

VOLVER A LA TABLA DE CONTENIDO

**J. Alberto del Real Alcalá\* (España)**

## **Análisis de los derechos fundamentales y de la plurinacionalidad en la Constitución boliviana de 2009**

### **RESUMEN**

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009 supone un salto de dos siglos (del siglo XIX al siglo XXI) en la organización del Estado de derecho en este país latinoamericano. Bolivia cuenta hoy con una Constitución a la altura de nuestro tiempo, que se encuentra dentro de los parámetros de los derechos fundamentales y del neoconstitucionalismo contemporáneo. Sin duda, un gran éxito de los bolivianos. Y aunque el camino no es fácil, la dirección es la correcta. La nueva Constitución boliviana deja atrás a un Estado neoliberal y centralizado. Esta Constitución es más próxima (con todas las especificidades propias) a la mentalidad de los derechos y a la organización del Estado social en Europa Occidental que al modelo norteamericano. Los derechos fundamentales y la diversidad nacional y cultural son dos de los pilares más importantes de esta carta magna.

**Palabras clave:** Constitución boliviana, Estado de derecho, derechos fundamentales, plurinacionalidad.

---

\* Catedrático acreditado de Filosofía del Derecho en la Universidad de Jaén (España). Doctor en Derecho de la Universidad de Granada (España). Premio Extraordinario de Doctorado. Profesor visitante de la Universidad de Oxford (UK) en 2002 y de la Universidad de Génova (Italia) en 2004. Asesor internacional 2010 de la GTZ-Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Cooperación Técnica Alemana) para la Cámara de Diputados de Bolivia, Programa de Fortalecimiento a la Concertación y al Estado de Derecho (CONCED) del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Federal de Alemania. Más de 70 publicaciones sobre la teoría jurídica de los derechos y los grupos vulnerables, con especial atención a los derechos culturales. Citado como referencia doctrinal en 42 sentencias del actual Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia. [adelreal@ujaen.es](mailto:adelreal@ujaen.es).

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Verfassung des Plurinationalen Staats Boliviens von 2009 bedeutet für die rechtsstaatliche Organisation in diesem lateinamerikanischen Land einen Sprung um zwei Jahrhunderte (vom 19. ins 21. Jahrhundert). Bolivien verfügt heute über eine zeitgemäße Verfassung, die auf den Grundrechten und einem zeitgemäßen Neokonstitutionalismus fußt. Dies ist zweifellos ein großer Erfolg der Bolivianer. Auch wenn sich der Weg als schwierig erweist, so ist doch die eingeschlagene Richtung korrekt. Mit der neuen bolivianischen Verfassung wird der neoliberale Zentralstaat überwunden. Sie steht (ungeachtet all ihrer Besonderheiten) der Rechtsauffassung und der sozialstaatlichen Organisation Westeuropas näher als dem nordamerikanischen Modell. Die Anerkennung der Grundrechte sowie der nationalen und kulturellen Diversität gehören dabei zu den wichtigsten Bestandteilen der Verfassung.

**Schlagwörter:** Bolivianische Verfassung; Rechtsstaat; Grundrechte; Plurinationalität.

## ABSTRACT

The Plurinational State of Bolivia's Political Constitution of 2009 implies a two-century leap (from the 19th to the 21st century) in the organization of a state under the rule of law in that Latin American country. Bolivia today has a constitution suited to the current times, and one which is framed within the standards of human rights and contemporary neoconstitutionalism. The Bolivian people have achieved a great success. Although it is not an easy path, it points in the right direction: the new Bolivian Constitution leaves behind a neoliberal and centralized state. This constitution is closer (with adjustments for local reality) to the human rights mentality and the organization of the social state in Western Europe than to the US model. Fundamental rights and national and cultural diversity are the two main pillars of this constitution.

**Keywords:** Bolivian constitution, state under the rule of law, fundamental rights, plurinationalism.

## 1. Derechos fundamentales y constitucionalismo actual. Los rasgos de los derechos fundamentales en la Constitución boliviana

El constitucionalismo contemporáneo ha significado un *cambio* en el “modelo de Estado de derecho” que sostiene a los sistemas democráticos:<sup>1</sup> el Estado de derecho legislativo decimonónico (*legalismo* como teoría jurídica), cuya vigencia se extendió a buena parte del siglo XX, ha sido sustituido por el presente Estado

---

<sup>1</sup> Cf. Maurizio Fioravanti, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, trad. de M. Martínez, Madrid, Trotta, 2000.

constitucional de derecho<sup>2</sup> (*neoconstitucionalismo*<sup>3</sup>), que es el modelo de Estado de derecho con el que actualmente operamos las democracias modernas.<sup>4</sup>

Con esta orientación, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia aprobada el 25 de enero de 2009, y que entró en vigor el día 7 de febrero del mismo año, insta un nuevo Estado constitucional de derecho,<sup>5</sup> que, además del reconocimiento de los derechos individuales, también apuesta por un modelo social de derechos,<sup>6</sup> articulados en torno al concepto constitucional del “buen vivir”;<sup>7</sup> una variante conceptual –y original– en el contexto boliviano del modelo social que representa el Estado de bienestar europeo.<sup>8</sup> A esto hay que sumar la incorporación en serio de los derechos culturales<sup>9</sup> al grupo de derechos fundamentales de la Constitución.

La constitucionalización en Bolivia de un *Estado de derecho* nucleado en torno a los derechos fundamentales individuales, a un modelo de derechos sociales (y económicos) y a un grupo relevante de derechos culturales supone que este país entra definitivamente al siglo XXI con instituciones *de su tiempo*, “el tiempo de los derechos”;<sup>10</sup> y que incorpora, a partir de valores, principios e instituciones propias,

<sup>2</sup> Cf. Francisco Javier Ansuátegui Roig, *De los derechos y el Estado de derecho. Aportaciones a una teoría jurídica de los derechos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.

<sup>3</sup> Ver Miguel Carbonell, *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003.

<sup>4</sup> Gustavo Zagrebelsky, *Il diritto mitte. Legge, diritti, giustizia*, Torino, G. Einaudi, 1992; *El derecho dúctil*, trad. de Marina Gascón, 5ª ed., Madrid, Trotta, 2003, p. 150.

<sup>5</sup> Sobre los modelos de Estado de derecho, cf. Rafael de Asís Roig, *Una aproximación a los modelos de Estado de derecho*, Madrid, Dykinson-Universidad de Jaén, 1999.

<sup>6</sup> En este sentido se expresa la Constitución de 2009 en su Preámbulo: “El pueblo boliviano, [...] inspirado en las luchas del pasado [...], y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado. [...] Cumpliendo el mandato de nuestros pueblos, con la fortaleza de nuestra Pachamama y gracias a Dios, refundamos Bolivia. [...] Honor y gloria a los mártires de la gesta constituyente y liberadora, que han hecho posible esta nueva historia”. Téngase en cuenta que la importancia de los preámbulos constitucionales, complemento de los artículos de la Constitución, radica en que es donde se ubica el *espíritu* que alimenta e informa el resto del texto constitucional, y muy especialmente los derechos fundamentales reconocidos por la CPE.

<sup>7</sup> La Parte Cuarta de la Constitución está dedicada al modelo social y económico adoptado por Bolivia en su refundación como país. Según el artículo 306 de la CPE, “I. 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”; parágrafo “III. [...] La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo”; y parágrafo “V. El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo”.

<sup>8</sup> Ulrich Preuss, “El concepto de derechos humanos y el Estado del bienestar”, en Enrique Olivas (ed.), *Problemas de legitimación en el Estado social*, Madrid, Trotta, 1991.

<sup>9</sup> Cf. Antonio Enrique Pérez-Luño, *La tercera generación de los derechos humanos*, Pamplona, Aranzadi, 2006.

<sup>10</sup> Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, trad. de Rafael Asís Roig, Madrid, Sistema, 1991.

los mecanismos del constitucionalismo moderno, caracterizado por su “dimensión expansiva”,<sup>11</sup> y que incluye, entre otros elementos, la asignación de valor normativo *directo* a la misma Constitución,<sup>12</sup> cuyo contenido primordial son precisamente los derechos fundamentales.

El constitucionalismo de nuestros días, por tanto, viene a caracterizarse por la *inclusión de valores y principios* jurídicos<sup>13</sup> que sustentan a un haz de *derechos fundamentales* reconocidos en la carta magna,<sup>14</sup> a los que la actuación ordinaria del legislativo también ha de ajustarse sin más remedio, a modo de uno de los elementos para la realización de la teoría de la justicia que se proclama en la Constitución.<sup>15</sup> De hecho, los derechos fundamentales son la parte nuclear del “sistema de justicia constitucional” que instaura la Constitución boliviana, y del mecanismo de *control de constitucionalidad*, que el nuevo modelo de Estado de derecho plurinacional se ha de llevar a cabo sobre la base de los derechos fundamentales. Esto ha sido razón suficiente para que los derechos fundamentales, sin lugar a dudas, sean objeto de la atención principal de los juristas.<sup>16</sup>

En el constitucionalismo moderno, la carta magna es el corazón de la positivación de los derechos fundamentales. Pero la “lista de derechos fundamentales” que reconoce una constitución *no es arbitraria*, sino que dichos derechos serán aquellos que encuentran su fundamento en los *valores morales* asumidos por el poder político (a modo, por tanto, de *valores políticos*) y que este ha incorporado al texto constitucional (en forma de *valores jurídicos superiores*). Dichos valores constituyen el fundamento-raíz que justifica la inclusión en aquella *lista* de cualquiera de los derechos de los que la constitución pregona el carácter de “fundamental”.<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> Francisco Javier Ansuátegui Roig, “La dimensión expansiva del constitucionalismo. Retos y exigencias”, en VV. AA., *Teoría y metodología del derecho. Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, vol. II, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid-Dykinson, 2008, pp. 73-104.

<sup>12</sup> Cf. Eduardo García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª ed., Madrid, Civitas, 1991.

<sup>13</sup> Cf. Jesús Ignacio Martínez García, “Valores superiores del derecho y teoría de sistemas”, *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1988, vol. 1, pp. 225-240.

<sup>14</sup> Antonio Enrique Pérez Luño, *Estado de derecho, derechos humanos y constitución*, Madrid, Tecnos, 2003.

