

MUTACIÓN CONSTITUCIONAL: UN ANÁLISIS A PARTIR DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA SOBRE LA AUTO PRÓRROGA Y EL DESAFÍO DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

Tipo de Artículo: Reflexión

Gamboa Alba Shirley

MUTACIÓN CONSTITUCIONAL: UN ANÁLISIS A PARTIR DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA SOBRE LA AUTO PRÓRROGA Y EL DESAFÍO DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

Fecha de recepción: 26/06/2025 | Fecha de aceptación: 09/07/ 2025

AUTORA:

Gamboa Alba Shirley*

* Doctora en Derecho, docente investigadora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho (UAJMS).

ORCID: 0000-0003-0042-7058*

Correos de la autora:

shirley.gamboa@uajms.edu.bo*; sgamboa1964@gmail.com*

RESUMEN

El presente artículo analiza la decisión del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) de Bolivia respecto a la auto prórroga de magistrados mediante la Declaración Constitucional 0049/2023, interpretando este evento como un caso paradigmático de *mutación constitucional de facto*. Mediante metodología de investigación predominantemente cualitativa, con un enfoque jurídico-dogmático, se exploran las implicaciones de esta decisión para la Supremacía Constitucional en el ordenamiento jurídico boliviano, así como las tensiones entre la interpretación judicial y la voluntad constituyente. Se argumenta como resultado que, la auto prórroga, al desvirtuar los mecanismos de renovación y control democrático, representa una alteración sustancial del espíritu de la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009, sentando un precedente peligroso para la estabilidad institucional y el Estado de Derecho.

ABSTRACT

This article analyzes the decision of the Plurinational Constitutional Court (TCP) of Bolivia regarding the self-prorogation of judges through Constitutional Declaration 0049/2023, interpreting this event as a paradigmatic case of *de facto* constitutional change. Using a predominantly qualitative research methodology and a legal-dogmatic approach, the article explores the implications of this decision for Constitutional Supremacy in the Bolivian legal system, as well as the tensions between judicial interpretation and constituent will. It argues that the self-prorogation, by distorting the mechanisms of renewal and democratic oversight, represents a substantial alteration of the spirit of the 2009 Political Constitution of the State (CPE), setting a dangerous precedent for institutional stability and the rule of law.

Palabras clave: Mutación Constitucional, Auto prórroga, Supremacía Constitucional, Tribunal Constitucional Plurinacional, Bolivia, Estado de Derecho.

Keywords: Constitutional Change, Self-Prorogation, Constitutional Supremacy, Plurinational Constitutional Court, Bolivia, Rule of Law.

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política del Estado de Bolivia de 2009, nacida de un proceso constituyente, estableció un nuevo paradigma jurídico y político, fundamentado en principios como la plurinacionalidad, la descolonización y la profundización de la democracia. En este marco, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) fue concebido como el garante último de la Supremacía Constitucional y el equilibrio de poderes. Sin embargo, decisiones de este órgano, particularmente la que avaló la auto prórroga de sus propios miembros, mediante la Declaración Constitucional 0049/2023, han suscitado un profundo debate sobre la verdadera naturaleza de su función y el alcance de sus atribuciones. Este artículo aborda la auto prórroga como un caso emblemático de *mutación constitucional de facto*, concepto que se refiere a los cambios en el significado y la aplicación de las normas constitucionales sin que medie una reforma formal del texto. Mediante una metodología predominantemente cualitativa, con enfoque jurídico-dogmático, se examina cómo esta decisión, al modificar sustancialmente el diseño institucional y los plazos de mandato establecidos en la CPE, desafía directamente la Supremacía Constitucional y genera un ambiente de incertidumbre jurídica y política.

2. LA MUTACIÓN CONSTITUCIONAL: CONCEPTO Y ALCANCE

La mutación constitucional, también conocida como "cambio informal" o "reforma tácita", se distingue de la reforma formal en que no implica una modificación explícita del articulado de la Constitución. En cambio, se produce a través de la interpretación judicial, la práctica política reiterada o la costumbre constitucional, que terminan por dotar a una disposición de un contenido diferente al que originalmente le fue atribuido por el constituyente, o que incluso amplían o restringen su aplicación en formas no previstas. Este proceso puede ser tanto benigno, al permitir que la Constitución se adapte a nuevas realidades sin la necesidad de complejos procesos de reforma, como problemático, si

desvirtúa el espíritu original de la norma o subvierte los principios democráticos.

