

El régimen militar y policial en la C.P.E. de Bolivia de 1826, 1967, 1995 y 2009

Marco A. R. Escalera Rivero *

Para entender el marco institucional en que se mueven las Fuerzas Armadas y la Policía Boliviana, se ha visto por conveniente revisar en primer lugar cómo se incorporan ambas instituciones en la Constitución Política del Estado. A continuación, se dará un breve pincelazo histórico para luego comentar los textos correspondientes en las tres últimas constituciones.

La Guerra de la Independencia, generó una simbiosis entre los guerrilleros patriotas de las republiquetas y la sociedad civil altooperuanaⁱ. El sentimiento compartido se fundamentó en la auto determinación, librarse del yugo español, para definir su propio destino. El costo de la libertad fue cuantioso, miles de vidas cegadas, cientos de familias fragmentadas, pauperización de la economía.

Alcanzada la victoria, se procedió a organizar la nueva repúblicaⁱⁱ. Los altooperuanos, con enconada determinación, eligieron su total independencia: ni con Lima, ni con Buenos Aires, resonó en la Asamblea General del Alto Perúⁱⁱⁱ.

Fue necesario, entonces, redactar la primera Constitución Política de Bolivia, y en ella normar la vigencia institucional de los militares. El Libertador Simón Bolívar, el 25 de Mayo de 1826 envió un Proyecto de Constitución^{iv}, para que sea considerado por los legisladores bolivianos.

En el régimen militar el Libertador sugería lo siguiente:

“He dividido la fuerza armada en cuatro partes: ejército de línea, escuadra, milicia nacional y resguardo militar. El destino del ejército es guarnecer la frontera. ¡Dios nos preserve de que vuelva sus armas contra los ciudadanos! Basta la milicia nacional para conservar el orden interno. Bolivia no posee grandes costas, y por lo mismo es inútil la marina: debemos, a pesar de esto, obtener algún día uno y otro. El resguardo militar es preferible por todos respectos al de guardas: un servicio semejante es más inmoral que superfluo, por lo tanto interesa a la República guarnecer sus fronteras con tropas de línea y tropas de resguardo contra la guerra del fraude”.

* Militar (r.v.), sociólogo y abogado. Miembro de la Comisión Seguridad y Defensa del Colectivo Sur

La primera Constitución Política del Estado de Bolivia^v, fue promulgada en Noviembre de 1826. La sugerencia de Simón Bolívar, fue inserta en el **TÍTULO NOVENO - DE LA FUERZA ARMADA, CAPÍTULO ÚNICO:**



- **Artículo 141.- Habrá en la República una fuerza armada permanente.**
- **Artículo 142.- La fuerza armada se compondrá del ejército de línea, y de una escuadra.**
- **Artículo 143.- Habrá en cada provincia cuerpos de milicias, compuestos de los habitantes de cada una de ellas.**
- **Artículo 144.- Habrá también un resguardo militar, cuya principal incumbencia será impedir todo comercio clandestino. Por un reglamento especial se detallará la organización, y constitución peculiar de este cuerpo.**

(Como si se tratase de un mandato, todas las sugerencias de Simón Bolívar fueron incorporadas en el primer texto constitucional de Bolivia).

En cuanto a las funciones del presidente de la República, se observa que éste tenía atribuciones exclusivas sobre la Fuerza Armada. Así, el primer mandatario podía - entre algunas de sus prerrogativas^{vi} - disponer de la **“fuerza permanente de mar y tierra, para la defensa exterior de la República”**, **“mandar los ejércitos de la República en paz y guerra; y en persona, cuando lo crea conveniente”**, **“nombrar todos los empleados del ejército y marina”**, etc.

Solamente en dos casos debía contar con la anuencia del “Cuerpo Legislativo”: para **“disponer de la milicia nacional para la seguridad interior, dentro de los límites de sus departamentos; y fuera de ellos”^{vii}** y para **“declarar la guerra en nombre de la República”^{viii}**.