<sup>15</sup> VV. AA., *Teoría de la justicia y derechos fundamentales. Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, vol. III, Madrid, Dykinson, 2008.

<sup>16</sup> Cf. Luis Prieto Sanchís, *Ley, principios, derechos*, Cuadernos del Instituto de Derechos Humanos ‘Bartolomé de las Casas’ de la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, Dykinson, 1998.

<sup>17</sup> Gregorio Peces-Barba (con la colaboración de Rafael de Asís, Carlos R. Fernández Liesa y Ángel Llamas Gascón), *Curso de derechos fundamentales: Teoría general*, Madrid, Universidad Carlos III-Boletín Oficial del Estado, 1999; y Gregorio Peces-Barba, *Lecciones de derechos fundamentales*, con la colaboración de Rafael de Asís Roig y María del Carmen Barranco, Madrid, Dykinson, 2005.

En todo caso, la relevancia de los derechos fundamentales en la sociedad actual tiene que ver, por una parte, con los *beneficios* y ventajas de todo tipo que representa para el ciudadano la tenencia efectiva de derechos. Y, por otra parte, también está relacionada con la *función* que cumplen los derechos fundamentales en el conjunto del sistema jurídico y político, cuyo vértice es la constitución, esto es, en la democracia constitucional, dado que los derechos fundamentales se van a constituir en uno de los límites “materiales” más importantes (un autolímite que establece el propio poder constituyente) al ejercicio del poder político, que se articula en última instancia a través del *control de constitucionalidad* al que son sometidos los actos del poder.<sup>18</sup>

Puede afirmarse que la Constitución de Bolivia de 2009 pertenece al ambiente constitucional contemporáneo que ha sido descrito. La carta magna boliviana recoge dentro de su normativa, y con carácter *nuclear*, una *lista de derechos fundamentales* a los que se compromete proteger y hacer respetar por los poderes públicos y los particulares. Además, los derechos incluidos en la lista constitucional de derechos fundamentales presentan unas determinadas características propias de la Constitución boliviana, que atribuyen determinados rasgos a aquellos derechos subjetivos que se asumen con el carácter de “fundamentales” en la Constitución Política del Estado. Estos rasgos más importantes son los siguientes:

En primer lugar, los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Estado tienen su *fundamento* en los valores jurídicos superiores que asume la ley fundamental, que constituyen su justificación y la razón de su existencia como tales derechos fundamentales. Pero, en última instancia, los derechos fundamentales y los valores jurídicos que le proporcionan razón existencial descansan en el valor moral de la *dignidad humana*,<sup>19</sup> valor especialmente protegido por la Constitución boliviana. Me refiero a la *dignidad* de las personas *individuales* y también a la dignidad humana de los *grupos y colectivos*.<sup>20</sup> En esta cuestión, la Constitución Política del Estado (en adelante, CPE) arranca jurídicamente de la prohibición y sanción del Estado a “toda forma de discriminación, entre otras, la fundada en razón de origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, [...] u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona” (CPE, art. 14.II.).<sup>21</sup>

<sup>18</sup> María Isabel Garrido Gómez, “La determinación judicial de los límites de los derechos fundamentales”, en VV. AA., *Teoría y metodología del derecho. Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, vol. II, Madrid, Dykinson, 2008, pp. 551-568.

<sup>19</sup> Rafael de Asís Roig, “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 Cristóbal Molina Navarrete y otros (coords.), *Comentarios a la Constitución socio-económica de España*, Granada, Comares, 2002, pp. 153-176.

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

<sup>21</sup> Establece el artículo 14.II. de la CPE: “El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación

En segundo lugar, los derechos fundamentales reconocidos por la CPE son *individuales y colectivos*, cuyos sujetos titulares son tanto personas individuales como colectividades, sin discriminación alguna, cuyo libre y eficaz ejercicio ha de garantizar el Estado (art. 14.III).<sup>22</sup> Respecto a las colectividades, hay que destacar especialmente a las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, pero también a las comunidades afrobolivianas, las cuales están constitucionalmente equiparadas en derechos a los que tengan asignados las primeras.

En tercer lugar, los derechos fundamentales reconocidos por la CPE son de *aplicación directa* según su artículo 109.I., que afirma: “Todos los derechos reconocidos en la Constitución son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección”. Y sólo podrán ser regulados, al igual que sus garantías, por la ley (art. 109.II.). La aplicación directa de los derechos fundamentales como núcleo central de la Constitución significa que pueden derivarse de ellos actos de aplicación e interpretación directos *sin necesidad* de que para ello exista legislación de desarrollo. Se trata de una característica del constitucionalismo de nuestros días, frente al constitucionalismo decimonónico (que ha perdurado y se ha extendido muy a menudo al siglo XX), cuya consideración de los textos constitucionales era más como *textos políticos* –meramente orientadores de la acción política– que como *textos de naturaleza normativa*, generadores directamente de derechos y obligaciones para los ciudadanos y para el poder público. Dicho con otras palabras, la constitución como un mero documento político *carente* de fuerza normativa.

En cuarto lugar, *no existe jerarquía* entre los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Estado, de modo que la clasificación de los derechos establecida en ella no determina supeditación alguna ni superioridad de unos derechos fundamentales sobre otros, según dispone en su artículo 13.III.

En quinto lugar, como tales derechos, el ejercicio de los derechos fundamentales es *voluntario*, y se somete a la declaración constitucional de que “nadie será obligado a hacer lo que la Constitución y las leyes no manden, ni a privarse de lo que éstas no prohíban”, según dispone su artículo 14.IV.<sup>23</sup>

En sexto lugar, los derechos fundamentales que consagra la CPE son derechos *inviolables, universales, indivisibles y progresivos* (art. 13.I), y como tales son derechos reconocidos (en la Constitución de Bolivia) a todo ser humano, sin distinción alguna

---

política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona”.

<sup>22</sup> El artículo 14.III. de la CPE declara: “El Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos”.

<sup>23</sup> El artículo 14.IV. de la CPE establece: “En el ejercicio de los derechos, nadie será obligado a hacer lo que la Constitución y las leyes no manden, ni a privarse de lo que éstas no prohíban”.

(art. 14.I.).<sup>24</sup> Desde el punto de vista sistemático, los derechos fundamentales de la Constitución boliviana están ubicados en el Título II (Derechos Fundamentales y Garantías) de la Parte Primera (Bases Fundamentales del Estado, Derechos, Deberes y Garantías) de esta carta magna, a lo largo de sus siete capítulos.

En séptimo lugar, los derechos fundamentales de la Constitución están “sometidos a sanción penal” si son *violados*, según establece en su artículo 139.II., que afirma que “[q]uienes violen los derechos establecidos en esta Constitución serán objeto de proceso penal por atentado contra los derechos”.

En octavo lugar, la “lista constitucional de derechos fundamentales” no es *numerus clausus*, pues ninguno de estos derechos ha de ser entendido como negación de otros derechos no enunciados, tal como lo dispone su art. 13.II.<sup>25</sup>

Y, por último, en noveno lugar, la lista constitucional de derechos fundamentales *no excluye* la aplicación de otros derechos *más favorables*, en razón de que, según el artículo 256.I., “[l]os tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta”.

En definitiva, puede decirse que las características mencionadas sintetizan los rasgos centrales con los que han sido configurados los derechos fundamentales en la Constitución boliviana de 2009.

## 2. Las funciones objetiva y subjetiva de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico

Los derechos fundamentales desempeñan dos importantes funciones en relación con el conjunto del ordenamiento jurídico del Estado de derecho y del sistema político de la democracia constitucional: la función *objetiva* y la función *subjetiva*. A través de la función *objetiva*, los derechos fundamentales se constituyen en un “criterio material” de identificación de normas. Mediante la función *subjetiva*, los derechos fundamentales se constituyen en “límites” a la acción del poder. Veamos más profusamente en qué consisten.<sup>26</sup>

1. La función objetiva de los derechos fundamentales en relación con el conjunto del ordenamiento jurídico del Estado de derecho, cuyo vértice es la constitución

---

<sup>24</sup> Según el artículo 14.I. de la CPE, “[t]odo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica con arreglo a las leyes y goza de los derechos reconocidos por esta Constitución, sin distinción alguna”.

<sup>25</sup> El artículo 13.II. de la CPE establece: “Los derechos que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos no enunciados”.

<sup>26</sup> Gregorio Peces-Barba, “De la función de los derechos fundamentales”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 74, 1997, pp. 537-552.

Los derechos fundamentales desempeñan una *función objetiva* en relación con el ordenamiento jurídico, consistente en que se constituyen en un “criterio material” de la identificación de sus normas como tales normas válidas. Se trata de una función de carácter eminentemente “jurídica”. Y tiene que ver con el hecho de que los derechos fundamentales ocupan un puesto jerárquico muy elevado dentro del conjunto del ordenamiento jurídico boliviano. La razón de que esto sea así es la estrecha relación (que es una relación *nuclear*) de los derechos fundamentales con la norma material del sistema jurídico, que es la Constitución boliviana.<sup>27</sup>

De aquella estrecha relación se deriva esta posición jerárquica tan *elevada* que ocupan los derechos fundamentales en el derecho boliviano, hasta tal punto que pudiera decirse que los derechos fundamentales son configurados en la normativa constitucional como un requisito más de la *validez* de las normas jurídicas, a modo de “validez material” de las mismas, y añaden a la exigencia *formal* que las normas para poseer “validez jurídica” deben estar creadas por la *autoridad* (legislativa) *competente* y producidas a través del *procedimiento* (normativo) *adecuado*. El control de constitucionalidad es el mecanismo encargado de velar por que este requisito material de la validez de las normas bolivianas se haga *efectivo* para todos los actos de legislación y de ejecución/aplicación. Mecanismo que está reforzado por el artículo 9.4 de la CPE, que establece que son funciones y fines esenciales del Estado “[g]arantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución”. Y también por el artículo 139.II. que dispone: “Quienes violen los derechos establecidos en esta Constitución serán objeto de proceso penal por atentado contra los derechos”.