En el caso de Bolivia, el concepto de mutación constitucional adquiere particular relevancia a la luz de las decisiones del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), específicamente aquellas relacionadas con la auto prórroga de mandatos de autoridades electas como magistrados mediante la DC 0049/2023. Esto ha generado un intenso debate sobre los límites de la interpretación constitucional y el rol del TCP como garante de la supremacía constitucional.

Tradicionalmente, la auto prórroga de mandatos ha sido vista como una práctica antidemocrática y contraria al principio de alternancia en el poder, un pilar fundamental en cualquier sistema democrático. La Constitución boliviana, en sus artículos relativos a la duración de los mandatos y los procesos electorales, establece plazos claros para el ejercicio de las funciones públicas en general, buscando precisamente evitar la perpetuación en el poder y garantizar la renovación de las autoridades a través del voto popular.

Sin embargo, las resoluciones del TCP que han avalado o permitido la extensión de mandatos más allá de los límites temporales establecidos por la CPE, invocando argumentos como la "continuidad del servicio público", la "seguridad jurídica" o la "prevención de un vacío de poder" ante la imposibilidad de celebrar elecciones en el plazo establecido, han sido interpretadas por amplios sectores de la sociedad civil, la academia y la oposición política como una mutación constitucional de facto. Argumentan que, si bien el texto constitucional no ha sido modificado, la interpretación del TCP ha alterado sustancialmente el significado y el alcance de las normas relativas a los mandatos, permitiendo una extensión de los mismos que desvirtúa el principio de periodicidad y alternancia.

La teoría de la mutación constitucional, desarrollada por autores como Carl Schmitt y Georg Jellinek, reconoce que las constituciones, aunque formalmente inmutables, pueden sufrir transformaciones en su contenido normativo y en su aplicación práctica de-

bido a factores sociales, políticos o interpretativos. A diferencia de las reformas constitucionales formales, las mutaciones se producen sin modificar el texto de la ley fundamental, alterando su espíritu o su sentido original. Jellinek (1991), estableció la diferencia entre reforma y mutación constitucional, señalando que la reforma de la Constitución es la modificación de los textos constitucionales que se llevan a cabo por acciones voluntarias e intencionadas; lo que implica que estas se realizan mediante mecanismos establecidos en la legislación; en tanto que, mutación de la Constitución, es la modificación que deja indemne su texto sin cambiarlo formalmente, el mismo que se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por la intención, o la conciencia, de tal mutación. Por su parte, Hsü Dau-Lin identificó cuatro posibles impulsos para las mutaciones constitucionales:

- Prácticas de los órganos estatales que no contradicen el texto constitucional.
- Imposibilidad de ejercer atribuciones consagradas en la propia Constitución.
- Prácticas que son abiertamente contrarias a la Constitución.
- Interpretaciones de la Constitución que generan nuevos conceptos o redefinen sus prescripciones.

Hsü, distingue entre las mutaciones constitucionales que son permitidas o incluso requeridas por la Constitución y aquellas que, no por inevitables, dejan de ser indeseables e inconstitucionales. Para el caso de análisis del presente artículo, en todo caso se hará referencia a la mutación por "prácticas que son abiertamente contrarias a la Constitución", toda vez que la auto prórroga de magistrados del TCP, establecida mediante la Declaración Constitucional 0049/2023, puede ser calificada como una mutación constitucional y además de facto.

Es crucial señalar que la auto prórroga, como forma de mutación constitucional de facto, se diferencia de una reforma constitucional formal en términos de legitimidad y procedimiento. Mientras que la reforma sigue los cauces establecidos por el poder constituyente o

derivado, la mutación de facto ocurre sin esa legitimidad democrática directa y puede ser vista como una extralimitación de las funciones del órgano de interpretación.

Además, la teoría de la mutación constitucional reconoce que existen límites a esta adaptación informal. Una mutación no puede alterar los principios fundamentales, la estructura básica del Estado o los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Los críticos de la auto prórroga argumentan precisamente que esta decisión transgredió principios esenciales como la temporalidad de los mandatos y la soberanía popular.

Entre las razones para establecer que la DC 0049/2023 se considera mutación constitucional de facto, se señala lo siguiente:

- » Alteración del diseño institucional: La CPE establece taxativamente los periodos de mandato de los magistrados y los mecanismos para su elección, buscando garantizar la renovación democrática y evitar la perpetuación en el poder. La DC 0049/2023 de la auto prórroga ignora estos plazos y procedimientos, desvirtuando el diseño original de la CPE.
- » Contravención del espíritu de la norma: El principio de temporalidad de los mandatos es fundamental para la independencia judicial. Según Díaz (s/f):

"La independencia judicial constituye un componente sólido para garantizar la resolución de conflictos jurídicos dentro de un Estado constitucional y democrático de derecho, que opera naturalmente en el marco de una efectiva división de poderes, en resguardo del principio de seguridad jurídica frente al poder, evitando su concentración, además de la influencia entre los mismos, que en definitiva generan, no sólo "incertidumbre" en aquellos que se encuentran sometidos a la vía judicial, sino también "arbitrariedad" al momento de resolver controversias jurídicas.

