. de Asís Roig, Madrid, Sistema, 1991.

<sup>2</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, 5a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2003, p. 150.

<sup>3</sup> Ansuátegui Roig, F. Javier, “La dimensión expansiva del constitucionalismo. Retos y exigencias”, *Teoría y metodología del derecho. Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, Madrid, Dykinson, 2008, vol. II, pp. 73-104.

nen significando para muchos de estos países una reforma —o en ocasiones ruptura— profunda en el modelo de Estado de derecho que sostiene a sus sistemas democráticos. Siguiendo esta dirección, la Constitución boliviana de 2009 instaura un Estado de derecho plurinacional, con todas las implicaciones que este hecho ha dado lugar en el diseño de la institucionalidad y administración pública del país.

A partir de los elementos del constitucionalismo moderno, la ley fundamental boliviana de 2009 articula un nuevo modelo de Estado de derecho.<sup>4</sup> Se trata de un Estado de derecho sustentado primordialmente en el valor (moral, político y jurídico) de la “plurinacionalidad”. Esto ha supuesto, además del reconocimiento constitucional de 36 naciones y pueblos indígenas originario —campesinos, sin olvidar al conjunto de Bolivia como nación—, esto es, el hecho del “reconocimiento de que Bolivia es una nación de naciones”,<sup>5</sup> una profunda renovación en las estructuras del país, así como en la conformación de los poderes del Estado en todos los niveles de la administración, hasta el punto que puede hablarse de que la Constitución de 2009 lleva a cabo la “refundación” de Bolivia como país.

Tal como está articulada la actual ley fundamental boliviana, el cumplimiento de numerosos fines que persigue el Estado de derecho plurinacional allí instaurado exige asimismo la apuesta de su articulación como un Estado social de derecho —frente al Estado de derecho liberal o neoliberal republicano—,<sup>6</sup> o, dicho con otras palabras, de un “Estado de derecho del vivir bien” (según el artículo 8.I, CPE: “El Estado asume y promueve el... suma qamaña” o vivir bien colectivo), a modo de variante conceptual —y original— en el contexto boliviano del modelo de Estado del bienestar europeo.

El informe que aquí desarrollo se va a centrar en estos profundos cambios constitucionales que trae la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009,<sup>7</sup> y que han dado lugar a un cambio en el modelo de Estado de derecho que operaba en ese país. Concretamente, me detendré en examinar dos destacadas temáticas:

---

<sup>4</sup> Asís Roig, Rafael de, *Una aproximación a los modelos de Estado de derecho*, Madrid, Dykinson, 1999.

<sup>5</sup> García Linera, Álvaro, “Los tres pilares de la nueva Constitución política del Estado”, en García Linera, A., *Discursos, análisis, debate 2008-2010*, La Paz (Bolivia), Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2010, pp. 55-68.

<sup>6</sup> García Linera, Álvaro, “Del Estado neoliberal al Estado plurinacional, autónomico y productivo”, en García Linera, A., *Discursos, análisis, debate 2008-2010, cit.*, pp. 71-84.

<sup>7</sup> En adelante, CPE.

Por una parte, abordaré el dato de la fuerte relevancia que adquiere el valor de la plurinacionalidad en la CPE boliviana de 2009, hasta el punto de que dicho valor (moral, político y jurídico) se constituye en el “hecho fundante básico” del propio Estado (plurinacional) boliviano y de la misma Constitución (epígrafe II).

Y, por otra parte, examinaré en el epígrafe III la trascendencia del valor constitucional de la plurinacionalidad en el diseño de los órganos del Estado (Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral) y de la institucionalidad del país que singularizan al nuevo modelo de Estado de derecho plurinacional que implanta la actual ley fundamental. A estas manifestaciones de la plurinacionalidad, que caracterizan al Estado de derecho plurinacional, las he denominado “plurinacionalidad orgánica e institucional”. Específicamente, analizaré las “expresiones constitucionales” de la plurinacionalidad en el modelo de democracia y representación política (epígrafe III.1), en el modelo de organización territorial (epígrafe III.2), en el modelo de sistema judicial y justicia constitucional (epígrafe III.3), y en el modelo social-económico del Estado social de derecho (epígrafe III.4), según han sido todos ellos configurados por la carta magna boliviana.