Este es el modo como los derechos fundamentales forman parte de los requisitos de la “validez jurídica” de las normas, los cuales sirven para identificar las normas que pertenecen a un determinado ordenamiento y, en consecuencia, no a otro/s. Los derechos fundamentales se constituyen, pues, en un “criterio material de identificación de (las) normas” de un ordenamiento jurídico donde son normas válidas y, como tales, tienen la capacidad de generar *obligatoriedad* hacia sus destinatarios.<sup>28</sup>

Claro está, cuando los derechos fundamentales ejercitan la función de constituirse en criterio de identificación de normas, ellos desbordan sus propias fronteras e influyen en el resto de las normas de la Constitución o de cualquier otra parte del ordenamiento jurídico. Esta función es realizada por los derechos fundamentales considerados en su conjunto a modo de una unidad de sentido y de una unidad

---

<sup>27</sup> Ver Jesús Ignacio Martínez García, “La función de los derechos fundamentales en la teoría de sistemas de N. Luhmann”, en Vincenzo Ferrari (ed.), *Laws and Rights: Proceedings of the International Congress of Sociology of Law for the Ninth Centenary of the University of Bologna*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 637-652.

<sup>28</sup> Gregorio Peces-Barba, *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, op. cit., especialmente el capítulo XVI: “Las funciones de los derechos fundamentales”; asimismo, ver María del Carmen Barranco Avilés, *La teoría jurídica de los derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2000.

sistemática (conformada por las normas constitucionales que incluyen la materia derechos fundamentales).<sup>29</sup>

## 2. La “función subjetiva” de los derechos fundamentales en relación con el conjunto del sistema político de la democracia constitucional

Además de la función objetiva de carácter jurídico, los derechos fundamentales desempeñan también una *función subjetiva*, ahora en relación con el sistema político de la democracia constitucional. Esta función se traduce en que los derechos fundamentales se constituyen en un “límite” al ejercicio de la actividad del poder. Se trata de una función que, sin dejar de ser jurídica, cobra un sentido eminentemente “político-institucional”. Esta función se despliega a partir del hecho de que las normas sobre derechos fundamentales son las que asignan los derechos a los sujetos titulares de los mismos, esto es, a las personas o los grupos en los que ellos se integran. Entendiéndose que el recibimiento de derechos por parte de las personas y grupos es el mayor “beneficio” que proporciona el Estado de derecho a sus habitantes.

Ahora bien, al producirse la asignación de derechos fundamentales a los sujetos titulares a modo de *beneficios* del Estado de derecho, el sistema político de la democracia constitucional está articulando un “espacio protegido” delimitado a la posesión y disfrute de esos derechos. Se trata en buena medida de un “coto vedado” de los individuos y de los grupos que son titulares de derechos fundamentales, y que no puede ser traspasado por el poder –sino en circunstancias muy excepcionales–. Los derechos fundamentales se constituyen aquí en un “verdadero límite material” a la acción del poder.<sup>30</sup> La razón de este coto vedado al poder tiene que ver con el hecho de que legislador constituyente ha estimado los derechos fundamentales que ha reconocido constitucionalmente como un instrumento absolutamente relevante para el establecimiento de un orden social justo en Bolivia articulado en la nueva Constitución.

Estos derechos que son al mismo tiempo límites al poder e instrumento para la instauración de un orden social justo *albergan*, en la Constitución Política del Estado, una pluralidad de contenidos normativos, tales como los siguientes:

- i) Los derechos “fundamentales básicos para la preservación de la vida”. Se trata de derechos fundamentales (o fundamentalísimos) que están ubicados en el Capítulo Segundo (Derechos Fundamentales), del Título II (Derechos Fundamentales y Garantías) de la Primera Parte de la Constitución: del artículo 15 al artículo 20 de la CPE.

---

<sup>29</sup> Cf. Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de E. Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, especialmente el capítulo 10: “Los derechos fundamentales y las normas de derechos fundamentales en el sistema jurídico”.

<sup>30</sup> Cf. Rafael de Asís Roig, *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*, Madrid, Dykinson, 2000.

- ii) Los derechos “civiles” fundamentales. Son derechos que se sitúan en la Sección I (Derechos civiles) del Capítulo Tercero (Derechos civiles y políticos), del Título II (Derechos Fundamentales y Garantías) de la Primera Parte de la Constitución: del artículo 21 al artículo 25 de la CPE.
- iii) Los derechos “políticos” fundamentales. Estos derechos pueden localizarse en la Sección II (Derechos políticos) del Capítulo Tercero (Derechos civiles y políticos), del Título II (Derechos Fundamentales y Garantías) de la Primera Parte de la Constitución: del artículo 26 al artículo 29 de la CPE.
- iv) Los derechos fundamentales “específicos” de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos. Son derechos de minorías, protegidos como tales, y posicionados en el Capítulo Cuarto (Derechos de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos), del Título II (Derechos Fundamentales y Garantías) de la Primera Parte de la Constitución: del artículo 30 al artículo 32 de la CPE.
- v) Los derechos “sociales” y “económicos” fundamentales. Localizados en el Capítulo Quinto (Derechos sociales y económicos), del Título II (Derechos Fundamentales y Garantías) de la Primera Parte de la Constitución: del artículo 33 al artículo 76 de la CPE.
- vi) Los derechos “educacionales” y “culturales” fundamentales. Situados en el Capítulo Sexto (Educación, Interculturalidad y derechos culturales), del Título II (Derechos Fundamentales y Garantías) de la Primera Parte de la Constitución: del artículo 77 al artículo 105 de la CPE.
- vii) Los derechos fundamentales en la comunicación social, posicionados en el Capítulo Séptimo (Comunicación Social), del Título II (Derechos Fundamentales y Garantías) de la Primera Parte de la Constitución: del artículo 106 al artículo 107 de la CPE.

En definitiva, las funciones *objetiva* y *subjetiva* de los derechos fundamentales, como *criterio material de la validez jurídica* y como *verdadero límite –material– al poder político* respectivamente, hacen de esta categoría jurídica uno de los mecanismos primordiales y nucleares del sistema jurídico y político bolivianos, garantizado y protegido a través del control de constitucionalidad previsto en la carta magna.

Por último, hay que tener en cuenta que aun cuando la Constitución Política del Estado establece una lista “concreta” de derechos fundamentales cuyo sustento último es el valor de la dignidad humana individual y colectiva, la *vaguedad* o *generalidad* de su redacción constitucional va a seguir siendo una nota característica de los mismos. Aquí ocurre que “los derechos aparecen normalmente enumerados en las constituciones sin que se especifique cuál es su significado concreto”. Por lo que, va a corresponder “a los operadores jurídicos esa asignación. En primer lugar, al legislador, pero a continuación a los restantes sujetos que utilizan el derecho”. Pues, “los derechos fundamentales, al estar situados en los eslabones superiores del Ordenamiento, al constituirse en normas básicas materiales, necesitan para su

concreción el paso por diferentes operadores que poco a poco van delimitando su significado”. Y, sin duda, en la tarea de “dotar de significado” a estas categorías jurídicas, “el papel de la interpretación es clave”.<sup>31</sup>

### 3. Garantías y criterios constitucionales de interpretación específica de los derechos fundamentales según la CPE de 2009

La mayor garantía que prevé la Constitución en relación con los derechos fundamentales es el “sistema de justicia constitucional”. Tal como establece el artículo 115.I. de la CPE, “[t]oda persona será protegida oportuna y efectivamente por los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos”. En rigor, los derechos que tienen la *cualidad* de “fundamentales” son *protegidos* a través de los mecanismos que la Constitución Política del Estado pone a disposición de los ciudadanos para la defensa de esta clase de derechos *nucleares* imprescindibles para el establecimiento –desde su configuración en la Constitución– de un “orden social justo” en Bolivia. Se trata de un conjunto de acciones (acción de *libertad*, antigua *habeas corpus*; acción de *amparo constitucional*; acción de *protección de privacidad*; acción de *cumplimiento*; acción *popular*, y acción de *inconstitucionalidad*) con las que hacer frente a los obstáculos que impidan el disfrute de los derechos fundamentales por aquellos que son legalmente sus sujetos titulares.

Como ya se ha mencionado, no debemos olvidar que, sin lugar a dudas, los derechos fundamentales (y su tenencia efectiva) son los más importantes “beneficios” que proporciona a los ciudadanos vivir en un Estado de derecho. Lo que la Constitución de Bolivia plantea con los nuevos modelos de derechos sociales (y económicos) y de derechos culturales que adopta es “generalizar” estos “beneficios” del Estado de derecho (o sea, los derechos fundamentales efectivos) a todos los bolivianos y las bolivianas, para dejar atrás el tiempo en que venían siendo disfrutados sólo por algunos sectores de la población y no por toda la ciudadanía. Por eso, además de las acciones de defensa del sistema constitucional de derechos, también el artículo 30.III. de la CPE impone al Estado el deber específico de garantizar, respetar y proteger los derechos de las naciones y pueblos indígenas originario campesino. En la misma dirección, por razón del artículo 108 de la CPE, “[s]on deberes de las bolivianas y los bolivianos”, “Conocer, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes”, “Conocer, respetar y promover los derechos reconocidos en la Constitución” y “Promover y difundir la práctica de los valores y principios que proclama la Constitución”. Y en el ámbito de las relaciones internacionales, el Estado boliviano asume constitucionalmente el deber (arts. 255.II.3 y 255.II.4) de que “[l]a negociación, suscripción y

<sup>31</sup> Gregorio Peces-Barba, *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, op. cit., pp. 578-579.

ratificación de tratados internacionales se regirá por los principios de [...] Defensa y promoción de los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales, con repudio a toda forma de racismo y discriminación”, así como (II.4.) respeto a los derechos de los pueblos indígenas originarios campesinos.

Es necesario recalcar en este punto que todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas como expresión del pluralismo jurídico de Bolivia han de someterse al *sistema de justicia constitucional* único. Consiste, en verdad, en un sistema de control de constitucionalidad “concentrado”, pero no “concentrado puro”. En rigor, nos encontramos ante un sistema de control de constitucionalidad inicialmente “difuso”, pero finalmente “concentrado”. Ocurre que las acciones de defensa principales en manos de la ciudadanía se presentan *inicialmente* ante los tribunales *ordinarios* determinados por la ley, por lo que recibe cierta influencia del modelo anglosajón de carácter *difuso*, aunque, *finalmente*, las decisiones de los jueces ordinarios son revisadas de oficio ante un único tribunal, el Tribunal Constitucional Plurinacional, terminando por concebirse finalmente concentrado.