El imaginario colectivo militar, preconiza el rol tutelar de las Fuerzas Armadas sobre la Patria. Los militares afirman la pre existencia de la institución castrense a la del propio estado boliviano, fundamentando su argumentación en la vigencia y actuación de las republiquetas. Aquellas que lucharon contra los españoles, durante la Guerra de Independencia. A efectos de comprobar - someramente - la autonomía castrense, a continuación, se hace un breve análisis comparativo del contenido de las tres últimas constituciones de Bolivia, en la temática militar.

LAS FUERZAS ARMADAS



Son ocho artículos (del 207 al 214 en las constituciones de 1967 y 1995, y del 243 al 250 en la de 2009) que definen la composición, organización y dependencia de las Fuerzas Armadas, le asignan su misión fundamental, establecen la obligatoriedad del servicio militar para los ciudadanos varones, instituyen los requisitos del mando e instauran la vigencia del Consejo Supremo de Defensa Nacional.

UBICACIÓN EN LA REDACCIÓN CONSTITUCIONAL

- En las constituciones de 1967 y 1995, el régimen de las Fuerzas Armadas se ubica en el Título VII.

- En la constitución de 2009, se divide el Título VII en dos capítulos, el primero para las FF.AA y el segundo para la Policía Boliviana.

COMPOSICIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

- En las Constituciones de 1967 y 1995 se menciona en el Art. 207 que *“Las Fuerzas Armadas de la Nación están orgánicamente constituidas por el Comando en Jefe, Ejército, Fuerza Aérea y Fuerza Naval, cuyos efectivos serán fijados por el Poder Legislativo, a proposición del Ejecutivo”*. (ver la redacción completa en los **Artículos 207 a 214**)
- En la Constitución de 2009 el Artículo 243 repite el mismo texto que en las dos anteriores constituciones (Art. 207), solo que se modifica el concepto de “Nación” por “Estado” y se reemplaza el término Fuerza Naval por Armada Boliviana. (ver la redacción completa en los **Artículos 243 a 250**)

MISIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

- La redacción de las constituciones de 1967 y 1995 es similar: *“Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución Política, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país”*. (**Art 208**).
- En la Constitución de 2009 se hace énfasis en el concepto Estado anulando lo nacional: *“Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país* (**Art. 244**)

En esta última redacción, llama la atención, el rol protagónico que se le otorga a las Fuerzas Armadas en el desarrollo integral del país, puesto que, a diferencia de las dos primeras constituciones, en la de 2009 ya no solamente cooperarán, sino serán partícipes de las políticas de “desarrollo integral del país”.

ORGANIZACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Se observa que la redacción referida a la “Organización de las Fuerzas Armadas” en las tres constituciones consultadas no ha sufrido ninguna modificación. (**Art. 209** en las CPE de 1967 y 1995 y **Art. 245** en la CPE del 2009). Indican las 3 Constituciones:

“La organización de las Fuerzas Armadas descansa en su jerarquía y disciplina. Es esencialmente obediente, no delibera y está sujeta a las leyes y reglamentos

militares. Como organismo institucional no realiza acción política, pero individualmente sus miembros gozan y ejercen los derechos de ciudadanía en las condiciones establecidas por ley.

DEPENDENCIA DE LAS FUERZAS ARMADAS

- La redacción de las constituciones de 1967 y 1995 es similar: *“Las Fuerzas Armadas dependen del Presidente de la República y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio del Ministerio de Defensa; y en lo técnico, del Comandante en Jefe. En caso de guerra el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas dirigirá las operaciones”.* **(Art. 210)**
- La constitución de 2009, incorpora la redacción de género, al insertar las palabras “Presidenta” y “Ministra”, y no así la de “Comandanta”. Modifica el concepto de República por el de Estado. **(Art. 246)**

REQUISITOS DEL MANDO

- La redacción de las Constituciones de 1967 y 1995 es similar: *“Ningún extranjero ejercerá mando ni empleo o cargo administrativo en las Fuerzas Armadas sin previa autorización del Capitán General.*

