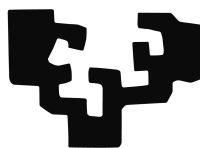


eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

# **Análisis del sistema competencial boliviano a partir del proceso autonómico cruceño**

**Carolina Ortuste Telleira**

**DIRECTOR: Dr. Iker Barbero Gonzalez**

**DOCTORADO EN SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, ESTADO Y DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO Y  
FILOSOFÍA DEL DERECHO**

**Enero, 2016**



## **RESUMEN**

La presente Tesis Doctoral surge con la inquietud de analizar el proceso autonómico cruceño que indudablemente fue el que lideró la lucha autonómica en Bolivia y posibilitó la implantación de un nuevo orden constitucional que estableció una forma de Estado compuesto y con un sistema competencial mixto. Al efecto se exponen los principales conceptos y definiciones que la doctrina ha vertido sobre formas jurídicas de Estado, distinguiéndose de la Confederación y otras formas de asociación de Estados, formas de organización administrativa, entre otros términos legales que permitan una cabal comprensión del tema objeto de investigación. Luego se hace un breve repaso del proceso autonómico, su génesis y evolución, para acto seguido examinar todos los antecedentes normativos de relevancia que precedieron al reconocimiento constitucional de las Autonomías y normas en vigencia relacionadas al sistema competencial adoptado. Posteriormente se explica el alcance de las potestades: deliberativa, legislativa, reglamentaria, ejecutiva y fiscalizadora en mi país y profundizan las clases de competencias previstas en el marco constitucional, los criterios de clasificación material, la implicancia de la cláusula residual, los procesos de transferencia y delegación de competencias, los conflictos competenciales que pueden presentarse y las vías a las que puede acudir para solucionarlos. Finalmente, se exponen las Conclusiones de relevancia a las que se ha arribado, confirmando la hipótesis formulada, verificando el cumplimiento del objetivo general y específicos trazados, absolviendo las preguntas clave y formulando las posibles Recomendaciones que concreten el carácter propositivo de la tesis.

**PALABRAS CLAVE.- :** 1) Estado, 2) Descentralización, 3) Autonomía, 4) Competencia 5) Territorio.

## **ABSTRACT**

The present Doctoral Thesis is created with the idea of reviewing the autonomic process of Santa Cruz was at the front in the fight for autonomy in Bolivia and helps to settle a new constitutional order, establishing a form of composed State with a mix of competitive system. Therefore, the principal concepts and definitions that doctrine has exposed about legal forms of State, showing Confederation and other ways of States associations, administrative organization forms, among other legal terms allowing a precise comprehension of our subject of investigation. Later a brief review of to the autonomic process is foreseen, its genesis and evolution, then relevant normative antecedents that preceded the constitutional recognition of the Autonomies and current norms in the competence system adopted. Following the deliberative, legislative, regulatory, executive and fiscal faculties are exposed going deeper into sorts of preview faculties in the constitutional frame, the material criteria of classification, the residual clause, transfer process and competence delegation, the possible problems concerning competence and ways to solve them. Finally, the relevant conclusions have arrived in the present investigation, confirming the formulated hypothesis, verifying the fulfillment of the general and specific objectives traced, absolving the key questions and formulating the possible Recommendations that aim the purposeful character of our thesis.

**KEY WORDS:** 1) State, 2) Decentralization, 3) Autonomy, 4) Competence; 5) Territory.



*Dedicado a mi pequeña gran inspiración: mi hijo Mateo, a quien muchas veces he privado de mi atención y cariño por mi arduo trabajo, pasión por la investigación y anhelo constante de superación personal, perdiéndome valiosas facetas de su crecimiento que por el discurrir del tiempo ya no volverán...*



## AGRADECIMIENTOS

Antes que nada quiero expresar mi gratitud a Dios por las bendiciones que me ha dado y permitirme llegar hasta aquí y agradecer a mi familia por su apoyo a lo largo de este tiempo, especialmente a mi hijo quien ha sido pieza fundamental para inspirarme.

Expresar mi agradecimiento a las personas que creyeron en mí y me dieron la oportunidad de profesionalizarme, especialmente al Banco Bisa S.A., a quien debo la beca completa de estudios universitarios y a la Sra. Isabel Saavedra Añez, quien con su espíritu altruista me ayudó en este propósito.

Asimismo, agradecer a la Universidad Privada de Santa Cruz (UPSA) quien me cobijó en sus aulas de estudios superiores, me distinguió integrándome a su plantel docente e impulsó en la formación al nivel de postgrado en alianza estratégica con la Universidad del País Vasco (UPV). Manifestar también mi gratitud al Decano de la Facultad de Derecho, Dr. Fernando Edgar Núñez Jiménez por su respaldo académico, a mi entrañable amiga, Dra. María Cristina Valdivia Limpas quien me alentó a seguir a pesar de las dificultades y a mi alumno Ian Miranda por su valiosa colaboración en la edición de este documento.

De otra parte, agradecer al Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, especialmente al Secretario de Gobierno, Vladimir Peña Virhuez, por su apoyo durante la Beca de Estancia de la UPV obtenida el año 2010, la confianza depositada en la labor ejercida institucionalmente y concederme la licencia necesaria para realizar la defensa del presente trabajo.

Finalmente, expresar mi infinita gratitud al Dr. Iñaki Lasagabaster Herrarte por toda su orientación impartida durante la elaboración y defensa de mi Trabajo de Suficiente Investigadora, y a mi Tutor, Dr. Iker Barbero Gonzalez, por su paciencia y vital ayuda para alcanzar este importante logro de realización personal.