## II. LA PLURINACIONALIDAD COMO HECHO FUNDANTE BÁSICO DEL ESTADO Y DE LA CONSTITUCIÓN BOLIVIANOS

Una de las principales novedades de la Constitución boliviana de 2009 es la inclusión de la plurinacionalidad como uno de los valores morales, políticos y jurídicos más importantes, y con más trascendencia, de la ley fundamental. Es tan alta su relevancia constitucional, que puede concluirse que dicho valor es configurado en la carta magna como el “hecho fundante básico” del (nuevo modelo de) Estado de derecho y de la Constitución misma. La plurinacionalidad viene a impregnar a todo el diseño institucional del Estado en todos los niveles de poder. E incluso, en buena medida, el control de constitucionalidad de este nuevo modelo de Estado de derecho se ha de llevar a cabo sobre la base de un “haz de derechos fundamentales”, cuyo sustrato es expresamente plurinacional. Veamos en qué consiste lo aquí afirmado.

En primer lugar, de la observación de la CPE de 2009 se deduce que la plurinacionalidad posee una “vinculación nuclear” con los mismos fundamentos de la Constitución boliviana y con el modelo de Estado de derecho que ésta instituye. Este carácter “nuclear” de la plurinacionalidad se expresa ya en el mismo preámbulo constitucional, que plasma la siguiente declaración colectiva: “el pueblo boliviano, de composición plural, desde la pro-

fundidad de la historia”: “poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas. Así conformamos nuestros pueblos, y jamás comprendimos el racismo hasta que lo sufrimos desde los funestos tiempos de la colonia”. “El pueblo boliviano... construimos un nuevo Estado... con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra”. Asimismo, desarrollando esta misma dirección de la declaración constitucional, la trascendencia nuclear de la plurinacionalidad también se constata por la “ubicación sistemática” que ésta asume en la primera parte de la CPE, destinada a las Bases fundamentales del Estado. Derechos, deberes y garantías; título I (Bases fundamentales del Estado), capítulo II (Principios, fines y valores del Estado).

En segundo lugar, en coherencia con lo anterior, la plurinacionalidad atraviesa la CPE de un lado a otro, poniendo de manifiesto su carácter “transversal”, afectando a todas las normas del sistema jurídico boliviano, a todo el diseño político e institucional en todos los niveles del Estado y al mismo sistema de derechos fundamentales. Esto significa que la plurinacionalidad informa a toda la normativa constitucional sin excepción, y que toda entera queda vinculada por ella en su base “moral”, en su “espíritu” y en sus “finalidades”, así como en su base “institucional” y “política”, en su “sistema de derechos”, en los “deberes” y “actuaciones” de los poderes públicos, e incluso en las relaciones entre particulares, y por supuesto, en el “sistema de justicia constitucional”. Extendiéndose las expresiones constitucionales del valor de la plurinacionalidad a todas las grandes instituciones del Estado refundado. Y, de hecho, numerosas instituciones de Bolivia pasan a denominarse “plurinacional”: este es el caso del nombre oficial del Estado, de la Asamblea Legislativa, del Tribunal Constitucional (Tribunal Constitucional Plurinacional),<sup>8</sup> etcétera.

Además de en el preámbulo de la CPE, desde el punto de vista normativo-constitucional, expresiones de esa transversalidad del valor moral, político y jurídico-constitucional de la plurinacionalidad pueden constatarse en el artículo 1o. de la CPE, el cual define a la plurinacionalidad como elemento determinante del modelo de Estado de derecho que configura la nueva ley fundamental: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario... intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo [entre otros]... jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”. O asimismo, en el artículo 98.I, CPE, que establece de manera explícita que “La diversi-

<sup>8</sup> En adelante, TCP.

dad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario”. Y también determina que “La interculturalidad (que tendrá lugar con respeto a las diferencias y en igualdad de condiciones) es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones que conforman Bolivia”. En este sentido, la plurinacionalidad como expresión de la diversidad cultural en Bolivia es estimada por la carta magna como una “fortaleza” a visibilizar y no una debilidad a ocultar,<sup>9</sup> aun todos los problemas que conlleva la *gestión* de la heterogeneidad,<sup>10</sup> que, en todo caso, son siempre infinitamente menores que el no reconocimiento (por marginación de un sector) de la sociedad civil entera.