Ahora bien, el nivel de protección que recibe la materia de los derechos fundamentales en la Constitución boliviana tiene incluso incidencia en el ámbito hermenéutico,<sup>32</sup> generando dos criterios “específicos” y constitucionales de interpretación que se han de utilizar por los operadores jurídicos cuando interpreten normas de derechos fundamentales.<sup>33</sup> Son los siguientes:

1. El criterio de los tratados internacionales sobre derechos asumidos por Bolivia; y los tratados de derechos humanos ratificados por Bolivia y tratados internacionales que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución

Significa que los derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado deben interpretarse *de conformidad* con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia, pero también teniendo en cuenta aquellos que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución. Así lo establece el artículo 13.IV. de la CPE, que afirma: “Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia”. En igual dirección, determina el mismo artículo: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno”.

---

<sup>32</sup> Ver María del Carmen Barranco Avilés, *Derechos y decisiones interpretativas*, prólogo de Francisco Javier Ansuátegui, Madrid, Marcial Pons, 2004.

<sup>33</sup> Rafael de Asís Roig, “La interpretación de la Constitución. Sobre cómo interpretar la Constitución y sobre quién debe ser su intérprete”, en Gregorio Peces-Barba y Miguel Ángel Ramiro Avilés (coords.), *La Constitución a examen. Un estudio académico 25 años después*, Madrid, Marcial Pons, 2004, pp. 285-302.

También establece el artículo 256.I. de la CPE: “Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta”. Aquí hay que tener en cuenta que el artículo 257.I. dispone: “Los tratados internacionales ratificados forman parte del ordenamiento jurídico interno con rango de ley”. Y que el artículo 256.II. establece: “Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables”.

## 2. El criterio intercultural

La existencia de este criterio interpretativo específico constituye un mecanismo de garantía del modelo de derechos culturales que adopta el Estado de Derecho Plurinacional de Bolivia.<sup>34</sup> Así, el artículo 178.I. determina: “La potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta [...] [entre otros, en los principios de] [...] pluralismo jurídico, interculturalidad, [...] y respeto a los derechos”. Y el artículo 3.3. de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional dispone que entre los principios de la justicia constitucional figura el de “interculturalidad”, la que “[r]econoce la expresión y convivencia de la diversidad cultural, institucional, normativa y lingüística, y el ejercicio de los derechos individuales y colectivos en busca del vivir bien”.

Hay que tener en cuenta que la interpretación intercultural de los derechos fundamentales no puede *alterar* la “lista constitucional de derechos” establecida en la carta magna por el poder constituyente. Esto significa que las decisiones judiciales interculturales o intraculturales sólo pueden afectar el “modo de ejercicio” de un derecho fundamental, pero nunca su *núcleo* o “contenido esencial”, ni por supuesto la declaración de su existencia o inexistencia, que es competencia del legislador. De lo contrario, estaríamos alterando la lista de derechos fundamentales establecida por el poder constituyente, generándose un “cambio constitucional”, el cual sólo puede tener lugar a través de las vías de reforma previamente determinadas en la Constitución Política del Estado.

En definitiva, el *núcleo esencial* de un derecho fundamental es invariable para todas las bolivianas y los bolivianos a fin de no vulnerar el principio de igualdad ante la ley y ante el sistema de justicia constitucional, no siendo susceptible de heterogeneidad cultural. Sí lo es, en cambio, su modo de ejercicio, que puede estar afectado de multiplicidad cultural. De esta forma se consigue compatibilizar el principio de igualdad de todos ante la ley (contenido esencial de los derechos iguales para todos) con el principio de interculturalidad (modo de ejercicio intercultural de los derechos). Ante este panorama, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plu-

---

<sup>34</sup> Cf. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999.

rinacional deberá definir *cuál* es contenido esencial para cada derecho fundamental, pero también en *qué consiste* el “modo de ejercicio intercultural” de *cada* derecho en el ambiente cultural de *cada caso* concreto.

En todo caso, lo *nuclear* en cada derecho fundamental puede indagarse a través de *dos vías* complementarias que permiten definir –concretar– el contenido esencial de cualquier derecho. Por una parte, “la naturaleza jurídica o el modo de concebir y configurar cada derecho” según “las ideas generalizadas y convicciones admitidas entre los juristas, jueces y en general, especialistas en Derecho” acerca de ese derecho, puestas en relación con lo que ha recogido del mismo el legislador concreto. Y, por otra parte, buscar los “intereses jurídicamente protegidos” como núcleo y médula de ese derecho; o sea, “aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesario para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos”.<sup>35</sup>

#### 4. El rol de la plurinacionalidad en la actual constitución boliviana

Uno de los aspectos más importantes de la Constitución boliviana y más relacionado con los derechos es la “plurinacionalidad” que acoge esta carta magna. La plurinacionalidad es configurada en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia con una relevancia especial. El rol central que desempeña en todo el ordenamiento boliviano, cuyo vértice es la Constitución, tiene que ver con el carácter *fundacional, previo y transversal* que adquiere en y desde la Constitución Política del Estado de 2009. La ubicación sistemática de la que arranca –en la Primera Parte de la CPE: Bases Fundamentales del Estado. Derechos, Deberes y Garantías; Título I (Bases Fundamentales del Estado), Capítulo II (Principios, Fines y Valores del Estado)– es un indicador sólido del protagonismo que ha adquirido la plurinacionalidad con la nueva carta magna. Y es con este *sentido nuclear constitucional* con el que debe ser interpretada por los operadores jurídicos, aplicadores e interpretores de las normas de la Constitución. Veamos sus tres grandes rasgos principales mencionados:

El primer rasgo para destacar de la plurinacionalidad en relación con la CPE es su carácter “fundacional”, derivado de su condición como valor moral y valor político primordial de la Constitución misma. La plurinacionalidad adquiere en la CPE el carácter de “hecho fundante básico” del (nuevo modelo de) Estado (de derecho) y de la propia Constitución. Este reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad boliviana como hecho fundante básico del Estado y de la propia Constitución de

---

<sup>35</sup> La “doctrina del *contenido esencial*” de los derechos ha sido definida por el Tribunal Constitucional de España en sus sentencias SSTC 11/1981, de 8 de abril, 101/1991, de 13 de mayo, y ATC 334/1991, de 29 de octubre, y reiterada en otras muchas.

2009 se produce en la carta magna desde su mismo Preámbulo, que viene a equivaler a una declaración colectiva del ser del pueblo boliviano, según la cual, “[p]oblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y cultura. Así conformamos nuestros pueblos”. Desde donde “[e]l pueblo boliviano, de composición plural [...] construimos un nuevo Estado”, con el que “[c]umpliendo el mandato de nuestros pueblos, con la fortaleza de nuestra Pachamama y gracias a Dios, refundamos Bolivia”.

Dicho carácter fundacional se articula normativamente en la definición de la plurinacionalidad que lleva a cabo el artículo 1 de la CPE como elemento determinante del modelo de Estado que instaura 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”.

Expresión del hecho fundante básico que constituye la plurinacionalidad es asimismo el artículo 98.I. de la CPE, que establece de manera explícita: “La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario”. Y determina: “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” que hay que visibilizar, y no como una debilidad que hay que ocultar (CPE, art. 98.II.), aun con todos los problemas que conlleva la *gestión* de lo culturalmente plural,<sup>36</sup> pero, en todo caso, siempre infinitamente menores que las consecuencias aberrantes que ocasiona el *no reconocimiento* de la sociedad civil *entera* reducida al uniculturalismo.

La protección del carácter fundacional de la plurinacionalidad está articulada en el artículo 98.III. de la CPE, asumiendo el Estado la “responsabilidad constitucionalmente fundamental” para “preservar, desarrollar, proteger y difundir las culturas existentes en el país”. Otra expresión de la trascendencia que la Constitución atribuye a la plurinacionalidad es el artículo 99.I., según el cual, “[e]l patrimonio cultural del pueblo boliviano es inalienable, inembargable e imprescriptible”. Diferencia entre “patrimonio cultural del pueblo boliviano en su conjunto”, en el que incluye la riqueza natural, arqueológica, paleontológica, histórica, documental y la procedente del culto religioso y del folklore (CPE, art. 99.III.), y “patrimonio de las naciones indígenas originario campesinos”, en el que constitucionalmente se incluyen las

---

<sup>36</sup> Ver J. Alberto del Real Alcalá, “Problemas de gestión de la diversidad cultural en un mundo plural”, en Francisco Javier Ansuátegui Roig, José Antonio López García, J. Alberto del Real Alcalá y Ramón Ruiz (eds.), *Derechos fundamentales, valores y multiculturalismo*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 177-198.

cosmovisiones, mitos, historial oral, danzas, prácticas culturales, conocimientos y tecnologías tradicionales (art. 100.I.). A este último patrimonio cultural se le califica constitucionalmente como parte de la *expresión e identidad oficial* del Estado boliviano (art. 100.I.).

En todo caso, la trascendencia fundacional que adquiere la plurinacionalidad en la CPE tiene que ver con su condición de principal “valor moral” que impulsa la creación de la nueva Constitución Política del Estado. Y, asimismo, con su condición de constituir el más notable “valor político” que articula dicha carta magna. Téngase en cuenta que la plurinacionalidad ha sido el valor moral *fundacional nuclear* que “motiva” el poder político constituyente para configurar un nuevo Estado y refundar el país en 2009. Y que el poder político constituyente, *impulsado* desde ese valor moral, lo ha acogido como propio, esto es, a modo de “valor político” principal desde el que “diseñar” institucionalmente el Estado y articular la Constitución misma.<sup>37</sup> En definitiva, puede afirmarse que la plurinacionalidad es la “joya de la Constitución” boliviana, y que se encuentra en su mismo sustrato *moral y político*.

La segunda característica relevante de la plurinacionalidad en relación con la CPE es que tiene “carácter previo” a esta, en función de la raíz moral y la raíz empírica con la que se corresponde. Como hecho fundante básico del Estado y de la Constitución, la plurinacionalidad de Bolivia tiene “carácter previo” a la Constitución y a la configuración del Estado (de derecho). En este sentido, la *raíz* empírica de la plurinacionalidad se encuentra en la sociedad civil boliviana, en el conjunto del pueblo boliviano, y es la “interculturalidad” o diversidad cultural connatural que la caracteriza. La *interculturalidad* se traduce en *plurinacionalidad* cuando adquiere forma “político-institucional”, “jurídica” y específicamente “jurisdiccional” en la refundación del Estado y la nueva Constitución.