**TEMA: “ANÁLISIS DEL SISTEMA COMPETENCIAL BOLIVIANO A PARTIR  
DEL PROCESO AUTONÓMICO CRUCEÑO”**

	<b>Páginas</b>
CAPÍTULO I: CUESTIONES PRELIMINARES .....	1
I.1. Introducción. ....	1
I.2. Contexto geográfico y socioeconómico de Bolivia.....	4
1.2.1. Impacto de la Autonomía en el desarrollo humano y económico del Departamento de Santa Cruz.- .....	9
I.3. Planteamiento del Problema.....	13
1.3.1. Tema problema. ....	13
1.3.2. Delimitación del Tema. ....	15
1.3.2.1. Delimitación Espacial.....	15
1.3.2.2. Delimitación Temporal.....	15
1.3.2.3. Delimitación Sustantiva.....	15
I.4. Hipótesis.....	15
I.5. Interrogantes clave. ....	15
I.6. Objetivos. ....	16
1.6.1 Objetivo General.....	16
1.6.2. Objetivos Específicos. ....	16
I.7. Justificación.....	17
1.7.1. Relevancia científica.....	17
1.7.2. Relevancia social. ....	17
1.7.3. Relevancia personal.....	18
I.8. Metodología. ....	18
1.8.1. Modelo de investigación.....	18
1.8.2. Tipología de la tesis.....	19
1.8.3. Método operacional.....	19
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....	21
II.1. Formas jurídicas de Estado. ....	21
2.1.1. Estado Unitario.....	31

2.1.2. Estado Federal. ....	33
2.1.2.1. Diferencias entre Estado Unitario y Federal.....	35
2.1.3. Estado Compuesto, Regional o con Descentralización Política. ....	38
2.1.3.1. Diferencias entre Estado Regional y Estado Unitario. ....	42
2.1.3.2. Diferencias entre Estado Regional y Estado Federal.....	43
2.1.4. Confederación de Estados. ....	44
2.1.4.1. Diferencias entre Confederación de Estados y Estado Federal. ....	46
2.1.5. Otras formas de asociación de Estados.....	49
II.2. Formas de organización administrativa. ....	50
2.2.1. Centralización. ....	52
2.2.2. Desconcentración.....	54
2.2.3. Descentralización.....	56
II.3. Autonomía.....	58
2.3.1. Tipos de autonomía. ....	60
2.3.1.1. Autonomía organizativa institucional.....	60
2.3.1.2. Autonomía económico-financiera. ....	62
2.3.1.3. Autonomía normativa. ....	65
2.3.1.4. Autonomía territorial administrativa. ....	67
2.3.2. Concepto de Autonomía en algunos documentos internacionales. ....	70
2.3.2.1. Carta de Versalles.....	70
2.3.2.2. Carta Europea de la Autonomía Local. ....	71
2.3.2.3. Declaración Mundial sobre la Autonomía Municipal. ....	73
2.3.2.4. Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana.....	75
II.4. Competencia. ....	77
2.4.1. Competencia y Jerarquía. ....	79
2.4.2. Componentes de la Competencia: Materia, Facultad y Territorio.....	81
2.4.3. Tipos de competencias según la doctrina. ....	87
2.4.4. Previsibilidad y exclusividad material.....	90
2.4.5. Sistema de distribución de Competencias. ....	93
<b>CAPITULO III: MARCO HISTORICO BOLIVIANO</b>	
III.1. Antecedentes del Municipalismo y Autonomías en Bolivia. ....	101
3.1.1. Periodo pre-colonial: Anterior a 1520. ....	101
3.1.2. Periodo colonial: De 1520 a 1825. ....	104
3.1.3. Periodo republicano: De 1825 hasta la actualidad.....	106
3.1.3.1. Municipalismo boliviano.....	109

3.1.3.2. Prefecturas y proceso estatuyente departamental. ....	115
3.1.3.2.1. Cabildos y Asamblea Provisional Autónoma. ....	120
3.1.3.2.2. Referéndum vinculante por las Autonomías. ....	124
CAPÍTULO IV: MARCO LEGAL BOLIVIANO .....	101
IV.1. Forma y características del Estado según la Constitución abrogada. ....	136
IV.2. Nueva Constitución Política del Estado, de 07 de febrero de 2009. ....	151
IV.3. Ley transitoria para el funcionamiento de las entidades territoriales autónomas. Ley N° 017, del 24 de mayo de 2010. ....	162
IV.4. Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”. Ley N° 031, del 19 de julio de 2010. ....	169
IV.5. Concepto de Autonomía según la Constitución y la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización. ....	178
IV.6. Tipos de Autonomía en Bolivia. ....	203
4.6.1. Autonomía Departamental. ....	206
4.6.2. Autonomía Regional. ....	215
4.6.3. Autonomía Municipal. ....	223
4.6.4. Autonomía Indígena Originaria Campesina. ....	227
IV.7. Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas. ....	243
CAPITULO V: FACULTAD EN EL CASO BOLIVIANO .....	254
V.1. Facultad Deliberativa y Legislativa. ....	254
5.1.1. Procedimiento legislativo. ....	258
5.1.2. Ley y Principio de Jerarquía normativa. ....	267
5.1.3. Régimen jurídico autonómico y Norma nacional supletoria. ....	274
5.1.4. Reserva de ley. ....	279
V.2. Facultad Reglamentaria. ....	281
5.2.1. Decretos y demás Resoluciones emanadas de los Órganos Ejecutivos. ....	284
5.2.2. Control de legalidad. ....	286
V.3. Facultad Ejecutiva. ....	290
5.3.1. Sus alcances: administrativo, técnico, expropiatorio y sancionatorio. ....	291
5.3.2. Procedimiento administrativo general en Bolivia. ....	296
5.3.3. Sanción administrativa y procedimiento administrativo sancionador. ....	299
5.3.4. Auto-tutela. Auxilio judicial y policial. ....	301
V.4. Facultad Fiscalizadora. ....	304
5.4.1. La Facultad Fiscalizadora de las Asambleas u Órganos Deliberativos. ....	304