Para desempeñar los cargos de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Jefe del Estado Mayor General, Comandante y Jefes del Estado Mayor del Ejército, Fuerza Aérea, Fuerza Naval y de grandes unidades, es indispensable ser boliviano de nacimiento y reunir los requisitos que señala la ley. Iguales condiciones serán necesarias para ser Subsecretario del Ministerio de Defensa Nacional”. **(Art. 211)**
- La redacción en la Constitución de 2009 **(Art. 247)** es muy similar; solo que nuevamente incorpora la redacción de género, al insertar la palabra “extranjera” y “boliviana” (de nacimiento). Además las condiciones requeridas para el Sub Secretario del ministerio de Defensa Nacional en las CPE de 1967 y 1995 se modifica en la de 2009, cambiando el cargo por Viceministra o Viceministro.

CONSEJO SUPREMO DE DEFENSA

- La redacción de las Constituciones de 1967 y 1995 es similar: *“El Consejo Supremo de Defensa Nacional, cuya composición, organización y atribuciones determinará la ley, estará presidido por el Capitán General de las Fuerzas Armadas”.* **(Art. 212)**
- La constitución de 2009 **(Art. 248)** reemplaza el concepto “nacional” por el de “Estado Plurinacional”.

SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

- En las Constituciones de 1967 y 1995 se define de que “*Todo boliviano está obligado a prestar servicio militar de acuerdo a ley*”. (**Art. 213**)
- En la Constitución de 2009 encontramos casi la misma redacción: “*Todo boliviano estará obligado a prestar servicio militar, de acuerdo con la ley*”, Lo llamativo es el empleo del tiempo futuro “estará”, conjugación que no tiene la fuerza imperativa del “está”, escrito en las otras constituciones. (**Art. 249**)

ASCENSOS

La redacción es similar en las tres Constituciones. “*Los ascensos en las Fuerzas Armadas serán otorgados conforme a la ley respectiva*”. (**Art. 214**, en las CPE de 1967 y 1995 y **Art. 250** en la CPE del 2009)



COMENTARIOS:

Observamos que desde 1967 a la fecha han transcurrido 53 años de inamovilidad normativa constitucional para las Fuerzas Armadas. En las constituciones de 1967, 1995 y 2009 la redacción es prácticamente la misma. Sin embargo, destaca

la pintoresca redacción de la Constitución del 2009, que incorpora el tema de género en algunos artículos, como el 246 y 247.

La constatación de la inercia normativa constitucional, observada en el régimen de las Fuerzas Armadas de las últimas tres constituciones analizadas, claramente refleja la capacidad autónoma de los militares para conservar el statu quo político - institucional. Por más de medio siglo, el sistema político no ha sido capaz de introducir reformas militares constitucionales. Al respecto Fernando Mayorga, en su artículo “Fuerzas Armadas en el Estado Plurinacional”, afirma que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, salieron indemnes del proceso constituyente:

“En el decurso del debate constituyente salió a relucir la irrelevancia de la reforma militar –y policial– puesto que en la Comisión de Defensa y Seguridad se produjo una confrontación entre constituyentes que “representaban” a policías y militares, en torno a la aprobación de informes.... las negociaciones entre oficialismo y oposición se encaminaron por una solución salomónica: mantener la redacción del Régimen Militar y del Régimen Policial”.

Penosamente, esta incapacidad política, no le ha permitido a las Fuerzas Armadas, encarar procesos de modernización institucional, que la sitúen en el escenario del siglo XXI. Aquí radica la importancia del debate sobre la “cuestión militar”.

Finalmente, se comprueba que cualquier propuesta para la "Modernización de las FF.AA." hasta la fecha no ha contado con la participación real de la sociedad civil; mucho menos ha sido incorporada dentro de la misma institución militar, Aquí radica la importancia del debate sobre la “cuestión militar”.