Si la *raíz empírica* de la plurinacionalidad es la pluralidad cultural de la sociedad civil, 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>38</sup> Este dato ayudará a determinar *prima facie* a los “titulares” portadores de su ejercicio como derecho. Pero también a los “beneficiarios” de los derechos de la plurinacionalidad, esto es, a los sujetos “favorecidos” por el cumplimiento de la lista de “deberes” que la CPE impone a los *poderes públicos* y a los *particulares* a fin de promocionar dicho valor jurídico y político.

La base moral de dignidad humana que constituye el *corazón* de la plurinacionalidad incluye todos los “principios ético-morales de la sociedad plural” reconocidos por la CPE, y que “asume” el Estado como propios y se compromete a “promover” (CPE, art. 8.I.): “*ama qhilla, ama llulla, ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi*

<sup>37</sup> Cf. Gregorio Peces-Barba, *Ética, poder y derecho*, México. D. F., Fontamara, 2006.

<sup>38</sup> De Asís Roig, “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”, *op. cit.*, pp. 153-176.

(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 tienen que ver con su dimensión moral son (art. 8.II.): la "unidad", la "inclusión", la "dignidad", la "armonía", "equidad social", "bienestar común", "justicia social". Valores estos que forman parte del concepto boliviano del "buen vivir" y del modelo boliviano de "Estado de derecho del buen vivir", a modo de particularidad boliviana del modelo social que representa el *Estado del bienestar* europeo. Esto significa que precisamente la dimensión *ético-moral* de la plurinacionalidad la constituye en el principal "motor de la igualdad" y, por tanto, uno de los más destacados pilares del nuevo "sistema de justicia" (*plurinacional*) que trata de implementar la nueva carta magna, y que es la principal instancia legitimadora del modelo de "Estado de derecho plurinacional" que instituye la CPE.

El resultado de todo lo anterior es la transición *desde* un "Estado uninacional de derecho"<sup>39</sup> de carácter neoliberal *hacia* un "Estado de derecho plurinacional" que persigue construir un modelo social que represente el concepto del "buen vivir". Téngase en cuenta que aunque el *Estado uninacional de derecho* nació como Estado liberal universalista sustentado en la "doctrina Staatsnation",<sup>40</sup> o proceso liberal de construcción nacional, pronto viró hacia una "doctrina Kulturturnation",<sup>41</sup> pero de carácter *excluyente* por *unicultural* y marginación de la diversidad, aunque, eso sí, con ropaje abstracto-formal universalista.

Como la Constitución declara que la *dignidad de la persona* y la *dignidad colectiva* (de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, de las comunidades interculturales y afrobolivianas) son principios "inviolables", cuyo respeto y protección es "deber primordial" del Estado, según el artículo 22 de la CPE,<sup>42</sup> la plurinacionalidad, que tiene en la dignidad humana su raíz moral, también lo es igualmente, y hay que entender que del mismo modo se encuentra protegida por el mencionado artículo 22; y, por tal, hay que estimarla igualmente inviolable, así como *beneficiada* de la misma manera del "deber principalísimo" que dicho artículo impone al Estado: de máximo respeto y la más alta protección.

---

<sup>39</sup> Sobre el origen *conservador* del "Estado uninacional de derecho", puede verse J. Alberto del Real Alcalá, "Estado cosmopolita y Estado nacional. Kant vs. Meinecke", en Alfonso Castro, Fj. Contreras, Fernando Llano, J. María Panea (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, el texto está disponible en J. Alberto del Real Alcalá, "Estado cosmopolita y Estado nacional. Kant vs. Meinecke", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. LVII, núm. 247, enero-junio de 2007, pp. 165-203.

<sup>40</sup> Los rasgos de la "doctrina Staatsnation" pueden verse en J. Alberto del Real Alcalá, *Nacionalismo e identidades colectivas: la disputa de los intelectuales*, Madrid, Dykinson, 2007, pp. 401-418.

<sup>41</sup> Las características de la "doctrina Kulturturnation" pueden verse en *ibid.*, pp. 373 y ss.

<sup>42</sup> El artículo 22 CPE establece: "La dignidad y la libertad de la persona son inviolables. Respetarlas y protegerlas es deber primordial del Estado".

Finalmente, el tercer rasgo principal de la plurinacionalidad que ha de ser mencionado en relación con la CPE es su carácter “transversal” tanto en un sentido normativo como institucional. La plurinacionalidad como “hecho fundante básico” del país tiene, según la Constitución de 2009, carácter “transversal” a todas las normas del sistema jurídico boliviano y a todo el diseño político e institucional en todos los niveles del Estado boliviano. Esto significa que la plurinacionalidad *informa* a toda la normativa constitucional *sin excepción*, la cual queda toda entera *impregnada* de ella en su base “moral”, su “espíritu” y “finalidades”, así como en su base “institucional”, “política”, en su “sistema de derechos”, en los “deberes” del poder público y de los particulares, y, por supuesto, en su “sistema de justicia” (constitucional). Y, de hecho, *afecta* el diseño de todas las grandes instituciones del Estado, que pasan a denominarse *plurinacionales*.

Esto puede constatare, entre otros cánones de la CPE, por ejemplo, en el artículo 1, según el cual, “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”. O, asimismo, es el caso del artículo 5.II (“El Gobierno plurinacional...”) o del artículo 13.III (“...la Asamblea Legislativa Plurinacional...”), o del artículo 126.IV (“...el Tribunal Constitucional Plurinacional...”), o del artículo 158.I.4 (“...Órgano Electoral Plurinacional...”), u otros más en la CPE.

Consecuencia de esa transversalidad, la plurinacionalidad de Bolivia está configurada en la Constitución de 2009 desde múltiples *categorías jurídicas*, que no dejan por ello de ser también *categorías políticas*, e incluso *morales*. Lo examinamos a continuación.

## 5. Plurinacionalidad y “categorías jurídicas” de los derechos en la Constitución boliviana

Por la relevancia especial que adquiere la plurinacionalidad en la CPE, numerosas y variadas son las “expresiones constitucionales” que podemos constatar. Expresiones que pueden ser agrupadas en la siguiente clasificación: 1. como “valor jurídico superior” de la Constitución y de todo el ordenamiento jurídico boliviano; 2. como “principio jurídico” constitucional; 3. como manojos de “derechos subjetivos fundamentales” individuales y colectivos; y 4. a modo de “deber jurídico” primordial para el Estado y en las relaciones entre particulares. La plurinacionalidad vista desde cada una de estas categorías jurídicas se articula de una forma particular y cumple una “función” distinta. Veamos en qué consisten.

1. La plurinacionalidad como “valor jurídico superior” de la Constitución y de todo el ordenamiento jurídico

Hemos referido que cuando la plurinacionalidad es reconocida por el poder político constituyente en 2009 como el valor moral que *motiva* a dicho poder a

configurar un nuevo Estado y refundar el país, este valor moral pasa a convertirse en un “valor político” que el poder acoge como propio, y desde el que diseña institucionalmente el Estado y articula la Constitución misma. Pues bien, como criterio configurador principal de la Constitución, este valor político ha sido *positivizado*, *juridificado*, con gran relevancia en la carta magna. Y ha sido incorporado de manera principal al texto normativo de la nueva Ley Fundamental boliviana, hasta el punto de que la trascendencia fundacional, moral y política de la plurinacionalidad *impregna* de su espíritu a todo el articulado de la CPE, y se eleva en este sentido a elemento nuclear de la misma, de todo el ordenamiento boliviano, de su producción normativa en cualquier nivel, del sistema institucional central y autonómico, del sistema de derechos fundamentales y del sistema de justicia constitucional diseñados en la Ley Fundamental. Pues bien, este *rol nuclear* alza la plurinacionalidad a la cualidad de “valor jurídico superior” de la Constitución y de todo el derecho boliviano.

Asimismo, por la conexión conceptual que existe entre derechos fundamentales, Constitución y Estado de derecho,<sup>43</sup> la relevancia de la plurinacionalidad en la CPE es tal que no hay razones para negar que la posición que ocupa en la carta magna le confiere el carácter de “valor jurídico superior” de la Constitución, del derecho boliviano y de las instituciones configuradoras del modelo de Estado de derecho (plurinacional). Este dato puede constatar, como hemos referido anteriormente, en la ubicación sistemática *central* de la plurinacionalidad en el Capítulo II (Principios, Fines y Valores del Estado) del Título I (Bases Fundamentales del Estado) de la Primera Parte de la Constitución boliviana.

Con esta destacada condición de “valor jurídico superior” de la nueva Ley Fundamental<sup>44</sup> y de todo el ordenamiento jurídico boliviano, como elemento nuclear de su sistema de derechos, de su sistema de justicia, y de todo su sistema institucional, es como hay que entender la presencia de la plurinacionalidad en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Esta es, en definitiva, su trascendencia moral, política y jurídica en la Bolivia actual.

Dicho lo anterior, conviene aclarar que la *función* de los valores jurídicos incluidos en la Constitución es la de ser criterios de interpretación de normas, o sea, metanormas materiales para la interpretación de otras normas en supuestos de lagunas o de nueva regulación por el derecho, pero, además, de los valores jurídicos “se desprende que estamos ante una auténtica norma jurídica, aunque la positivación de los valores no la agote y quede una moralidad crítica no positivizada que presiona sobre los valores como derecho positivo para enriquecerlos y complementarlos

---

<sup>43</sup> Cf. Francisco Javier Ansuátegui Roig, *La conexión conceptual entre el Estado de derecho y los derechos fundamentales. Modelos y evolución*, Lima, Grijley, 2007; asimismo, Ansuátegui Roig, *De los derechos y el Estado de derecho. Aportaciones a una teoría jurídica de los derechos*, *op. cit.*

<sup>44</sup> Ver Gregorio Peces-Barba, *Los valores superiores*, Madrid, Editorial Tecnos, 1986. Este también puede encontrarse en Gregorio Peces-Barba, “Los valores superiores”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, Madrid, Ministerio Justicia, 1987, pp. 373-388.

con una progresiva positivación de esa dimensión, por medio del desarrollo y de la interpretación de los valores superiores por el legislador, el juez, el resto de los operadores jurídicos e incluso los ciudadanos”. Y en cuanto a la *intensidad o fuerza obligatoria* de los valores jurídicos superiores de la Constitución, “se trata de una norma que señala los fines a alcanzar, que deja a los operadores jurídicos la elección de los cauces más adecuados para su efectividad”,<sup>45</sup> aunque ya en la propia Constitución se concretan algunos de esos cauces: a través de su configuración como principio jurídico constitucional, a través de los derechos fundamentales, de los deberes primordiales de los poderes públicos y en las relaciones entre los particulares, mediante la organización de los poderes institucionales.