5.4.2. Control Gubernamental. ....	311
5.4.3. Control Social. ....	314
CAPITULO VI: TIPOLOGÍA COMPETENCIAL BOLIVIANA.....	321
VI.1. Tipos de Competencias según la Constitución Política del Estado Boliviano. ....	321
6.1.1. Competencias privativas. ....	323
6.1.2. Competencias exclusivas. ....	330
6.1.3. Competencias concurrentes entre el nivel central del Estado y otros niveles de gobierno. ....	342
6.1.4. Competencias compartidas entre el nivel central del Estado y otros niveles de gobierno. ....	353
VI.2. Criterios de clasificación material. ....	358
VI.3. Cláusula residual. ....	373
VI.4. Transferencia y delegación de Competencias. ....	378
VI.5. Conflictos de Competencias. ....	388
VI.6. Criterios adoptados en la solución de conflictos competenciales y delimitación material. ....	393
VI.7. Principios jurídicos rectores del ejercicio competencial. ....	404
VI.8. Mecanismos de solución de conflictos competenciales. ....	416
6.8.1. Vía conciliatoria. ....	416
6.8.2. Vía jurisdiccional constitucional. ....	426
CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	446
VII.1. Conclusiones. ....	446
VII.2. Recomendaciones.....	454
BIBLIOGRAFÍA Y PAGINAS WEB.....	458
NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA .....	473

## CAPÍTULO I: CUESTIONES PRELIMINARES

### I.1. Introducción.

La presente investigación doctoral tiene como base el Trabajo de Suficiencia Investigadora intitulado “*Análisis del Sistema Competencial Boliviano a nivel municipal, desde el punto de vista autonómico*” del Programa de “*Doctorado en Sociedad Democrática, Estado y Derecho*” impartido por la Universidad del País Vasco (UPV-EHU) en instalaciones de la Universidad Privada de Santa Cruz (UPSA) durante el periodo académico 2006-2008, pues hasta ese entonces en nuestro país ese era el único nivel de gobierno cuyo carácter autonómico estaba expresamente reconocido en el texto constitucional abrogado<sup>1</sup>.

Surgió entonces el interés de la doctoranda en analizar el proceso autonómico cruceño que tenía como antecedente el periodo de cabildeo promovido por el Comité Cívico Pro Santa Cruz desde el año 2004 y que dio lugar al referéndum vinculante por las Autonomías llevado a cabo el 02 de julio del 2006, el cual estableció un mandato a la Asamblea Constituyente para insertar el reconocimiento expreso de las Autonomías Departamentales en el nuevo texto constitucional.

Ante el incumplimiento de este mandato por parte de la Asamblea Constituyente se inicia un proceso estatuyente en Bolivia con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Constitución, que tiene como referente histórico el 04 de mayo del 2008, fecha en la que se llevó a cabo el referéndum de aprobación del Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz, al cual le sucedieron los Departamentos de Tarija, Beni y Pando. Sin embargo, las aspiraciones autonómicas y competenciales reconocidas en sus Estatutos fueron recortadas cuantitativa y cualitativamente con la nueva Constitución publicada el 07 de febrero del 2009, lo que trajo aparejada la necesidad de adecuación de dichos Estatutos a la norma constitucional.

Con relación a la forma jurídica del Estado boliviano, cabe aclarar que el texto constitucional abrogado reconocía su carácter “Unitario” y como tal permitía una organización administrativa preponderantemente desconcentrada, aunque admitía salvadas

---

<sup>1</sup> **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos. Artículo: “Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano”. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional*. Edición Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. La Paz-Bolivia. 2010. Pág. 41. Según este autor, la Constitución Política del Estado abrogada sufrió 22 reformas constitucionales siendo la última realizada el año 2005, donde sólo se modifica el artículo 93 de la CPE, disponiendo la convocatoria inmediata a elecciones en caso de que la sucesión presidencial llegue hasta la Corte Suprema de Justicia.

excepciones de descentralización administrativa (v.g. ex Prefecturas) e institucional (v.g. Universidades Públicas), que en los hechos nunca lograron una descentralización plena como la reconoce la doctrina<sup>2</sup>. Nuestra actual Constitución Política del Estado sigue reconociendo el carácter “Unitario” de Estado pero a su vez descentralizado y con Autonomías, lo que importa un cambio sustancial en la forma de Estado pues a pesar de la unidad pregonada en su unitarismo instituido en su Carta Magna, pasa en los hechos a ser un “Estado compuesto”<sup>3</sup>.

Ante el irreversible cambio constitucional, sobrevinieron cambios en el ordenamiento jurídico que regulaba la Autonomía Municipal, desarrollándose además la Autonomía Departamental, Regional e Indígena Originario Campesina, lo que motivó la ampliación del objeto de investigación y actualización de la normativa, doctrina y jurisprudencia consultada para tener una cabal comprensión del “virtual” reparto de competencias establecido en el Estado Boliviano<sup>4</sup>.

Infortunadamente a este reparto competencial instituido por la vía constitucional, le sobrevino la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización Administrativa

---

<sup>2</sup> **DERMIZAKY PEREDO**, Pablo. *Derecho Administrativo*. 4ta. Edición. Editorial Judicial. Sucre-Bolivia. 1999. Pág. 86: “Hay dos clases de descentralización administrativa: Una territorial y otra institucional. La descentralización territorial tiene una base geográfica. La entidad que opera en y representa a un distrito o circunscripción tiene personalidad jurídica reconocida por la Ley y la Constitución; se administra por sí misma, tiene patrimonio propio y elige o nombra a sus funcionarios; pero está sujeta al control del órgano central. Por ejemplo, los municipios (...). La descentralización institucional o por servicios se basa en un servicio al que se le otorga autonomía de gestión e independencia bajo la tutela del Estado. Como el servicio satisface necesidades de carácter general, comunes a todo el país, esta descentralización no se basa en el factor geográfico. Ejemplo: la Universidad (...)”