LA POLICIA



Visto el desarrollo histórico constitucional del régimen militar, toca analizar la evolución del régimen policial en las constituciones de 1967, 1995 y 2009. Antes, se ha revisado la Constitución de 1826, comprobándose que no existe en ella el régimen policial. Algunos artículos establecen las responsabilidades de ciertas autoridades nacionales y regionales, que tenían a su cargo el mantenimiento de la seguridad interior y el orden público. El artículo 83^{ix} (atribuciones del Presidente de la República), en el inciso 12 establece, que el primer mandatario puede:

“Disponer de la milicia nacional para la seguridad interior, dentro de los límites de sus departamentos; y fuera de ellos, con consentimiento del Cuerpo Legislativo.”

De acuerdo al régimen militar de la C.P.E. de 1826, los cuerpos de milicias, estaban “compuestos por los habitantes de las provincias”.

El artículo 92^x, definía las responsabilidades de los tres ministros de Estado, con los que se inició la administración pública de Bolivia:

“Habrá tres Ministros del Despacho. El uno se encargará de los departamentos del Interior y Relaciones Exteriores; el otro del de Hacienda; y el otro del de Guerra y Marina”.

El artículo 138^{xi}, contenía la redacción más explícita en cuanto a funciones policiales se refiere:

“Las atribuciones de los prefectos, gobernadores y corregidores, serán determinadas por la ley, para mantener el orden y seguridad pública, con subordinación gradual al gobierno supremo”.

Los prefectos, gobernadores y corregidores, estaban autorizados a ordenar la **“aprehensión de algún individuo”**, que amenazara la **“tranquilidad pública”**. Eso sí, informando al juzgado competente, en un plazo máximo de 48 horas.

El único artículo, que expresamente incluía la palabra policía era el 151:

“Todo boliviano puede permanecer o salir del territorio de la República, según le convenga, llevando consigo sus bienes; pero guardando los reglamentos de Policía, y salvo siempre el derecho de tercero.”

Sin embargo, la redacción se refería a normas de sana convivencia, que todos los ciudadanos, estaban obligados a seguir.

En resumen, se puede afirmar, que la seguridad interna y el orden público en la república temprana, estaban a cargo del Ministro del Interior, así como de los gobernadores, los prefectos y los corregidores. Autoridades que ejercían mando sobre los cuerpos de las milicias.

UBICACIÓN EN LA REDACCIÓN CONSTITUCIONAL

Ya anotamos en el acápite anterior que en las Constituciones de 1967 y 1995, el régimen de la Policía se ubica en el Título VIII. En la constitución de 2009, se divide el Título VII en dos capítulos, el primero para las FF.AA y el segundo para la Policía Boliviana.

COMPOSICIÓN Y MISIÓN DE LA POLICÍA

La C.P.E. de 1967 prioriza el Orden Público a la Defensa de la Sociedad, indicando que *“Las Fuerzas de la Policía Nacional están constituidas por la Dirección General, Guardia Nacional, Tránsito y Dirección Nacional de Investigación Criminal”*. Tienen por misión específica la conservación del orden público, la defensa de la sociedad mediante sus organismos especializados y la garantía del cumplimiento de las leyes. La Policía Nacional se regirá por su ley orgánica. **(Art. 215)**

La C.P.E de 1995 prioriza la Defensa a la Sociedad al Orden Público, indicando que *“La Policía Nacional, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público y la defensa y el*

cumplimiento de las leyes en todo el territorio nacional. Ejerce la función policial de manera integral y bajo mando único, en conformidad con su Ley Orgánica y las leyes de la República. (Art. 215)

Igualmente la CPE de 2009 prioriza la Defensa a la Sociedad al Orden Público, indicando que La Policía Boliviana, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público, y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano. Ejercerá la función policial de manera integral, indivisible y bajo mando único, en conformidad con la Ley Orgánica de la Policía Boliviana y las demás leyes del Estado.

Además, en las tres constituciones *“prohíben la participación policial en actividades política - partidarias”*.

Observamos que la aparente dispersión organizacional de la policía en la constitución de 1967 es superada en la de 1995 mediante el concepto de “mando único” y en la de 2009 se refuerza el centralismo, con la inserción del concepto “indivisible”, además de cambiar el nombre de Policía Nacional a Policía Boliviana.