En tercer lugar, la vinculación nuclear de la plurinacionalidad a los mismos fundamentos de la Constitución y su carácter transversal a todos los ámbitos de todas las instituciones políticas, jurídicas, sociales y económicas en cualquiera de los niveles del Estado no es algo baladí, sino que encuentra su explicación en que realmente la plurinacionalidad tiene “carácter previo” al Estado boliviano y a la Constitución misma.

Este carácter previo presenta dos manifestaciones principales. Por una lado, cuál es la “raíz empírica” de la plurinacionalidad. Y, por otro lado, cuál es su “raíz moral”. Con relación a la “raíz empírica” de la plurinacionalidad, ésta se encuentra en la sociedad civil boliviana, en el conjunto del pueblo boliviano, específicamente en la diversidad étnica y cultural constitutiva que lo singulariza. Y, en verdad, dicha heterogeneidad se traduce en plurinacionalidad cuando adquiere forma política e institucional en función de la nueva Constitución.

Si la raíz empírica de la plurinacionalidad es la heterogeneidad étnica y cultural de la sociedad civil boliviana, su “raíz moral” se encuentra en el valor general de la “dignidad humana”, tanto de individuos (dignidad de la persona) como de colectivos (dignidad colectiva).<sup>11</sup> Este dato es absolutamente relevante, porque coadyuva a determinar *prima facie* a los “titulares” portadores de aquellos derechos fundamentales —dentro del catálogo de esta clase de derechos que reconoce la CPE— que tienen claramente raíz plurinacional. Aunque la delimitación de los titulares de los derechos de la

---

<sup>9</sup> Artículo 98.II, CPE.

<sup>10</sup> Real Alcalá, J. Alberto del, “Problemas de gestión de la diversidad cultural en un mundo plural”, en Ansuátegui Roig, F. Javier *et al.* (eds.), *Derechos fundamentales, valores y multiculturalismo*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 177-195.

<sup>11</sup> Asís Roig, Rafael de, “La apertura constitucional: la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad como fundamentos del orden político y de la paz social”, en Molina Navarrete, C. *et al.* (coords.), *Comentarios a la Constitución socio-económica de España*, Granada, Comares, 2002, pp. 153-176.

plurinacionalidad, sobre todo respecto a los grupos colectivos, no es tan fácil, pues la cuestión de “cuáles son los grupos colectivos amparados por la CPE” a este respecto tiene una respuesta en cierto modo indeterminada en la CPE: las naciones y pueblos indígena-originarios campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas. Aquí resulta que, en rigor, la CPE no concreta claramente cuáles son unas/unos y otras. Por lo que, en caso de controversia, y de no identificarse expresamente aquéllos por ley específica, dicha indeterminación deberá ser resuelta por el TCP.<sup>12</sup>

En cuarto lugar, si la plurinacionalidad tiene una vinculación nuclear a los propios fundamentos de la Constitución boliviana y del modelo de Estado que ésta instituye, si posee carácter transversal a todas las instituciones del país en todos los niveles, y si por su raíz empírica —en la diversidad étnica y cultural constitutiva de la sociedad civil boliviana— y por su raíz moral —en el valor general de la dignidad humana— tiene carácter previo al Estado y a la propia carta magna, no podemos deducir y concluir sino que tal como está configurada en la CPE de 2009 la plurinacionalidad se presenta como el “hecho fundante básico” del Estado y de la misma Constitución bolivianos.

Desde luego, la plurinacionalidad, *joya* de la Constitución boliviana, representa el valor opuesto a las bases del anterior Estado republicano<sup>13</sup> que, como Estado uninacional de derecho, nació siendo un Estado liberal universalista sustentado en la “doctrina Staatsnation”,<sup>14</sup> o proceso liberal de construcción nacional, pero pronto viró hacia una “doctrina Kulturnation”<sup>15</sup> de carácter excluyente por unicultural y marginación de la diversidad, aunque eso sí, revestido de un ropaje abstracto-formal.

En quinto lugar, el “contenido material” de la plurinacionalidad como hecho fundante básico del Estado y de la Constitución bolivianos se encuentra explicitado en el texto constitucional, e incluye —por ejemplo— con relación a la especificación de su dimensión moral: a todos los “principios ético-morales de la sociedad plural” reconocidos en la ley fundamental, y que “asume” el Estado como propios y se compromete a “promover” (artículo 8.I, CPE): “ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa),

---

<sup>12</sup> Endicott, Timothy, “El derecho es necesariamente vago”, trad. de J. Alberto del Real Alcalá, en *Derechos y Libertades*, núm. 12, Madrid, enero-diciembre de 2003, p. 179.