<sup>3</sup> El carácter “compuesto” de Estado es ampliado por el Tribunal Constitucional Boliviano en su Declaración Constitucional Plurinacional 001/2013, del 12 de marzo del 2013, en los siguientes términos: “En primer lugar, antes de ingresar al análisis concreto, cabe señalar el art. 1 de la Constitución Política del Estado, asume que Bolivia tiene un modelo de Estado: “... Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías...”, instituyendo un **modelo de Estado Compuesto**, que reconoce que la soberanía del mismo radica en la unidad del pueblo boliviano; la división horizontal como vertical del poder público, la primer a en cuanto al ejercicio de funciones bajo el principio de separación de funciones en cuatro órganos y otras instituciones propias del Estado de Derecho, y la segunda, en tanto división territorial, articulando la administración y gestión del poder público; y además, que asume la existencia de las naciones y pueblos indígena origino campesinos, en un escenario de convergencia del pueblo boliviano en la construcción de un Estado Plurinacional”

<sup>4</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. Artículo: “Tercera Parte: Estructura y Organización Territorial del Estado. Reflexiones sobre algunos aspectos estructurales”. Libro: *Miradas...* Edición Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. La Paz-Bolivia. 2010. Págs. 160-161: “(...) Por supuesto que el nuevo modelo boliviano emergente contiene varios “tipos” de autonomía (indígena, regional) y más de un estamento territorial (como sucede con los estamentos distrital y provincial de gestión estatal). El punto es que, entre toda esta diversidad de elementos (tipos de autonomías, estamentos territoriales, niveles territoriales), se destile lo de mayor peso estructural. En ese sentido, se ratifica que sólo en tres niveles se legisla (nación, departamento y municipio), con el añadido de un principio de una AIOC –Autonomía Indígena Originario Campesina- de geometría variable”

“Andrés Ibáñez” (LMAD), que por mandato de la Ley Fundamental tenía un alcance limitado. Sin embargo, la Asamblea Legislativa Plurinacional arrogándose la calidad de Asamblea Constituyente y rebasando el objeto determinado en el artículo 271 de la misma Constitución<sup>5</sup>, vino a regular en muchos casos competencias exclusivas de los gobiernos autónomos al punto de descomponer la materia sobre la que éstas recaían y simuladamente imponerle límites de actuación; mientras que en las competencias concurrentes vino a desnaturalizar y modificar la definición constitucionalmente admitida para que el nivel central pueda “por una ley en sentido formal” asumir las facultades reglamentarias y ejecutivas conjuntamente con las entidades territoriales autónomas creando un paralelismo y duplicidad de funciones.

En las competencias compartidas, al menos la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no tuvo mayores incidencias pues se remitió a las leyes básicas que en lo posterior serían el arma de doble filo a través de la cual el rodillo parlamentario del partido político oficialista de turno aprovechando la facultad legislativa y so-pretexto de regular lo “básico” invadiría además las facultades reglamentarias y ejecutivas de las entidades

---

<sup>5</sup> La Constitución Política del Estado, aprobada el 07 de febrero del 2009, en su art. 271 era taxativa e inequívocamente establecía que: “I. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización regula el procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades descentralizadas y autónomas. (...)” Empero, paradójicamente el guardián del texto constitucional en lugar de precautelar que se cumpla el mandato claramente establecido y denotando una parcialización e influencia política en los fundamentos jurídicos vertidos en su línea jurisprudencial, vino a avalar este exceso por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional mediante Sentencia Constitucional No. 2055/2012, del 16 de octubre de 2012, en los siguientes términos: “II.5.1. Análisis sobre el objeto de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. (...) En este sentido, es necesario destacar que la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado, al margen de contemplar una reserva de ley para la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, contempla adicionalmente otras veintiocho reservas de ley, legislación que permitirá implementar el nuevo modelo de Estado, y si bien es evidente que el texto constitucional no hace referencia al tipo de ley al que hace alusión la “reserva de ley”, se entiende por ésta “la remisión que hace normalmente la Constitución y de forma excepcional la ley, para que sea una ley y no otra norma jurídica la que regule determinada materia. (...) En el contexto señalado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es una ley que regula la organización territorial del Estado, la autonomía y descentralización, por lo que las veintiocho reservas de ley contempladas en la Constitución, deberán ser desarrolladas por una ley en sentido formal, lo que no prohíbe que varias de esas reservas de ley puedan ser reguladas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, máxime si se toma en cuenta que en virtud de una interpretación sistemática de la Constitución las temáticas a ser desarrolladas por el art. 271 de la CPE, suponen contenidos mínimos que deben ser regulados por la Ley Marco de Autonomías y descentralización, en virtud de las veintiocho reservas de ley que contiene la Tercera Parte de la Norma Fundamental” A tiempo de realizar esta valoración de orden legal, el Tribunal omite considerar que si bien es cierto que todo mandato a ley previsto en la Constitución Política del Estado a la ley del principio de reserva de ley, puede ser ejercitado por el nivel central, no es menos cierto que atendiendo al reparto competencial puede también corresponder a las entidades territoriales autónomas si se encuadra en sus competencias exclusivas por ejemplo, y lo que es peor omite inspirar su análisis a la luz del “principio de voluntariedad” cuyo interpretación y alcance ha sido desnaturalizado en el artículo 4 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, respecto de su sentido original establecido en el modelo español, de donde se extrajeron varias figuras jurídicas las cuales fueron mutadas a criterio de los legisladores nacionales, para favorecer al nivel central y relegar a las entidades territoriales autónomas en la asunción de competencias, desvirtuando así el proceso autonómico que en España costó muchos años de pugnas de orden legal y líneas jurisprudenciales que vinieron a zanjar los conflictos competenciales para buscar los equilibrios entre el nivel central y las comunidades autónomas.

territoriales autónomas, generando una vez más un dualismo que en los hechos dejaría poco margen de acción a estas últimas, reduciendo a la mínima expresión la facultad legislativa.