DEPENDENCIA DE LA POLICÍA

Encontramos en las tres Constituciones que: *“Las Fuerzas de la Policía Nacional dependen del Presidente de la República por intermedio del Ministro de Gobierno”*

En las tres constituciones la redacción está en plural, esto da a entender que existen varias “fuerzas” que integran la policía, cuando son simplemente reparticiones. La de 2009 incorpora la redacción de género.

REQUISITOS DEL MANDO

La CPE de 1967 indica: *“Para ser designado Director General de la Policía Nacional es requisito indispensable ser boliviano de nacimiento y poseer título académico”*

Las CPE de 1995 y 2009 describen: *“Para ser designado Comandante General de la Policía Nacional, es indispensable ser boliviano de nacimiento, General de la institución y reunir los requisitos que señala la ley”*.

La constitución de 1995 incorpora el requisito de ser general para comandar a la policía. El generalato, fue otorgado a los policías en el gobierno de García Meza.

A diferencia del régimen militar, en la constitución del 2009, las mujeres policías están habilitadas para comandar su institución.

DEPENDENCIA EN CASO DE GUERRA

Las tres Constituciones indican: *“En caso de guerra internacional, las Fuerzas de la Policía Nacional pasan a depender del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas por el tiempo que dure el conflicto”.* (**Art. 218** en las CPE de 1967 y 1995; **Art. 254** en la CPE de 2009)

COMENTARIOS

El régimen policial en las constituciones de 1967, 1995 y 2009, ha sufrido algunas transformaciones de forma. Por ejemplo, la de priorizar la seguridad de la sociedad por encima de la conservación del orden público; aunque en el ejercicio de sus funciones, la institución policial continúa enfatizando la preservación del orden público.

Esta lógica político - institucional, fruto del advenimiento de la democracia pactada, ha distorsionado el rol de la Policía como un ente al servicio de la sociedad civil. La triste realidad constatada desde 1982 a la fecha, es que se ha establecido una relación clientelar y prebendal entre el régimen político de turno y la institución verde olivo, que lejos de garantizar y brindar seguridad ciudadana, lo que ha hecho es generar un sistema autónomo perverso que privilegia el denominado “código paralelo de comportamiento”, manifiesto en la máxima: “se acata, pero no se cumple”^{xii}. Quizás este es el punto de partida para analizar la arraigada cultura conspirativa e insurreccional instaurada en el tuétano policial.

Finalmente se observa que, en la constitución de 1995, se incorpora el requisito de ser general de la institución para comandarla. El generalato, fue un anhelo largamente perseguido por los oficiales de la policía boliviana. Este máximo grado les fue otorgado por el general de Ejército Luis García Meza Tejada.

*Vea también: SERIE SEGURIDAD Y DEFENSA Nota 1: “**Los derechos ciudadanos de conocer sobre la “cuestión militar - policial” en Bolivia**”:*

AQUÍ: <https://somossur.net/index.php/politica/la-cuestion-militar-en-bolivia-datos-y-cifras/2556-serie-seguridad-y-defensa-no-1-los-derechos-ciudadanos-de-conocer-sobre-la-cuestion-militar-policial-en-bolivia>

NOTAS:

ⁱ En el **ACTA DE INDEPENDENCIA DE LAS PROVINCIAS DEL ALTO PERU**, se lee: *“El mundo sabe también, que colocados en el corazón del continente, destituidos de armas, y de toda clase de elementos de guerra, sin las proporciones que los otros estados para obtenerlos en las naciones de ultramar, los altoperuanos han abatido el estandarte de los déspotas en Aroma y la Florida, en Chiquitos, Tarabuco, Sinti, en los valles de Sicasica y Ayopaya, Tumusla, y en otros puntos diferentes: que el incendio bárbaro de mas de cien pueblos, el saqueo de las ciudades, cadalsos por cientos levantados contra los libres, la sangre de miles de mártires de la patria ultimados con suplicios atroces que estremecerian a los caribes, contribuciones, pechos y ecsacciones arbitrarias é inhumanas, la inseguridad absoluta del honor, de la vida, de las personas y propiedades, y un sistema, en fin, inquisitorial, atroz y salvaje, no han podido apagar en el Alto Perú el fuego sagrado de la libertad, el odio santo al poder de Iberia”*. Ver: **“Las Constituciones Políticas de Bolivia 1826 – 2009”**, Sucre - Bolivia, 2018.