Por lo que la duración limitada de los cargos judiciales evita que los jueces estén sujetos a presiones políticas o de otros tipos para favorecer a determinados inte-

reses durante su gestión, fomentando así la imparcialidad y la objetividad en sus decisiones. Los magistrados auto prorrogados, al extender unilateralmente sus funciones, erosionan este principio, afectando la legitimidad de sus decisiones.

» Inobservancia de la voluntad constituyente: La Asamblea Constituyente de 2009 debatió ampliamente los mecanismos de elección y los periodos de mandato, reflejando una clara voluntad de evitar la concentración de poder y promover la alternancia. La DC 0049/2023 con la auto prórroga se contraponen directamente a esta voluntad.

3. LA DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0049/2023 Y LA DECISIÓN DE PRÓRROGA DE MANDATO

La Declaración Constitucional Plurinacional 0049/2023 (Expediente: 58030-2023-117-CCP), en la que: *"Se dispone la prórroga de mandato de las autoridades del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional en actual ejercicio, de manera excepcional y temporal, hasta que se elijan y posesionen a las nuevas autoridades"*, se basa en la interpretación que hace el Tribunal Constitucional de la Constitución Política del Estado. Sin embargo, esta interpretación ha sido fuertemente cuestionada por diversos sectores de la sociedad, tanto desde la oposición política como desde la comunidad jurídica, toda vez que de acuerdo con lo establecido en el artículo 196.I de la Constitución Política del Estado, el Tribunal Constitucional Plurinacional es el encargado de velar por la supremacía de la Constitución, ejercer el control de constitucionalidad y precautelar el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales, resolución que contradice dicho mandato.

Los argumentos esgrimidos por el Tribunal para justificar esta medida se centraron en la necesidad de evitar un vacío de poder y garantizar la continuidad del servicio de justicia, ante la falta de una convocatoria oportuna a elecciones judiciales.

Sin embargo, esta justificación resulta problemática por varias razones:

- Precedente peligroso: La decisión sienta un precedente que podría ser invocado en el futuro para justificar la permanencia indefinida de otras autoridades, socavando el principio de temporalidad de los mandatos y la alternancia democrática.
- Conflicto de intereses: Los magistrados que decidieron sobre la auto prórroga eran directamente beneficiados por ella, lo que genera un evidente conflicto de intereses y pone en tela de juicio la imparcialidad de la decisión.
- Erosión de la Supremacía Constitucional: Al interpretar la Constitución de manera que permite la contravención de sus propios mandatos, el TCP debilita la Supremacía Constitucional y la convierte en una norma susceptible de ser moldeada según las conveniencias coyunturales.
- Incumplimiento de deberes: La responsabilidad de garantizar las elecciones judiciales recae en otros órganos del Estado. La auto prórroga del TCP no resuelve el problema de fondo, sino que traslada la carga de la ineficiencia a la institución constitucional, validando una omisión de deberes.

4. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y SU DESAFÍO EN BOLIVIA

La Constitución Política del Estado es más que un simple texto legal; es el pacto fundamental que organiza un Estado, define los límites del poder y garantiza los derechos de sus ciudadanos. Su esencia reside en su supremacía y su capacidad para brindar estabilidad. Entonces, la supremacía constitucional es el principio jurídico que establece que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico y que todas las demás leyes y actos de poder deben conformarse a ella. En Bolivia, este principio está consagrado en el Artículo 410 de la CPE, que establece la jerarquía normativa y a partir de este principio se desarrolla el concepto de principio de jerarquía normativa, presente en el Artículo 410.II. Sin embargo, la realidad social y política es un torbellino constante que, en ocasiones, presiona los cimientos de la norma suprema. Es en este punto donde emerge el concepto de mutación constitucional, un

fenómeno sutil pero poderoso que altera el significado o el alcance de una disposición constitucional sin que medie una reforma formal de su articulado.