Ante esta sucesión de normas centralistas dictadas en menoscabo de las Autonomías incipientes, siguiendo la teoría de pesos y contrapesos, reaparece el Tribunal Constitucional Plurinacional sentando líneas jurisprudenciales que en algunos casos devendrían en un límite jurídico a estos atropellos y en otros, lamentablemente apartándose de su más noble labor cual es hacer prevalecer la norma constitucional por sobre toda normativa, vino a emitir criterios jurídicos contrarios a este fin y a revestirlos de “ropaje constitucional”, avalándolos en sus fallos.

De ahí surge la inquietud de la Tesista en analizar el sistema competencial en nuestro Estado Boliviano desde una postura crítica, cotejando a manera de muestreo algunos conflictos competenciales no accionados ante el Tribunal Constitucional, pero que en los hechos han ido suscitándose en la medida que el nivel central y las entidades territoriales autónomas asumen sus competencias ejercitando algunas facultades que van superponiéndose entre sí, creando un ordenamiento jurídico complejo en el que en muchos casos nos encontramos con la vigencia de normas de igual, menor o mayor rango jerárquico, procedentes de distintos niveles de gobierno y que pretenden regular lo mismo.

## **I.2. Contexto geográfico y socioeconómico de Bolivia.**

De acuerdo al artículo 1 de la Constitución Política del Estado: *“Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con Autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural<sup>6</sup> y lingüístico<sup>7</sup>,*

---

<sup>6</sup> Sobre este aspecto, dispone el artículo 3 de la CPE, que la nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en su conjunto constituyen el pueblo boliviano. Complementariamente el artículo 298 de la mencionada norma establece que: *“I. La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario. La interculturalidad es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones. La interculturalidad tendrá lugar con respeto a las diferencias y en igualdad de condiciones. II. El Estado asumirá como fortaleza la existencia de culturas indígena originario campesinas, depositarias de saberes, conocimientos, valores, espiritualidades y cosmovisiones. III. Será responsabilidad fundamental del Estado, preservar, desarrollar, proteger y difundir las culturas existentes en el país.”*

<sup>7</sup> Según el artículo 5 de la CPE: *“I. Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonoma, leco, machajuyaikallawa, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawa, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uruchipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco. II. El Gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deben utilizar al menos dos idiomas oficiales. Uno de ellos debe ser el castellano, y el otro se decidirá tomando en cuenta el uso, la conveniencia, las circunstancias, las necesidades y las preferencias de la población en su totalidad o del territorio en cuestión.*

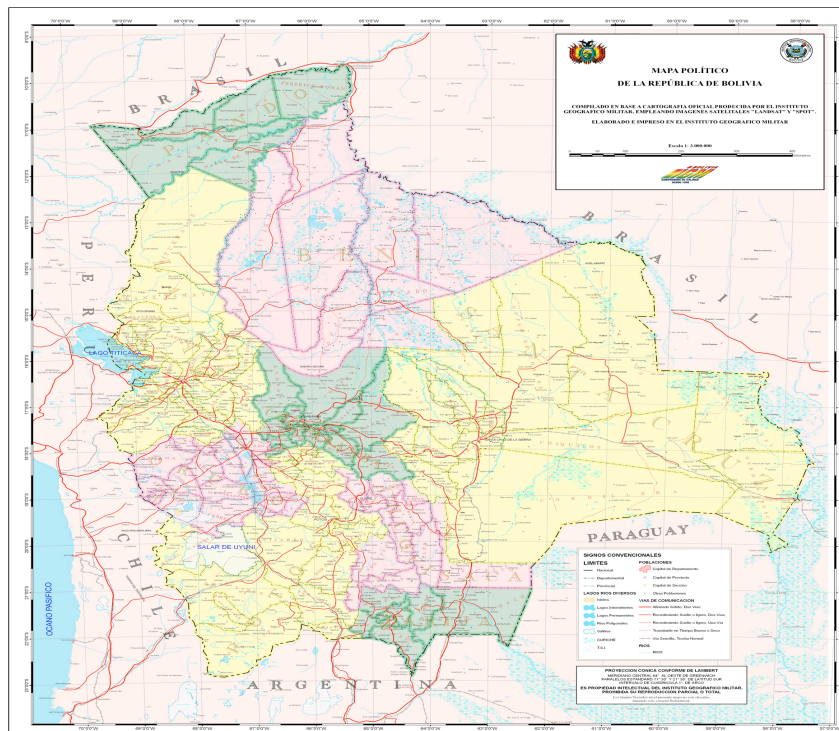


*dentro del proceso integrador del país”*

Se encuentra ubicada en el corazón de Sudamérica, limita al norte y gran parte del noreste con la República Federativa del Brasil, al sureste con la República del Paraguay, al oeste con la República del Perú, al Suroeste con la República de Chile y al Sur con la República de Argentina. Tiene una extensión total de 1.098.581 Kms.<sup>2</sup> y de acuerdo al último censo llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística el año 2012, cuenta con una población aproximada de 10.290.003 habitantes.