## 2. La plurinacionalidad como “principio jurídico constitucional”

Además de valor jurídico superior de la Constitución y del derecho boliviano, la plurinacionalidad también se encarna en la categoría más concreta de “principio jurídico constitucional” de las instituciones bolivianas, por el que aquellas han de regir su *conformación* y su *actuación*.<sup>46</sup> Como principio constitucional, la plurinacionalidad aparece a veces en la CPE como *principio de composición* (plurinacional) *de la institucionalidad* como tal. Y, otras veces, en la forma de *principio de gestión* de esa institucionalidad, a modo de principio (de gestión) *intercultural* o de *intraculturalidad* por el que debe conducirse el cometido de las instituciones.

Si como valor jurídico superior la plurinacionalidad *informa* a todas las normas jurídicas bolivianas, *impregna* a todo el diseño institucional del Estado de derecho plurinacional, y *sustenta* a un manajo considerable de derechos fundamentales cuya raíz es plurinacional –como veremos más adelante–, como principio jurídico constitucional *orienta* necesariamente la conformación y actividad de los poderes públicos e instituciones del país en cualesquiera de los órganos del Estado y de los niveles de poder del mismo. El carácter de principio constitucional de la plurinacionalidad puede constatarse una vez más por la ubicación sistemática central de aquella en el Capítulo II (Principios, Fines y Valores del Estado) del Título I (Bases Fundamentales del Estado) de la Primera Parte de la Constitución boliviana.

En particular, la relación entre la plurinacionalidad como principio jurídico y el órgano legislativo (Asamblea Legislativa Plurinacional) puede observarse en el artículo 145 y siguientes del Título I (Órgano Legislativo, sobre todo en el Capítulo Primero) de la Segunda Parte de la CPE (Estructura y Organización Funcional del Estado). Órgano cuya composición es asimismo plurinacional, según establece el artículo 11 en el Capítulo Tercero (Sistema de Gobierno) del Título I de la Primera Parte de la Constitución (Bases Fundamentales del Estado). Y la relación entre el principio de la plurinacionalidad y el órgano ejecutivo puede verificarse en el Título II (Órgano Ejecutivo) de la Segunda Parte de la CPE (Estructura y Organización

<sup>45</sup> Peces-Barba, *Los valores superiores*, *ibid.*, pp. 89 y 97-100.

<sup>46</sup> Sobre el papel de los principios, cf. Prieto Sanchís, *op. cit.*, 1998.

Funcional del Estado), cuya composición es también plurinacional. De un modo similar, la relación entre el principio de la plurinacionalidad y el órgano electoral es encontrada en el Título IV (Órgano Electoral Plurinacional) de la Segunda Parte de la CPE (Estructura y Organización Funcional del Estado), cuya composición y elección están marcadas por la plurinacionalidad.

Para detectar la relación entre el principio de la plurinacionalidad y el órgano judicial hemos de remontarnos al Título III (Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional) de la Segunda Parte de la CPE (Estructura y Organización Funcional del Estado), cuya composición y elección son asimismo de carácter plurinacional. Y, entre otros, al artículo 178.I. de la CPE, que sustenta en los principios del *pluralismo jurídico* y de la *interculturalidad* (manifestaciones ambos de la plurinacionalidad en el ámbito judicial) la potestad de impartir justicia.

En la normativa de desarrollo constitucional, el artículo 3.1. de la Ley del órgano judicial de 24 de junio 2010 establece que los principios que fundamentan al órgano judicial son, entre otros, el de la “plurinacionalidad”, y la define como sigue: “Supone la existencia de naciones y pueblos indígena originario campesinos y de las comunidades interculturales y afrobolivianas, que en conjunto constituyen el pueblo boliviano”. En el mismo sentido, en la normativa de desarrollo constitucional que supone el artículo 3.1. (principios de la justicia constitucional) de la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (en adelante, LTCP), de 6 de julio de 2010, entre “[l]os principios que rigen la justicia constitucional” se encuentra el de “plurinacionalidad”. Igualmente, el artículo 3.3. de la LTCP determina que entre los principios de la justicia constitucional figura el de “interculturalidad”, a la que define en los siguientes términos: “Interculturalidad. Reconoce la expresión y convivencia de la diversidad cultural, institucional, normativa y lingüística, y el ejercicio de los derechos individuales y colectivos en busca del vivir bien”.

Ni que decir tiene que la Tercera Parte de la CPE (Estructura y Organización Territorial del Estado) es en sí misma una manifestación institucional de la plurinacionalidad como principio y como valor que presiden las instituciones autonómicas.

### 3. La plurinacionalidad como “*derechos subjetivos fundamentales*” individuales y colectivos reconocidos por la CPE

En el constitucionalismo contemporáneo, la carta magna es la sede de la positividad de los derechos fundamentales. A este ambiente jurídico-político pertenece la Constitución boliviana de 2009, que incorpora una lista propia de *derechos* reconocidos por el poder público con la cualidad de “fundamentales”. Eso sí, la “lista de derechos fundamentales” que integra una constitución *no* debe ser *arbitraria*. La lista de derechos de más *calidad* de un ordenamiento jurídico presidido por la constitución ha de derivarse y fundamentarse en los *valores morales* asumidos por el poder político (por tanto, como *valores políticos*) y que este ha incorporado al texto

constitucional (como *valores jurídicos*), los cuales constituyen el fundamento-raíz que justifica su inclusión en aquella “lista suprema”.<sup>47</sup>

Así ocurre con el valor jurídico superior de la plurinacionalidad en la Constitución boliviana. Dicho valor constitucional genera por sí mismo un “grupo de derechos subjetivos fundamentales” cuya raíz es claramente *plurinacional*. Y la principal razón de su existencia como tales derechos fundamentales de la Constitución es precisamente el *sustrato plurinacional* al que responden. Esto quiere decir que, además de las categorías de “valor moral”, “valor político”, “valor jurídico superior”, “principio jurídico” constitucional, la plurinacionalidad también va a configurarse mediante la categoría jurídica de “derecho subjetivo” individual y colectivo, de carácter “fundamental” y nivel “constitucional”. Y, sin duda, la expresión de la plurinacionalidad en forma de derechos subjetivos fundamentales individuales y colectivos de carácter constitucional constituye una de sus manifestaciones más significativas, cuya función, entre otras, es la de constituirse en un límite (*autolímite*) material al ejercicio del poder público, cuya vigencia está garantizada a través del control de constitucionalidad previsto en la CPE.

Los derechos generados por el valor constitucional de la plurinacionalidad como valor jurídico superior se extienden a *todas las clases* de derechos fundamentales que recoge la Constitución. La diferencia entre el haz de derechos de la plurinacionalidad y el resto de los derechos fundamentales es que los primeros tienen sustrato y raíz plurinacional como razón principal de su existencia no sólo como tales “derechos subjetivos” sino también como derechos subjetivos cualificados de “fundamentales”. En todo caso, es posible distinguir varios tipos de derechos fundamentales –generados por la plurinacionalidad– en razón de su diferente *contenido normativo*.

Se trata de un *grupo o haz de derechos* que, por su carácter “fundamental”, el legislador constitucional ha querido que gocen de “protección especial”, en razón de que los ha considerado *absolutamente relevantes (fundamentales)* para el establecimiento de un orden social justo en Bolivia articulado en la nueva Constitución. Estos derechos son los siguientes:

En primer lugar, los derechos “fundamentales básicos para la preservación de la vida”, de sustrato plurinacional. Se trata de derechos fundamentales (o fundamentalísimos) ubicados dentro del Capítulo Segundo (Derechos Fundamentales), del Título II (Derechos Fundamentales y Garantías) de la Primera Parte de la Constitución. Entre los derechos fundamentales básicos para la preservación de la vida misma que son de sustrato plurinacional se encuentran, por ejemplo, el “derecho a la educación intercultural, sin discriminación” (art. 17);<sup>48</sup> el “derecho a la salud” en

<sup>47</sup> Ver Peces-Barba, *Curso de derechos fundamentales: Teoría general*, op. cit.; asimismo, Peces-Barba, *Lecciones de derechos fundamentales*, op. cit.

<sup>48</sup> El artículo 17 de la CPE establece: “Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación”.

un sistema único universal, gratuito, que sea intracultural, intercultural, desarrollado por políticas públicas en todos los niveles de gobierno (art. 18.III.);<sup>49</sup> o, según el artículo 35.II. de la CPE, el derecho a que “la medicina tradicional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” forme parte del servicio nacional de salud.

En segundo lugar, los derechos “civiles” fundamentales de la plurinacionalidad. Se trata de derechos que están situados dentro de la Sección I (Derechos civiles) del Capítulo Tercero (Derechos civiles y políticos), del Título II (Derechos Fundamentales y Garantías) de la Primera Parte de la Constitución. Entre los derechos civiles fundamentales de la plurinacionalidad se encuentran, por ejemplo, el “derecho a la autoidentificación cultural” (art. 21.1);<sup>50</sup> el “derecho a la libertad de residencia y permanencia” como derecho *también* de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos a residir y permanecer en sus territorios ancestrales (art. 21.7);<sup>51</sup> el “derecho a la dignidad”, raíz moral de la plurinacionalidad, como un derecho “inviolable”, cuyo respeto y protección es deber primordial del Estado (art. 22);<sup>52</sup> asimismo, la Constitución también ampara la “libertad colectiva” de los pueblos indígenas, a los que reconoce el derecho a la libre determinación dentro de la Constitución (art. 2).<sup>53</sup>

En tercer lugar, los derechos “políticos” fundamentales de la plurinacionalidad. Aquí se incluyen derechos que se sitúan dentro de la Sección II (Derechos políticos) del Capítulo Tercero (Derechos civiles y políticos), del Título II (Derechos Fundamentales y Garantías) de la Primera Parte de la Constitución. Entre los derechos políticos fundamentales de la plurinacionalidad se encuentran, por ejemplo, el “derecho a la participación (política) en la Democracia Comunitaria” (arts. 26.I y 26.II.3);<sup>54</sup> según “normas y procedimientos propios (art. 26.II.4).