<sup>13</sup> Quiroga Trigo, José Antonio, “El Estado plurinacional y el fin de la República”, *Miradas. Nuevo texto constitucional*, La Paz-Bolivia, Universidad Mayor de San Andrés, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2010, pp. 273-282.

<sup>14</sup> Real Alcalá, J. Alberto del, *Nacionalismo e identidades colectivas: la disputa de los intelectuales (1762-1936)*, Madrid, Dykinson, 2007, pp. 401-418.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 373 y ss.

teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble)". Otros principios de carácter político en los que se sustenta el Estado y que están relacionados con el valor de la plurinacionalidad, y que también tienen que ver con su dimensión moral, son (artículo 8.II, CPE): la "unidad", la "inclusión", la "dignidad", la "armonía", "equidad social", "bienestar común", "justicia social". En cualquier caso, dentro del contenido moral de la plurinacionalidad es de destacar la noción constitucional del "vivir bien" colectivo, concepto nuclear en torno al cual se articula el modelo boliviano de Estado social de derecho por el que apuesta la CPE. De ahí la estrecha "conexión estructural" que establece la Constitución boliviana entre Estado de derecho plurinacional y Estado social de derecho.

Por supuesto, dicho contenido ético-moral material de la plurinacionalidad nos pone de manifiesto que este valor constitucional se constituye —también— en uno de los principales "motores de la igualdad" en Bolivia, y, por tanto, en uno de los más destacados pilares del nuevo "sistema de justicia" (plurinacional e intercultural) que trata de implementar la CPE. Sistema de justicia que, a su vez, es la principal instancia legitimadora del Estado de derecho plurinacional que articula el texto constitucional. Dato que evidencia, una vez más, que el diseño conceptual, institucional y constitucional del modelo Estado de derecho plurinacional que se ha erigido en Bolivia sólo es realizable a través de un Estado social de derecho.

Y en sexto lugar, por último, como hecho fundante básico de la refundación del país, la plurinacionalidad se encuentra *especialmente protegida* por la CPE. Esta protección es de dos clases. Se trata de una "protección general" en función de que la plurinacionalidad —por su conexión material con el valor general de la dignidad humana— se beneficia de la protección constitucional que dicho valor general recibe (artículo 22, CPE: "la dignidad y la libertad de la persona son inviolables. Respetarlas y protegerlas es deber primordial del Estado"). Pero es también una "protección específica" y singular a la plurinacionalidad como valor constitucional primordial, tal como la que se establece en los artículos 98.III, 99.I y 100.I, de la CPE.

### III. PLURINACIONALIDAD Y DERECHOS CULTURALES COMO NUEVOS VALORES CONSTITUCIONALES

Vistas las características anteriores que hemos examinado, el carácter expansivo con el que ha sido configurado el valor de la plurinacionalidad en la CPE boliviana de 2009 se despliega a lo largo y ancho de todo el texto constitucional a través de las siguientes "categorías":

- Como “hecho fundante básico” del (nuevo modelo de) Estado de derecho y de la Constitución misma, según se ha visto en el anterior epígrafe.
- Como “valor moral” que motivó al poder constituyente a conseguir una nueva carta magna.<sup>16</sup>
- Como “valor político” asumido por el poder (político) constituyente y desde el que éste ha diseñado las instituciones del Estado en la actual Constitución, configurando y condicionando la forma en la que el Estado se ha organizado en todos y cada uno de los niveles institucionales previstos.
- Como “valor jurídico superior” del ordenamiento boliviano, que impregna la configuración heterogénea de todo el sistema jurídico del país, y también el sistema de justicia constitucional articulado por la carta magna.<sup>17</sup> El que la plurinacionalidad tenga la cualidad de valor jurídico superior del ordenamiento boliviano le permite generar un manojito de derechos fundamentales incorporados por la ley fundamental,<sup>18</sup> cuyo rasgo principal reside precisamente en compartir el sustrato material plurinacional que les es común.
- Como “principio constitucional” que ha de regir la actuación de los poderes públicos bolivianos.<sup>19</sup>
- Como “derechos subjetivos” de la ciudadanía (derechos fundamentales constitucionales), implementados como derechos fundamentales tanto individuales como colectivos, cuyo fundamento es el valor moral y jurídico superior de la plurinacionalidad;<sup>20</sup> especial mención merecen aquí los derechos reconocidos específicamente a grupos vulnerables como las naciones y pueblos indígenas originario-campesinos.