Con anterioridad a la colonia, estuvo ocupada por civilizaciones antiguas<sup>8</sup> y se independizó el 06 de agosto de 1825. Debe su nombre al Libertador Simón Bolívar. Su geografía comprende la zona Andina, Subandina y de los Llanos Orientales con una rica biodiversidad; por la misma razón su clima es variable y en cuanto a su hidrografía tiene 3 grandes cuencas: 1) Amazonas, 2) La Plata y 3) Lacustre o Central.

**Mapa Político de Bolivia**



Fte. Instituto Geográfico Militar (IGM), <http://www.igmbolivia.gob.bo/>

*Los demás gobiernos autónomos deben utilizar los idiomas propios de su territorio, y uno de ellos debe ser el castellano”.*

<sup>8</sup> Con relación a este punto, proclama el artículo 2 de la CPE lo siguiente: *“Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas 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”.*

### Datos Geográficos de Bolivia

Departamentos			
Departamento	Superficie (Km <sup>2</sup> )	Provincias	Secciones de Provincia
Bolivia	1,098,581	112	339
Chuquisaca	51,524	10	29
La Paz	133,985	20	87
Cochabamba	55,631	16	47
Oruro	53,588	16	35
Potosí	118,218	16	40
Tarija	37,623	6	11
Santa Cruz	370,621	15	56
Beni	213,564	8	19
Pando	63,827	5	15

### División Política de Bolivia

Capitales de Departamento		
Departamento	Capital	Altitud (m.s.n.m.)
Chuquisaca	Sucre	2,790
La Paz	La Paz	3,640
Cochabamba	Cochabamba	2,558
Oruro	Oruro	3,709
Potosí	Potosí	4,070
Tarija	Tarija	1,886
Santa Cruz	Santa Cruz de la Sierra	416
Beni	Trinidad	236
Pando	Cobija	221

Fte. Fte. Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE),  
[http://www.ine.gob.bo/html/visualizadorHtml.aspx?ah=Aspectos\\_Policos.htm](http://www.ine.gob.bo/html/visualizadorHtml.aspx?ah=Aspectos_Policos.htm)

De conformidad al artículo 269 de la misma Constitución, Bolivia se divide políticamente en nueve (09) departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios campesinos. En concordancia con el artículo 6 del mismo texto constitucional, su Capital es Sucre pero su sede de gobierno se encuentra en la Ciudad de La Paz. De acuerdo al artículo 306 de la Constitución, el modelo económico boliviano es plural está constituido por las formas de organización económica: comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. Su principal fuente de producción es la extractiva y de exportación de recursos naturales (sector primario), aunque también abarca actividades económicas del sector secundario o de industrias tales como: cervezas, lácteos, oleaginosas, entre otros. Mientras que en el sector terciario cuenta con telecomunicaciones y entidades bancarias.

La moneda oficial empleada es el “Boliviano” cuya abreviatura es “Bs.” y con relación al Producto Interno Bruto (PIB), que es el Indicador estadístico que mide el valor total de los

bienes y servicios finales producidos dentro de los límites geográficos de una economía, en un período de tiempo determinado, el Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE) reporta los siguientes datos económicos de mayor incidencia<sup>9</sup>: El 2011 registra un PIB de 5,30 durante el tercer trimestre, el 2012 registra un PIB de 5,12 durante el cuarto trimestre, el 2013 registra un PIB de 6,80 durante el cuarto trimestre, el 2014 registra un PIB de 6,58 durante el primer trimestre y finalmente, el 2015 registra un PIB de 5,23 durante el segundo trimestre.

Luego, el INE arroja los siguientes datos de crecimiento del Producto Interno Bruto según Departamento (en porcentaje y a precios de mercado):

<b>Productivo Interno Bruto Anual de Bolivia</b>									
<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
BOLIVIA	4,8	4,56	6,15	3,36	4,13	5,2	5,12	6,8	5,46
CHUQUISACA	5,8	1,78	6,65	2,56	5,11	4,13	8,38	10,97	7,71
LA PAZ	3,93	4,79	6	4,85	4,71	6,09	4,66	5,62	5,44
COCHABAMBA	4,37	3,82	3,52	2,83	4,49	4,19	3,8	5,47	4,96
ORURO	5,18	3,29	18,53	5,74	2,6	3,87	-1,88	4,44	2,57
POTOSÍ	4,16	12,87	24,25	8,02	-0,63	4,44	-7,06	5,57	4,4
TARIJA	7,17	7,85	4,78	-1,18	7,23	6,32	9,64	11,15	4,98
SANTA CRUZ	4,2	3,18	3,09	2,78	3,71	5,72	8,47	7,16	6,49
BENI	10,36	0,91	3,48	3,75	3,26	2,01	2,61	4,59	3,19
PANDO	5,35	11,68	5,59	0,51	4,05	2,37	2,53	3,02	4,84

Fte. Instituto Nacional de Estadísticas, INE-Bolivia

Otro dato económico de relevancia es el Índice Global de la Actividad Económica por mes (IGAE), el cual es un indicador sintético mensual de corto plazo de la actividad económica nacional, resultado de la estimación y agregación de variables relacionadas con la producción. A los fines de esta investigación se ha tomado como referencia y a manera de muestreo el mes de enero de cada gestión, por el periodo comprendido entre los años 2006 a 2015:<sup>10</sup>