---

<sup>49</sup> El artículo 18.III. de la CPE establece: “El sistema único de salud será universal, gratuito, equitativo, intracultural, intercultural, participativo, con calidad, calidez y control social. El sistema se basa en los principios de solidaridad, eficiencia y corresponsabilidad y se desarrolla mediante políticas públicas en todos los niveles de gobierno”.

<sup>50</sup> El artículo 21.1. de la CPE determina: “Las bolivianas y los bolivianos tienen los siguientes derechos: A la autoidentificación cultural”.

<sup>51</sup> El artículo 21.7. de la CPE determina: “Las bolivianas y los bolivianos tienen los siguientes derechos: A la libertad de residencia, permanencia y circulación en todo el territorio boliviano, que incluye la salida e ingreso del país”.

<sup>52</sup> El artículo 22 de la CPE establece: “La dignidad y la libertad de la persona son inviolables. Respetarlas y protegerlas es deber primordial del Estado”.

<sup>53</sup> Según el artículo 2, “[d]ada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley”.

<sup>54</sup> El artículo 26.I. dispone: “Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres”. Y según el artículo 26.II., “[e]l derecho a la participación comprende:”, apartado 3: “Donde se practique la democracia

En cuarto lugar, los derechos “fundamentales específicos” de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos. Estos derechos están ubicados dentro del Capítulo Cuarto (Derechos de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos), del Título II (Derechos Fundamentales y Garantías) de la Primera Parte de la Constitución. La Constitución les da un carácter especialmente relevante por constituir un *mecanismo de recuperación* de minorías que han estado históricamente invisibilizadas como sujetos políticos.<sup>55</sup> Cabe destacar, entre otros, el “derecho a existir libremente” (art. 30.II.1); el “derecho a su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión” (art. 30.II.2); el “derecho a que la identidad cultural de cada uno de sus miembros, si así lo desea, se inscriba junto a la ciudadanía boliviana en su cédula de identidad, pasaporte u otros documentos de identificación con validez legal” (art. 30.II.3); el “derecho a la libre determinación y territorialidad” (art. 30.II.4); el “derecho a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado” (art. 30.II.5); el “derecho a la titulación colectiva de tierras y territorios” (art. 30.II.6); el “derecho a una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo” (art. 30.II.12); el “derecho a ser consultados mediante procedimientos apropiados (art. 30.II.15); el “derecho al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión” (art. 30.II.14).

En quinto lugar, los derechos “sociales” fundamentales relacionados con el valor de la plurinacionalidad. Estos derechos se localizan dentro del Capítulo Quinto (Derechos sociales y económicos), del Título II (Derechos Fundamentales y Garantías) de la Primera Parte de la Constitución. Entre los derechos sociales fundamentales de la plurinacionalidad se encuentran, por ejemplo, el “derecho al trabajo y el empleo realizado según las formas comunitarias de producción (art. 47.III);<sup>56</sup> el “derecho a la identidad étnica” y “sociocultural” de los niños, las niñas y adolescentes bolivianos

---

comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio”.

<sup>55</sup> Cf. Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 108-129, sobre la justicia y los derechos de las minorías; asimismo, cf. Javier de Lucas, *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999.

<sup>56</sup> El artículo 47.III. de la CPE, ubicado dentro del reconocimiento constitucional del derecho al trabajo y al empleo (Sección Tercera: Derecho al Trabajo y al Empleo; del Capítulo Quinto: Derechos sociales y económicos; del Título II: Derechos Fundamentales y Garantías), dispone: “El Estado protegerá, fomentará y fortalecerá las formas comunitarias de producción”.

como derecho inherente a su proceso de desarrollo vital (art. 58),<sup>57</sup> y a su derecho al desarrollo integral de su personalidad (art. 59.I).<sup>58</sup>

En sexto lugar, los derechos “educacionales” y “culturales” fundamentales sustentados en la plurinacionalidad. Aquí se incluyen derechos ubicados dentro del Capítulo Sexto (Educación, Interculturalidad y derechos culturales), del Título II (Derechos Fundamentales y Garantías) de la Primera Parte de la Constitución. Entre los derechos educacionales y culturales de la plurinacionalidad se encuentran, por ejemplo, el “derecho a una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo (art. 78.II.),<sup>59</sup> que sea además una educación comunitaria y descolonizadora” (art. 78.I.);<sup>60</sup> el “derecho a recibir en los centros públicos la enseñanza de la cosmovisión y espiritualidad de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (art. 86);<sup>61</sup> igualmente, incluye el “derecho a recibir una educación superior intracultural, intercultural y plurilingüe, que deberá tener en cuenta los saberes colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (arts. 91. I y II.).

Y, por último, en séptimo lugar, los derechos fundamentales en la comunicación social, de base plurinacional. Estos derechos se disponen dentro del Capítulo Séptimo (Comunicación Social), del Título II (Derechos Fundamentales y Garantías) de la Primera Parte de la Constitución. Cabe citar, por ejemplo, el “derecho a que los medios de comunicación social contribuyan a la promoción de los valores éticos, morales y cívicos de las diferentes culturas del país” (art. 107.I.).

#### 4. La plurinacionalidad como “*deber jurídico*” primordial

Además de las anteriores expresiones constitucionales de lo plurinacional, la Constitución también impone *deberes* a favor de la plurinacionalidad, asumiendo su protección, garantía y favorecimiento. Sin duda, este *deber de protección especial* es acorde con su condición de valor jurídico superior de la Constitución y del orde-

---

<sup>57</sup> Establece el artículo 58 de la CPE: “Se considera niña, niño o adolescente a toda persona menor de edad. Las niñas, niños y adolescentes son titulares de los derechos reconocidos en la Constitución, con los límites establecidos en ésta, y de los derechos específicos inherentes a su proceso de desarrollo; a su identidad étnica, sociocultural, de género y generacional; y a la satisfacción de sus necesidades, intereses y aspiraciones”.

<sup>58</sup> El artículo 59.I. de la CPE determina: “Toda niña, niño y adolescente tiene derecho a su desarrollo integral”.

<sup>59</sup> El artículo 78.II. de la CPE establece: “La educación es intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo”.

<sup>60</sup> Según el artículo 78.I: “La educación es unitaria, pública, universal, democrática, participativa, comunitaria, descolonizadora y de calidad”.

<sup>61</sup> Establece el artículo 86: “En los centros educativos se reconocerá y garantizará la libertad de conciencia y de fe y de la enseñanza de religión, así como la espiritualidad de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y se fomentará el respeto y la convivencia mutua entre las personas con diversas opciones religiosas, sin imposición dogmática. En estos centros no se discriminará en la aceptación y permanencia de las alumnas y los alumnos por su opción religiosa”.

namiento boliviano. Lógicamente, de no ostentar esta condición, dicha protección carecería de sentido. La Constitución impone este deber al Estado boliviano y también a los particulares, por tanto, se trata de un deber jurídico que también rige en las “relaciones entre particulares”.

Es este sentido, el artículo 22 de la CPE obliga al Estado, a modo de “deber primordial”, a proteger la *raíz moral* de la plurinacionalidad: la *dignidad humana*. Por razón del artículo 13.I. de la CPE, el Estado boliviano tiene el deber de promoción y garantía de los derechos fundamentales; también, por tanto, de los derivados de la plurinacionalidad, comprometiéndose a promoverlos, protegerlos y respetarlos. Asimismo, el artículo 30.III. de la CPE impone al Estado el deber específico de garantizar, respetar y proteger los derechos de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, cuya raíz es claramente plurinacional.

En la misma dirección, por razón del artículo 108 de la CPE, son deberes de las bolivianas y los bolivianos: “Conocer, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes”, “Conocer, respetar y promover los derechos reconocidos en la Constitución”, “Promover y difundir la práctica de los valores y principios que proclama la Constitución”, “Respetar los símbolos y valores de Bolivia”, y “Resguardar, defender y proteger el patrimonio cultural de Bolivia”. En este artículo está la base para que las normas y los mandatos sobre la plurinacionalidad establecidos en la carta magna no tengan como destinatarios (unas y otros) únicamente al poder público, sino también a los ciudadanos particulares, para regir asimismo –como hemos mencionado– en las “relaciones entre particulares”.

Un deber que asume constitucionalmente la Presidencia del Estado es el de “Designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional [...] en la composición del gabinete ministerial” (art. 172.22). Otro deber que asume constitucionalmente el Estado boliviano es (arts. 255.II.3 y 255.II.4) que “[l]a negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales se regirá por los principios de [...] [d]efensa y promoción de los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales, con repudio a toda forma de racismo y discriminación”. Y (II.4) respeto a los derechos de los pueblos indígenas originarios campesinos. Asimismo, es deber constitucional del Estado, establecido en el artículo 264.I., establecer “una política permanente de desarrollo armónico, integral, sostenible y estratégico de las fronteras, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de su población, y en especial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos fronterizos”.

## 6. Limitaciones constitucionales a los derechos de la plurinacionalidad

Se ha podido constatar que son numerosas y variadas las expresiones constitucionales de la plurinacionalidad, pero la CPE también establece límites para ella. Tres

son los límites constitucionales principales a la plurinacionalidad: la *primacía* de la Constitución, el *resto de derechos fundamentales* de la Constitución y la *unidad* del país. Veamos en qué consisten.

El primer límite constitucional a la plurinacionalidad es la propia primacía de la Constitución. Según el artículo 410.I., “[t]odas las personas, naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones, se encuentran sometidos a la presente Constitución”. La Constitución tiene “primacía normativa” frente a cualquier norma escrita o consuetudinaria, según establece el artículo 410. II. Párrafo Primero, de la CPE: “La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país”. Por tanto, la Constitución en sí misma prevalece incluso frente a los valores jurídicos que asume, tal como la plurinacionalidad, al cual le impone en este sentido ciertas restricciones.