---

<sup>16</sup> Sobre el poder constituyente como sujeto político, véase Aguilera Portales, R. E., “El poder constituyente, la legitimidad democrática y el pacto constitucional”, *Revista de Estudios Jurídicos*, núm. 11, 2011 (segunda época), pp. 15-19.

<sup>17</sup> Peces-Barba, Gregorio, *Los valores superiores*, Madrid, Tecnos, 1987.

<sup>18</sup> Rojas Tudela, Farit, “Análisis y comentarios de la primera parte de la CPE”, *Miradas. Nuevo texto constitucional*, cit., 2010, pp. 284-291; asimismo, Ansuátegui Roig, F. Javier et al., (eds.), *Derechos fundamentales, valores y multiculturalismo*, Madrid, Dykinson, 2005.

<sup>19</sup> Prieto Sanchís, Luis, *Ley, principios, derechos*, Cuadernos del Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, Dykinson, 1998.

<sup>20</sup> López García, José Antonio y Real Alcalá, J. Alberto del (eds.), *Los derechos: entre la ética, el poder y el derecho*, Dykinson-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000.



- Y como “deber jurídico”, impuesto por la Constitución<sup>21</sup> a los poderes públicos y a las relaciones entre los particulares, a favor de los sujetos titulares beneficiados por los derechos fundamentales de carácter plurinacional que ampara la nueva ley fundamental.<sup>22</sup>

Todas las anteriores manifestaciones del valor de la plurinacionalidad no son sino muestra de la transversalidad que despliega este valor constitucional a lo largo y ancho de la carta magna boliviana, afectando a todos los órganos del Estado y a todas las instituciones políticas, jurídicas, sociales y económicas del país en todos los niveles y dimensiones. Como he referido al inicio de estas páginas, a estas expresiones orgánicas e institucionales de plurinacionalidad las he calificado como “plurinacionalidad orgánica e institucional”. Ellas singularizan al modelo de Estado de derecho plurinacional que opera en Bolivia desde la CPE de 2009. Distinguir las y clarificarlas va a ser determinante para poder identificar cuáles son los elementos propios de este modelo. Realizo a continuación este análisis de modo breve:

1. *Plurinacionalidad, derechos culturales y modelo de democracia:*  
*la “democracia plurinacional” (representativa, comunitaria e intercultural)*

La expresión de la plurinacionalidad en la participación y composición de los órganos del Estado y en la representación política está relacionada, respectivamente, con las normas constitucionales que hacen plurinacional la composición de dichos órganos (Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral) o a la representación política de la ciudadanía que los conforma.

La institucionalización de la plurinacionalidad boliviana tiene incidencia en el propio “Sistema de gobierno” (capítulo III, título I, primera parte), que establece en su artículo 11.I, CPE que “La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres”. Aquí, el Estado de derecho plurinacional incluye dos métodos de representación democrática. Por una parte, el método representativo basado en el voto universal, directo y secreto, según establece el artículo 11.II.2, CPE (Democracia representativa). Y, por otra parte, el método representativo comunitario, en los ámbitos en los que está previsto que tengan representa-

<sup>21</sup> Peces-Barba, Gregorio, “Los deberes fundamentales”, *Doxa*, núm. 4, 1987, pp. 329-341.

<sup>22</sup> Asís Roig, Rafael de, *Deberes y obligaciones en la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991.

ción específica los pueblos indígenas originario-campesinos —y comunidades asimilados a ellos—, a través de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas originario, campesinos conforme a la ley, según establece el artículo 11.II.3, CPE (Democracia comunitaria).

De lo cual resulta una representación política intercultural, conformada por la presencia —en función de los ámbitos que distribuye la CPE— de los procedimientos tanto de voto universal como de representación comunitaria. Sin duda, estas formas de Democracia que recoge la CPE constituyen un elemento clave en la conformación del carácter plurinacional del Estado boliviano.

## 2. *Plurinacionalidad, derechos culturales y modelo territorial: el “Estado de las autonomías”.*

Esta expresión de la plurinacionalidad está relacionada con las normas constitucionales que institucionalizan la plurinacionalidad en la estructura territorial del Estado, a través de la descentralización del poder político, de lo que resulta el modelo de Estado de las autonomías que adopta Bolivia y la configuración de una administración multinivel.