<sup>9</sup> <http://www.ine.gob.bo/>

<sup>10</sup> <http://www.ine.gob.bo/>

**Índice Global de la Actividad Económica por mes de Bolivia (IGAE)**

DESCRIPCIÓN	Ene/ 2006	Ene/ 2007	Ene/ 2008	Ene/ 2009	Ene/ 2010	Ene/ 2011	Ene/ 2012	Ene/ 2013	Ene/ 2014	Ene/ 2015
Índice General	151,79	159,94	171,02	175,98	181,28	194,7	202,56	217,79	231,36	241,78
Agricultura, Pecuario, Silvicultura, Caza y Pesca	97,52	109,59	114,15	119,02	119,24	124,32	128,82	130,18	134,82	137,45
Petróleo Crudo y Gas Natural	263,7	261,85	302,08	239,79	231,63	275,37	286,74	389,23	436,86	431,67
Minerales Metálicos y No Metálicos	132,32	117,62	175,22	209,76	215,24	254,35	211,98	236,63	218,33	225,07
Industria Manufacturera	150,39	164,13	171,1	169,06	178,06	185,83	192,3	197,96	211,11	219,18
Electricidad, Gas y Agua	191,87	214,3	224,2	234,77	246,34	273,35	293,19	307,32	326,48	343,73
Construcción	91,18	107,7	114,99	127,16	137,78	147,71	165,83	180,1	198,71	218,31
Comercio	135,65	137,66	144,21	148,04	156,2	162,51	169,23	174,37	182,72	189,68
Transporte y Almacenamiento	168,47	177,85	172,28	176,8	183,04	199,08	210,96	222,15	238,97	251,96
Comunicaciones	409,35	506,28	505,42	518,8	537,34	552,03	564,09	581,86	595,37	618,94
Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles	177,13	192,5	204,49	211,57	221,47	232,6	250,69	272,62	293,67	303,23
Servicios de la Administración Pública	133,1	137,44	147,98	147,22	159,47	165,48	178,11	188,47	199,51	213,09
Otros Servicios	161,93	165,66	169,09	173,67	178,96	184,12	190,86	196,35	205,48	213,93

Finalmente, en cuanto a los Índices de Desarrollo Humano Municipal, 2001 y 2005, el Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE) arroja los siguientes datos:<sup>11</sup>

**Índices de Desarrollo Humano Municipal en Bolivia**

DESCRIPCION	Índice de esperanza de vida 2001	Índice de esperanza de vida 2005	Índice de educación 2001	Índice de educación 2005	Índice de ingresos 2001	Índice de ingresos 2005	IDH 2001	IDH 2005
Capital-Sucre	0,695	0,723	0,796	0,799	0,572	0,589	0,688	0,704
Capital-La Paz	0,66	0,68	0,863	0,875	0,618	0,635	0,714	0,73
Capital- Cochabamba	0,695	0,731	0,871	0,88	0,657	0,683	0,741	0,765
Capital-Oruro	0,645	0,717	0,87	0,888	0,542	0,556	0,685	0,72
Capital-Potosí	0,626	0,678	0,818	0,849	0,555	0,576	0,666	0,701
Capital-Tarija	0,751	0,782	0,799	0,822	0,532	0,548	0,694	0,717
Capital-Santa Cruz de la Sierra	0,729	0,767	0,844	0,849	0,645	0,66	0,74	0,759
Capital-Trinidad	0,689	0,74	0,837	0,861	0,537	0,549	0,688	0,717
Capital-Cobija	0,699	0,738	0,832	0,831	0,537	0,548	0,689	0,705

Fte. Instituto Nacional de Estadísticas, INE-Bolivia y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

<sup>11</sup> <http://www.ine.gob.bo/>

### **1.2.1. Impacto de la Autonomía en el desarrollo humano y económico del Departamento de Santa Cruz.-**

Teniendo como referencia el periodo comprendido entre el 2006 al 2014, fase a partir del cual se va implantando y consolidando el régimen de autonomías en el Departamento de Santa Cruz, se evidencia un crecimiento exponencial y cualitativo en la calidad de vida de sus habitantes así como de su desarrollo económico en general, como resultado directo de la gestión y ejercicio competencial por parte del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, de la cual puede destacarse lo siguiente<sup>12</sup>

- 1) Luz eléctrica:** Se ha logrado una cobertura de más de 6 mil Km de tendidos eléctricos que ha significado pasar del 49% al 93% de luz eléctrica en el Departamento, con una inversión que supera los 500 millones de bolivianos. Esto ha beneficiado a 811 comunidades que equivalen a 34.126 mil familias.
- 2) Agua potable:** Se han perforado más de 2.000 pozos de agua e instalado 710 sistemas de agua. Esto supone una inversión de aproximadamente 165 millones de bolivianos. Se han beneficiado más de 1.200.000 habitantes de las 15 provincias. La cobertura de este servicio público ha tenido un incremento en dicho periodo del 49% al 98% a nivel departamental.
- 3) Caminos y Carreteras:** Se ha efectuado una inversión total de Bs. 1.886.081.540.- en mantenimiento de 6300 km de caminos y la pavimentación de 1639 km de carreteras. Se han construido 117 puentes y alcantarillas que permiten la interconexión entre municipios productores con los centros de acopios.
- 4) Regalías:** Se estableció el modelo autonómico de distribución de regalías bajo la fórmula del “50-40-10”, que consiste en distribuir los recursos de las regalías hidrocarburíferas, mineras y forestales, en 50% para los municipios de las provincias productoras; el 40% para las no productoras; y el 10% a los pueblos indígenas. Con este régimen distributivo de recursos se ha logrado la siguiente inversión en infraestructura departamental:

---

<sup>12</sup> GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ. Dirección de Comunicación. Dossier de Prensa. Gestión 2006-2014. Pág. 1-73.