ⁱⁱ Al respecto es loable la **decisión de los libertadores, manifiesta a través del decreto del 09 de Febrero de 1825 del Mariscal Antonio José de Sucre**, que libraba de toda presión - especialmente la militar - a los altoperuanos para que decidan sobre la suerte del territorio liberado del yugo español. Resaltan los siguientes artículos:

1º Que al pasar el Desagüadero el Ejército Libertador ha tenido el sólo objeto de redimir las provincias del Alto Perú, de la opresión española, dejándolas en la posesión de sus derechos.

2º Que no correspondiendo al Ejército intervenir en los negocios domésticos de estos pueblos, es necesario que las provincias organicen un gobierno, que provea a su conservación, puesto que el ejército ni quiere ni debe regirlas por sus leyes militares, ni tampoco puede abandonarlas a la anarquía y el desorden.

19º Toda intervención de la fuerza armada en las decisiones y resolución de esta Asamblea, hará nulos los actos en que se mezcle el poder militar; con esté fin se procurará que los cuerpos del ejército estén distantes de Oruro.

20º El ejército libertador respetará las deliberaciones de esta Asamblea, con tal que ellas conserven el orden y la unión, concentren el poder y eviten la anarquía”.

En: **“Las Constituciones políticas de Bolivia 1826-2009”**. Sucre - Bolivia, 2018.

ⁱⁱⁱ Ver el **ACTA DE INDEPENDENCIA DE LAS PROVINCIAS DEL ALTO PERU**: *“Nosotros habríamos también presentando al mundo una nerviosa y grande manifestación de los sólidos fundamentos con que después de las mas graves, prolijas, y detenidas meditaciones, hemos creído interesar á nuestra dicha, no asociarnos, ni á la república del Bajo Perú ni á la del Río de la Plata”*. En: **“Las Constituciones políticas de Bolivia 1826-2009”**. Sucre - Bolivia, 2018.

^{iv} Ver: **“DISCURSO SOBRE EL PROYECTO DE CONSTITUCION SIMON BOLIVAR MAYO 1826”**, en: **“Las Constituciones Políticas de Bolivia 1826 – 2009”**.

^v Ver: **“CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE 1826”**. En: **“Las Constituciones políticas de Bolivia 1826-2009”**, Sucre - Bolivia, 2018.

^{vi} Ver: **“CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE 1826”**, artículo ochenta y tres, incisos nueve al diecisiete.

^{vii} Ver: **CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE 1826**, artículo 83, Inciso 12.

^{viii} Ver: **CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE 1826**, artículo 83, Inciso 17.

^{ix} Ver: “Las Constituciones Políticas de Bolivia 1826 – 2009”, en PUBLICACIÓN OFICIAL, TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA. EDICIÓN Y PUBLICACIÓN INSTITUCIONAL. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL, UNIDAD DE INVESTIGACIÓN, “LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE BOLIVIA 1826-2009”. Depósito Legal N° 3-1-664-18 PO, Sucre - Bolivia, 2018.

^x Ibid.

^{xi} Ibid.

^{xii} Véase la obra de H.C.F. Mansilla “**La policía boliviana**” (**entre los códigos informales y los intentos de modernización**), en la que se lee: “*Los principios centrales de esa lógica se pueden resumir así: -‘Se acata pero no se cumple’: Este principio, practicado extensa y gustosamente desde la era colonial hasta nuestros días, puede ser calificado como el lema central de toda la administración pública boliviana...*”