La institucionalización de la plurinacionalidad genera e impulsa la “estructura territorial” que adopta Bolivia en la Constitución de 2009. La Constitución establece el mandato al poder central de que la plurinacionalidad se institucionalice “territorialmente” a través de la distribución descentralizada del poder político en diversos niveles, determinado cada uno de ellos por la “lista de competencias” que establece la carta magna.<sup>23</sup> Así lo determina el artículo 1o., CPE: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario... Plurinacional... intercultural, descentralizado y con autonomías”. Este hecho supone adoptar un “nuevo modelo de Estado territorial” que sea más acorde con el “modelo de Estado de Derecho Plurinacional” que instituye la Constitución. Significa, en rigor, llevar a cabo seriamente en Bolivia la transición desde un “Estado Unitario centralista neoliberal de Derecho”, heredado del siglo XIX, propio del inicial liberalismo homogeneizador que se prodigó en aquellos tiempos,<sup>24</sup> hacia un Estado —unitario— descentralizado, más acorde con los procesos de

<sup>23</sup> Clavero, Bartolomé, “Nota sobre el sistema de autonomías en la Constitución de Bolivia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 85, 2009, pp. 187-199.

<sup>24</sup> García Linera, Álvaro, “El Estado plurinacional”, en García Linera, A., *Discursos, análisis, debate 2008-2010*, cit., pp. 39-52.

distribución del poder político que han tomado fuerza, como elemento democratizador, desde el último tercio del siglo pasado. En el texto constitucional, toda la Tercera Parte de la CPE (Estructura y Organización Territorial del Estado) está dedicada a esta cuestión. Se trata, sin duda, de una de las piedras angulares de la carta magna.

El modelo territorial como “Estado de las Autonomías” que adopta Bolivia se ancla en el artículo 269.I, CPE, que define la estructura territorial del Estado en función de su composición plurinacional, disponiendo que “Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos”. Dichos departamentos territoriales, o “unidades territoriales”,<sup>25</sup> serán creados, modificados y delimitados por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo con las condiciones establecidas en la Constitución y en la ley.

Tanto la Constitución como la Ley núm. 31 del 19 julio de 2010, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”,<sup>26</sup> viabilizan y garantizan los cuatro niveles en los que se estructura el Estado autonómico boliviano: departamental, regional, municipal, e indígena originario campesino. Los departamentos autonómicos, las regiones autónomas y las autonomías de las naciones y pueblos indígenas originario-campesinos podrán darse un estatuto de autonomía, mientras que los municipios articularán su autonomía en una carta orgánica, todos ellos dentro del marco de la Constitución.

Desde el punto de vista material de las funciones del poder público, la descentralización del poder político y la conformación de la administración multinivel en Bolivia se organiza según el reparto de competencias que establecido por la carta magna asume el gobierno central y cada ente autonómico.<sup>27</sup> Competencias que la CPE agrupa en cuatro tipos diferentes (Artículos 297 a 305 CPE): competencias “privativas” (del Estado central, no transferibles ni delegables); competencias “exclusivas” (de un determinado nivel de poder: gobierno central, gobiernos autonómicos, susceptibles de transferencia y delegación); competencias “concurrentes” entre el Estado y los entes autonómicos, y competencias “compartidas” entre Estado (legislación básica) y los entes autonómicos (legislación de desarrollo). En total, la CPE —en el momento de su aprobación: febrero 2009— reconoce 59 competencias a favor de las entidades autónomas descentralizadas (36 exclusivas

<sup>25</sup> Tal como lo denomina el artículo 269.II, CPE.

<sup>26</sup> En adelante, LMAD.

<sup>27</sup> Morales Olivera, Teresa, “Estructura y organización territorial del Estado”, *Miradas. Nuevo texto constitucional*, cit., pp. 559-567.

y 23 entre competencias concurrentes y compartidas), aunque la LMAD ha ampliado esta lista en julio de 2010 en un número de 50 nuevas competencias para los entes descentralizados.