La decisión sobre la auto prórroga representa un desafío directo a la Supremacía Constitucional boliviana, manifestado en:

- Inseguridad jurídica: Al relativizar los plazos y procedimientos constitucionales, se genera incertidumbre sobre la validez de otras normas y decisiones, afectando la predictibilidad del derecho.
- Debilitamiento del control de constitucionalidad: Si el propio órgano encargado de velar por la Constitución puede interpretarla de manera que justifique su propio incumplimiento, se erosiona la capacidad de control y se desvirtúa el rol del TCP.
- Concentración de poder: La extensión de mandatos sin control ni renovación favorece la concentración de poder y debilita los contrapesos democráticos esenciales para un Estado de Derecho.
- Crisis de legitimidad: La percepción de que las instituciones operan al margen de la Constitución disminuye la confianza ciudadana y genera una crisis de legitimidad en el sistema democrático.

5. METODOLOGÍA

Mediante una metodología predominantemente cualitativa, con enfoque jurídico-dogmático se examina cómo esta decisión, al modificar sustancialmente el diseño institucional y los plazos de mandato establecidos en la CPE, desafía directamente la Supremacía Constitucional y genera un ambiente de incertidumbre jurídica y política. La Constitución Política del Estado y la Declaración Constitucional 0049/2023, son los documentos principales de análisis, como así también la revisión de la doctrina jurídica nacional e internacional sobre la independencia judicial, la separación de poderes, el principio de legalidad respecto a la temporalidad en los mandatos judiciales y la supremacía Constitucional.

6. DISCUSIÓN Y RESULTADOS

6.1. Principales argumentos en contra de la decisión de la prórroga de mandato

6.1.1. Violación del principio de legalidad: El principio de legalidad es un principio jurídico fundamental del Estado de Derecho que establece que los poderes públicos deben actuar con base a en la ley vigente y no a la voluntad de las personas, lo que Ferrajoli llama "la garantía política de la fidelidad de los poderes públicos" y dice que "consiste en el respeto por parte de estos de la legalidad constitucional". Este principio implica que: el Estado de Derecho prevalece sobre la voluntad de los individuos y los intereses de los gobernantes; que ningún individuo, por poderoso que sea, está por encima de la ley; y que todos los actos de los poderes públicos deben ser conforme a la ley, bajo pena de invalidez.

La CPE, establece que los mandatos de los funcionarios públicos, en particular de aquellos que ejercen funciones jurisdiccionales, tienen una duración determinada de seis años y no podrán ser reelectas. Así lo señala el artículo 200 de la Carta Magna en relación con el tiempo de ejercicio, permanencia y cesación en el cargo para los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, que se aplicará lo concerniente para los Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 183. Este principio busca garantizar la renovación periódica de los órganos jurisdiccionales y evitar la concentración de poder en pocas manos. La decisión del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) de Bolivia de auto prorrogarse constituye una clara violación al principio de legalidad por las siguientes razones:

Con la extensión arbitraria del mandato más allá del plazo establecido en la Constitución, el TCP está actuando al margen de la norma y concentrando el poder de manera indebida. Se debe recordar que la renovación periódica de los magistrados es un mecanismo fundamental para garantizar la independencia judicial

y evitar que los intereses personales o partidistas influyan en las decisiones judiciales. Al perpetuarse en el cargo, los magistrados del TCP están subvirtiendo este sistema y desconociendo los límites constitucionales establecidos de manera clara a la duración de mandato de los magistrados.

6.2. Pérdida de legitimidad: La auto prórroga del TCP socava su propia legitimidad, ya que pone en duda su independencia y su capacidad para actuar como un árbitro imparcial en los conflictos políticos. Esta pérdida de legitimidad tiene implicaciones directas en la confianza de la ciudadanía en el sistema judicial, en la estabilidad política y en el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

La legitimidad de una institución se refiere a la aceptación y reconocimiento por parte de la sociedad de su autoridad y de su derecho a ejercer el poder. Una institución legítima es aquella que goza de la confianza de la ciudadanía y que es percibida como justa y equitativa. La legitimidad es fundamental para el buen funcionamiento de cualquier sistema democrático, ya que permite que las decisiones de las instituciones sean acatadas y respetadas.

La afectación a la legitimidad del TCP por la violación a la Constitución demuestra un desprecio por la norma fundamental del Estado, lo que mina su credibilidad como guardián de la Constitución, afecta a la independencia y capacidad para actuar como árbitro imparcial en la defensa del interés general, por haber actuado en beneficio propio o determinados grupos de interés, tal como la ha percibido la ciudadanía.