El segundo límite constitucional a la plurinacionalidad está constituido por el resto de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Los derechos fundamentales constituyen un criterio unificador ante la pluralidad de jurisdicciones en igualdad de condiciones que cohabitan en el ordenamiento boliviano. Su fuerza unificadora es intensa. Puede afirmarse que el “sistema de justicia constitucional”, desde un punto de vista *formal*, y los “derechos fundamentales” reconocidos en la Constitución, desde un punto de vista *material*, actúan como dos de las instancias más sólidas de la unidad del país, cuyo efecto principal es el respeto a los derechos fundamentales reconocidos a todas las bolivianas y los bolivianos.

Y, por último, y no por eso menos importante, el tercer límite constitucional a la plurinacionalidad es la “unidad del país”. No muestra ninguna duda la Constitución de que el nuevo Estado boliviano es un Estado unitario, y así lo define la nueva carta magna en su Preámbulo: “Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado ‘Unitario’ Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, [...] comprometida [...] con la libre determinación de los pueblos”. Y también en el Preámbulo, la voluntad colectiva del conjunto de los/as ciudadanos/as bolivianos/as se traduce en el compromiso por la unidad del país, en compatibilidad, por tanto, con la plurinacionalidad como hecho fundante básico de Bolivia: “Nosotros, mujeres y hombres, a través de la Asamblea Constituyente y con el poder originario del pueblo, manifestamos nuestro compromiso con la unidad e integridad del país”.

En la misma orientación, el artículo 2 reconoce el derecho a la libre determinación de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos en el marco de la unidad del Estado. Y tal como repite el artículo 8.II., el principio de la “unidad” es un

pilar que sustenta al Estado boliviano.<sup>62</sup> Asimismo, la unidad como principio también forma parte del concepto de buen vivir que establece la nueva Constitución.<sup>63</sup> Y los derechos de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos juegan en el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con la Constitución, que son sus límites constitucionales (art. 30.II.)<sup>64</sup> y que *no* pueden *desbordar*.

El principio de unidad del Estado se impone incluso como un “deber constitucional” de las bolivianas y los bolivianos como ciudadanos particulares (art. 108.13): “Defender la unidad, [...] y la integridad territorial de Bolivia”. Pero también se impone el principio de unidad como un “deber constitucional del Estado”, tal como establece el artículo 261, que dispone: “La integridad territorial, [...] constituyen un deber del Estado”. Y los principios que rigen el modelo territorial boliviano son, entre otros, los de “unidad” y “lealtad constitucional” (art. 270).

Además de *deber constitucional* de los bolivianos y las bolivianas y del Estado, el principio de unidad del país está protegido penalmente desde la propia Constitución. Así lo determina el artículo 124.I., cuando afirma: “Comete delito de traición a la patria la boliviana o el boliviano que incurra en los siguientes hechos: [...] 3. Que atente contra la unidad del país. II. Este delito merecerá la máxima sanción penal”.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Comparativamente, las diferentes concepciones sobre el principio de unidad del país pueden verse, referidas al contexto español, en J. Alberto del Real Alcalá, “‘Nacionalidad histórica’ y ‘realidad nacional’: la cuestión de la definición de Andalucía en el Estatuto de Autonomía de 2007”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, núm. 81, mayo-agosto de 2008, pp. 295-322. Este texto está también disponible en J. Alberto del Real Alcalá, “‘Nacionalidad histórica’ y ‘realidad nacional’: la cuestión de la definición de Andalucía en el Estatuto de Autonomía de 2007 según las ‘teorías de la nacionalidad’”, en Gerardo Ruiz Rico, Jorge Lozano Miralles y Alberto Anguita Susi (coords.), *El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. Un enfoque comparado y multidisciplinar*, Jaén, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Jaén, 2007, pp. 191-217.

<sup>63</sup> El artículo 8.II. determina: “El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien”.

<sup>64</sup> Según el artículo 30.II. de la CPE, “[e]n el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos: [...]”.

<sup>65</sup> Según el artículo 124.I. CPE, “[c]omete delito de traición a la patria la boliviana o el boliviano que incurra en los siguientes hechos: 1. Que tome armas contra su país, se ponga al servicio de Estados extranjeros participantes, o entre en complicidad con el enemigo, en caso de guerra internacional contra Bolivia. 2. Que viole el régimen constitucional de recursos naturales. 3. Que atente contra la unidad del país. II. Este delito merecerá la máxima sanción penal”.

## Bibliografía

- ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de E. Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier, *De los derechos y el Estado de derecho. Aportaciones a una teoría jurídica de los derechos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.
- \_\_\_\_\_, *La conexión conceptual entre el Estado de derecho y los derechos fundamentales. Modelos y evolución*, Lima, Grijley, 2007.
- \_\_\_\_\_, “La dimensión expansiva del constitucionalismo. Retos y exigencias”, en VV. AA., *Teoría y metodología del derecho. Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, vol. II, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid-Dykinson, 2008.
- BARRANCO AVILÉS, María del Carmen, *La teoría jurídica de los derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Derechos y decisiones interpretativas*, prólogo de Francisco Javier Ansuátegui, Madrid, Marcial Pons, 2004.
- BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, trad. de Rafael de Asís Roig, Madrid, Sistema, 1991.
- CARBONELL, Miguel, *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003.
- DE ASÍS ROIG, Rafael, *Una aproximación a los modelos de Estado de derecho*, Madrid, Dykinson-Universidad de Jaén, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*, Madrid, Dykinson, 2000.
- \_\_\_\_\_, “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 Cristóbal MOLINA NAVARRETE y otros (coords.), *Comentarios a la Constitución socio-económica de España*, Granada, Comares, 2002.
- \_\_\_\_\_, “La interpretación de la Constitución. Sobre cómo interpretar la Constitución y sobre quién debe ser su intérprete”, en Gregorio PECES-BARBA y Miguel Ángel RAMIRO AVILÉS (coords.), *La Constitución a examen. Un estudio académico 25 años después*, Madrid, Marcial Pons, 2004.
- DE LUCAS, Javier, *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999.
- DEL REAL ALCALÁ, J. Alberto, “Estado cosmopolita y Estado nacional. Kant vs. Meinecke”, en Alfonso CASTRO, F. J. CONTRERAS, Fernando LLANO, J. María PANEA (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.
- \_\_\_\_\_, “Problemas de gestión de la diversidad cultural en un mundo plural”, en Francisco Javier ANSUÁTEGUI ROIG, José Antonio LÓPEZ GARCÍA, J. Alberto DEL

- REAL ALCALÁ y Ramón RUIZ (eds.), *Derechos fundamentales, valores y multiculturalismo*, Madrid, Dykinson, 2005.
- \_\_\_\_\_, “Estado cosmopolita y Estado nacional. Kant vs. Meinecke”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. LVII, núm. 247, enero-junio de 2007, pp. 165-203.
- \_\_\_\_\_, *Nacionalismo e identidades colectivas: la disputa de los intelectuales*, Madrid, Dykinson, 2007.
- \_\_\_\_\_, “‘Nacionalidad histórica’ y ‘realidad nacional’: la cuestión de la definición de Andalucía en el Estatuto de Autonomía de 2007 según las ‘teorías de la nacionalidad’”, en Gerardo RUIZ RICO, Jorge LOZANO MIRALLES y Alberto ANGUITA SUSI (coords.), *El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. Un enfoque comparado y multidisciplinar*, Jaén, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Jaén, 2007.
- \_\_\_\_\_, “‘Nacionalidad histórica’ y ‘realidad nacional’: la cuestión de la definición de Andalucía en el Estatuto de Autonomía de 2007”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 81, mayo-agosto de 2008, pp. 295-322.
- FERRAJOLI, Luigi *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999.
- FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, trad. de M. Martínez, Madrid, Trotta, 2000.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª ed., Madrid, Civitas, 1991.
- \_\_\_\_\_, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4ª ed., Madrid, Thomson-Cívitas, 2006.
- GARRIDO GÓMEZ, María Isabel, “La determinación judicial de los límites de los derechos fundamentales”, en VV. AA., *Teoría y metodología del derecho. Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, vol. II, Madrid, Dykinson, 2008.
- KYMLICKA, Will, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- LÓPEZ GARCÍA, José Antonio y J. Alberto DEL REAL ALCALÁ (eds.), *Los derechos: entre la ética, el poder y el derecho*, Madrid, Dykinson, 2000.
- MARTÍNEZ GARCÍA, Jesús Ignacio, “Valores superiores del derecho y teoría de sistemas”, *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, vol. 1, Madrid, Ministerio de Justicia, 1988.
- \_\_\_\_\_, “La función de los derechos fundamentales en la teoría de sistemas de N. Luhmann”, en Vincenzo FERRARI (ed.), *Laws and Rights: Proceedings of the International Congress of Sociology of Law for the Ninth Centenary of the University of Bologna*, Milano, Giuffrè, 1991.
- PECES-BARBA, Gerardo, *Los valores superiores*, Madrid, Editorial Tecnos, 1986.
- \_\_\_\_\_, “Los valores superiores”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, Madrid, Ministerio Justicia, 1987.

- \_\_\_\_\_, “De la función de los derechos fundamentales”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 74, 1997, pp. 537-552.
- \_\_\_\_\_, (con la colaboración de Rafael DE ASÍS, Carlos R. FERNÁNDEZ LIESA y Ángel LLAMAS GASCÓN), *Curso de derechos fundamentales: Teoría general*, Madrid, Universidad Carlos III-Boletín Oficial del Estado, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Lecciones de derechos fundamentales*, con la colaboración de Rafael DE ASÍS ROIG y María del Carmen BARRANCO, Madrid, Dykinson, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Ética, poder y derecho*, México D. F., Fontamara, 2006.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Estado de derecho, derechos humanos y Constitución*, Madrid, Tecnos, 2003.
- \_\_\_\_\_, *La tercera generación de los derechos humanos*, Pamplona, Aranzadi, 2006.
- PREUSS, Ulrich, “El concepto de derechos humanos y el Estado del bienestar”, en Enrique OLIVAS (ed.), *Problemas de legitimación en el Estado social*, Madrid, Trotta, 1991.
- 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.
- VV. AA., *Teoría de la justicia y derechos fundamentales. Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, vol. III, Madrid, Dykinson, 2008.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *Il diritto mitte. Legge, diritti, giustizia*, Torino, G. Einaudi, 1992 [trad. *El derecho dúctil*, 5ª ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2003].