3. *Plurinacionalidad, derechos culturales y modelo de justicia: el “pluralismo jurídico”*

Me refiero aquí a las normas constitucionales que institucionalizan la plurinacionalidad en la estructura judicial del Estado y en el sistema de justicia constitucional. La incidencia más importante de la plurinacionalidad en el ámbito del sistema de justicia es el principio constitucional del “pluralismo jurídico”, la institucionalización de un sistema de justicia plurinacional, y la obligación de que los operadores jurídicos incorporen la “interculturalidad” como criterio de interpretación de las normas del derecho.<sup>28</sup>

El pluralismo jurídico lo establece el artículo 1o. de la CPE: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”. También con relación al pluralismo jurídico, el artículo 179.I, CPE determina que aun siendo la función judicial única en Bolivia, son distinguibles en el ordenamiento boliviano una pluralidad de jurisdicciones, todas ellas en situación de igualdad jerárquica: ordinaria, agroambiental, especiales, e indígena originaria-campesina —que es ejercida por sus propias autoridades, elegidas por sus usos y costumbres, y su sistema institucional propio de funcionamiento—.

En rigor, en Bolivia existe “un” sistema jurídico unitario aun cuando está formado por una pluralidad de jurisdicciones en igualdad jerárquica. A este respecto, el pluralismo jurídico (a modo de pluralidad de jurisdicciones) opera a “nivel subconstitucional”, pero a nivel constitucional el ordenamiento boliviano se presenta como un ordenamiento unitario cuya cúspide es el sistema de justicia constitucional representado por el catálogo de derechos fundamentales que reconoce la CPE. Por lo que la labor de armonización y coherencia del ordenamiento jurídico boliviano va a descansar, en última instancia, en la doctrina jurisprudencial que elabore el TCP. Aquí los

---

<sup>28</sup> Rodríguez Veltzé, Eduardo, “Órgano judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional”, *Miradas. Nuevo texto constitucional*, cit., pp. 425-433.

siete magistrados que integran el sistema de justicia constitucional del TCP son elegidos por sufragio universal desde una sociedad civil plural que debiera facilitar la llegada de magistrados de las naciones y pueblos indígenas originario-campesinos al máximo órgano de la justicia constitucional, aunque la ley garantiza la presencia mínima de dos de ellos. Por supuesto, esto significa que después de la Asamblea Legislativa Plurinacional, el TCP es la más importante de todas las instituciones públicas bolivianas. Sin duda, su papel va a ser determinante en la construcción y consolidación de la refundación del país.

#### 4. *Plurinacionalidad, derechos culturales y modelo socioeconómico: la “economía comunitaria” como elemento de la economía plural*

Esta expresión de la plurinacionalidad está relacionada con las normas constitucionales que institucionalizan la plurinacionalidad socioeconómica; esto es, la “economía comunitaria” como medio típico y habitual de producción económica de las naciones y pueblos indígenas originario-campesinos. Y que la CPE valoriza como parte del contenido del modelo económico (y social) plural que significa —según la carta magna— articular en Bolivia un Estado social de derecho plurinacional a partir de la noción central del “vivir bien” colectivo.

Téngase en cuenta que la plurinacionalidad también incide en el modelo social que instaura la Constitución de 2009, determinando el concepto de “economía plural” como un componente específico del Estado de derecho plurinacional boliviano. Componente específico que exige “la construcción del paradigma del vivir bien” colectivo.<sup>29</sup> La incidencia de la plurinacionalidad en el modelo social determinado por la noción de “vivir bien” tiene sentido a partir de constatarse la íntima conexión que existe entre los siguientes cuatro factores: la diversidad cultural de la población; la efectiva extensión limitada de los derechos a las personas culturalmente diferentes a la mayoría (esto es, a los miembros de las naciones y pueblos indígenas originario-campesinos); el disfrute efectivo muy reducido por parte de esta población de los beneficios que representan los servicios públicos proporcionados por el Estado de derecho;<sup>30</sup> y la puesta “en valor” —público— de los modos tra-

<sup>29</sup> Montero Justiniano, Lourdes, “Una economía para la inclusión”, *Miradas. Nuevo texto constitucional*, cit., pp. 592 y 593.

<sup>30</sup> Real Alcalá, J. Alberto del, “Diferencias culturales, extensión de los derechos y servicios públicos universales en el Estado de Derecho contemporáneo”, en Cienfuegos Salgado,

dicionales de gestión económica propios de las naciones y pueblos indígenas originario-campesinos.