La pérdida de legitimidad puede generar consecuencias como:

- » Un clima de desobediencia civil, ya que la ciudadanía puede dejar de reconocer la autoridad del Tribunal y negarse a acatar sus decisiones; crisis institucional, poniendo en riesgo la estabilidad del sistema político.
- » Debilitamiento del Estado de Derecho, al auto prorrogarse, el TCP estaría interfiriendo en las funciones de los órganos del Estado, como el legislativo

y el electoral encargado de regular las elecciones judiciales, por lo que contribuyó a un debilitamiento de la separación de poderes en los diferentes órganos. La separación de poderes es un principio fundamental del Estado de Derecho que busca evitar la concentración del poder en una sola persona o institución. Al dividir el poder en cuatro órganos principales (legislativo, ejecutivo, judicial y electoral), se pretende establecer un sistema de checks and balances que impida abusos de poder y garantice la protección de los derechos fundamentales. En el caso del Tribunal Constitucional Plurinacional, su actuación está socavando las funciones de los órganos y por lo tanto su independencia ocasionando de esta manera un desequilibrio que debilita el sistema democrático.

- » Aumento de la conflictividad social, debido a la desconfianza en las instituciones que puede generar tensiones sociales y políticas, dificultando la convivencia pacífica y, riesgo de perpetuación en el poder, toda vez que, al prolongar su mandato, los magistrados del TCP podrían verse tentados a tomar decisiones que favorezcan a determinados grupos políticos o económicos, en detrimento del interés general.

7. CONCLUSIONES

La mutación constitucional es un fenómeno complejo que, si bien puede ser un mecanismo de adaptación de la Constitución a nuevas realidades, en el caso de las decisiones del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia sobre la auto prórroga, ha generado una profunda preocupación. La DC 0049/2023, al permitir la extensión de mandatos más allá de lo expresamente establecido en la CPE, plantea la inquietante posibilidad de una mutación constitucional de facto, que alteraría el equilibrio de poderes y los principios democráticos fundamentales sin una reforma formal. El debate sobre estas decisiones y sus implicaciones es crucial para la salud de la democracia boliviana y para la preservación de la integridad de su texto constitucional.

La auto prórroga del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia constituye una grave amenaza para

la democracia y el Estado de Derecho en el país. Esta decisión, al violar el principio de legalidad y socavar la independencia de los diferentes órganos, ha generado una profunda crisis de legitimidad en la institución y ha debilitado el sistema de checks and balances. Las consecuencias de esta acción se extienden más allá del ámbito jurídico, impactando en la estabilidad política, la confianza ciudadana y el desarrollo institucional del país. Es imperativo que se tomen medidas urgentes para revertir esta situación, restaurar la confianza en el sistema judicial y garantizar el respeto a la Constitución y a los principios democráticos.

Por lo que, la decisión del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia de auto prorrogarse representa un claro ejemplo de cómo una institución diseñada para garantizar el equilibrio de poderes puede contribuir, paradójicamente, a su debilitamiento, lo que conlleva a una mutación constitucional de facto, realizada mediante la interpretación del Tribunal Constitucional.

8. BIBLIOGRAFÍA

- 🔖 Bolivia. (2009). Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- 🔖 Díaz S. Cristina (s/f) Disponible en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://tarija-tdj.organojudicial.gob.bo/Recursos/ArticulosCientificos/6122.pdf>
- 🔖 Ferrajoli, Luigi (1995). Derecho y razón. Teoría del garantismo penal, Madrid: Trotta, 1995, V-14-63- 2, p. 943
- 🔖 Hamilton, A.; Madison, J.; Jay, J. 2004. El Federalista. México: FCE.
- 🔖 Jellinek, G. (1991). Reforma y mutación de la Constitución (C. Förster & P. Lucas Verdú, Trads.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- 🔖 Jellinek, G. (1998). Mutación de la Constitución (C. Förster & P. Lucas Verdú, Trads.). Instituto Vasco de Administración Pública.
- 🔖 Lipset, Seymour Martin (1996). Repensando los requisitos sociales de la democracia. *Agora*, N° 5, Invierno, pp. 1-42.
- 🔖 Pérez Portilla, Karla (2005). Principio de igualdad: alcances y perspectivas, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, III-II, p. 55
- 🔖 Schmitt, C. (1982). Teoría de la Constitución (F. Ayala, Trad.). Alianza Editorial.
- 🔖 Tribunal Constitucional Plurinacional (Bolivia). (2023). Declaración Constitucional Plurinacional 0049/2023. Gaceta Judicial Electrónica del Tribunal Constitucional Plurinacional.
- 🔖 Urrutia, A. V. S. (2000). Mutación constitucional y fuerza normativa de la constitución. Una aproximación al origen del concepto. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 58, 105-135. <http://www.jstor.org/stable/24883473>