Diversas normas constitucionales concretan en qué consiste la plurinacionalidad social-económica. Así, el artículo 306.I y II, CPE, reconoce a la “económica comunitaria” de los pueblos indígenas como parte de la economía del vivir bien en el ámbito de la organización económica del país, e integrante de la misma: “El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos”. En su parágrafo II ampara constitucionalmente a la “economía plural” “constituída por las formas de organización económica comunitaria”, que “completan” el vivir bien colectivo. Establece una estrecha vinculación entre la economía propia de los pueblos indígenas y el “modelo *económico* del vivir bien”.<sup>31</sup> Asegura la Constitución (artículo 307, CPE) que “El Estado reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria”, consistente en “los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos”.

De todo lo cual resulta que el Estado de derecho en Bolivia ha sido diseñado desde la CPE incluyendo el elemento específico de la “economía plural”, que integra a la economía social de mercado y a la economía comunitaria.

#### IV. CONCLUSIÓN

Puede concluirse que la Constitución boliviana de 2009 eleva a la plurinacionalidad a la categoría de “hecho fundante básico” de la refundación del país. Y refundación precisamente como un “Estado de derecho plurinacional”. Además, la nueva Constitución boliviana establece una estrecha “conexión estructural” y de “fines” entre el modelo de Estado de derecho plurinacional y el modelo de Estado social de derecho por los que apuesta y los presenta como modelos inescindibles en la Bolivia actual.

En todo caso, debe ser destacado que la CPE boliviana de 2009 no es una Constitución más en la historia del país andino. Todo lo contrario. Representa un cambio histórico en Bolivia, cuya labor incluye dos tipos de reformas profundas en la estructura del Estado, nunca hasta el momento

---

David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (coords.), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 569-588.

<sup>31</sup> Artículo 313, CPE.

acometidas: transitar desde el anterior Estado jacobino republicano<sup>32</sup> hacia un “Estado de derecho plurinacional”. E igualmente, transitar desde el anterior Estado neoliberal de derecho hacia un “Estado social de derecho” nucleado en torno a la noción constitucional del “vivir bien” colectivo. Y por tratarse de hondos cambios, puede afirmarse que la Constitución boliviana de 2009 lleva a cabo ni más ni menos que la “refundación” de Bolivia como país. Se trata de una tarea muy loable, pero una tarea de titanes, llena de grandes dificultades, en la que no podemos sino desear la mejor suerte a los bolivianos y bolivianas.

Vista la trascendencia nuclear, fundacional y transversal-institucional que adquiere el valor constitucional de la plurinacionalidad tanto para con la CPE de 2009 como para con el modelo de Estado de derecho que aquella configura, su protección deberá ser un cometido primordial que han de asumir no sólo las autoridades bolivianas, sino también los demás operadores políticos y jurídicos del país, y de igual modo los agentes sociales y económicos. Es verdad que para llevar a cabo tal cometido se cuenta con los pertinentes mecanismos legales-constitucionales; pero aquí, sin lugar a dudas, incidirá de modo significativo la institución del Tribunal Constitucional Plurinacional, que deberá velar para que este valor moral, político y jurídico, así como todas las numerosas expresiones constitucionales que genera en los más diversos ámbitos, no sea vulnerado en los actos de legislación, de ejecución o de interpretación.

Téngase en cuenta que, por la forma en la que está armada la CPE, vulnerar la plurinacionalidad representa quebrar la propia esencia de la Constitución y del modelo intercultural, social y descentralizado de Estado de derecho que han escogido democráticamente los ciudadanos/as bolivianos/as a la hora de delinear institucionalmente un Estado plurinacional para Bolivia (“Estado Plurinacional de Bolivia”, en su denominación oficial).

---

<sup>32</sup> Real Alcalá, J. Alberto del, “Estado cosmopolita y Estado nacional. Kant vs. Meinecke”, en Castro, Alfonso *et al.* (eds.), *A propósito de Kant. Estudios conmemorativos en el bicentenario de su muerte*, 2a. ed., revisada y ampliada; prólogo de Antonio Enrique Pérez Luño; epílogo de Pablo Badillo O’Farell, Sevilla, Editorial Grupo Nacional de Editores, 2004, pp. 307-340; asimismo, Real Alcalá, J. Alberto del, “Estado cosmopolita y Estado nacional. Kant vs. Meinecke”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, t. LVII, núm. 247, enero-junio de 2007, pp. 165-203.