**Tipo de Obra e Inversión con Regalías (á 10-11-2014)**

<b>TIPO DE OBRA</b>	<b>N° DE OBRAS.</b>	<b>INVERSION (Bs.)</b>
INFRAESTRUCTURA EN SALUD (Postas de salud, Micro Hospitales, Hospitales)	58	27.725.643,65
INFRAESTRUCTURA EN EDUCACION (Aulas, escuelas, colegios)	182	48.858.820,78
CAMPOS DEPORTIVOS (Canchas Polifuncionales, Coliseos, Estadios)	172	47.173.122,24
MEJORAMIENTO DE CAMINOS (Caminos, obras de arte)	142	58.669.106,46
MEJORAMIENTO URBANO (Enlosetado, Pavimento, plazas y parques)	120	117.481.277,14
SISTEMA DE AGUA Y RIEGO (Toma de agua, tubería y conexión, atajados, represas)	137	48.713.291,87
INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA y DE SERVICIOS (Mercados, mataderos, silos, terminal)	32	34.491.550,00
OTROS (Alcantarillado, iluminación, turismo, cultura, etc.)	260	263.200.426,46
<b>TOTAL</b>	<b>1.103</b>	<b>646.313.238,60</b>

Fte. Dossier DIRCOM-GAD SCZ (2006-2014)

**5) Salud:** La inversión total para el funcionamiento y manejo de Hospitales ha sido de más de 800 millones de bolivianos, de los cuales se han destinado aproximadamente 150 millones de bolivianos para la Compra de Equipos y 100 Millones de bolivianos para el pago de personal. Se han cubierto más de 1583 ítems de salud, de los cuales 1243 corresponde a Hospitales de 3er nivel de atención y 340 ítems en las provincias.

**6) Educación:** Entre el 2006 y el 2014 la Gobernación ha destinado más de 103.712.723 bolivianos para ejecutar el programa de dotación de desayuno y almuerzo escolar, con la finalidad de luchar contra la pobreza y desnutrición, disminuir los índices de ausentismo y deserción, así como mejorar el rendimiento escolar físico y mental de los estudiantes. Tanto el desayuno y almuerzo escolar se distribuyen en más de 45 municipios anualmente, beneficiando a más de 902.424 alumnos y profesores de más de 9054 unidades educativas.

Asimismo, se han habilitado 174 Guarderías Autónomas con la ejecución del Programa Integral de atención a niños y niñas menores de 6 años (PIAN – SC6) distribuidas en 37 municipios pertenecientes a 14 provincias, beneficiando a más de 61 mil niños y niñas, con una inversión que supera los Bs. 53.354.865,17.- Finalmente, se han construido 2 institutos: el Instituto Técnico Tecnológico “German Busch” del municipio de Puerto Suarez e Instituto Tecnológico Santa Cruz - área urbana de la

ciudad de Santa Cruz.

- 7) **Deporte:** Durante este periodo se han construido más de 170 escenarios deportivos (Canchas Poli funcionales, Coliseos, Estadios) en las 15 provincias. Para impulsar y potenciar el deporte se ha invertido alrededor de 145,2 Millones de Bolivianos para trabajar en dos áreas muy importantes que son la masificación y el desarrollo deportivo. A su vez, se ha realizado el mantenimiento de los 6 escenarios deportivos de alta competición tales como: el Estadio Ramón Tahuichi Aguilera, el Estadio Gilberto Parada de Montero, Complejo Deportivo Jhon Pictor Blanco, Poli-gimnasio Santa Rosita, entre otros. Finalmente, se han creado 36 escuelas básicas deportivas y dotado de material deportivo (pelotas, mallas, trofeos, uniformes, medallas, etc.) a los deportistas.
- 8) **Políticas sociales para Adultos Mayores:** Desde el 2007 al 2014 se ha destinado alrededor de 12 millones de bolivianos para que las personas mayores de 55 años que no cuenten con los recursos necesarios obtengan sus placas dentales, contribuyendo a que tengan una mejor calidad de vida, beneficiando a más de 53.744 adultos mayores de los 56 municipios en las 15 provincias. Se ha procedido a la entrega de 64.000 placas dentales, con una inversión de más de Bs. 11.996.939.- (2007 – 2014). Asimismo, se ha entregado más de 23 mil lentes y brindado atenciones oftalmológicas, mediciones y entrega de medicamentos de forma gratuita a las personas de la tercera edad. Con el Programa de Apoyo al Desarrollo Integral del Adulto Mayor – PADIAM, se ha logrado que más de 20 mil abuelitos fortalezcan sus habilidades productivas y sus oportunidades laborales a través de capacitaciones, asesoramiento jurídico y actividades recreativas.
- 9) **Fortalecimiento a los Pueblos Indígenas:** Los pueblos indígenas del Departamento también se han beneficiado con el 10% de los recursos de regalías como parte del Modelo Autonómico 50-40-10, decidiendo qué proyectos ejecutar en beneficio de sus comunidades de acuerdo a sus usos y costumbres.
- 10) **Género y apoyo a la Familia:** Con el objeto de facilitar la ayuda social se han implementado cuatro Oficinas de “Atención Integral a la Mujer y familia”, beneficiando a alrededor de 3000 personas, las cuales cuentan con un equipo multidisciplinario de especialistas en psicología y abogacía para brindar atención integral, incluyendo asesoría psicológica a mujeres que hubieran sido víctimas de abusos. También se han invertido más de 14 millones de bolivianos en beneficio de más de 26.225 mujeres, mediante la ejecución de diferentes proyectos, programas y ferias educativas, de capacitación técnica y emprendimiento.
- 11) **Gestión social:** Se han implementado 83 centros y hogares destinados a brindar

atención integral, protección social y apoyo socioeducativo a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social, en estado de abandono u orfandad y carentes de autoridad parental a través del programa de Asistencia Social. La inversión asciende a más de Bs. 83.528.302,20.- que benefician a 99.385 niños, niñas, adolescentes y adultos mayores de acuerdo al siguiente detalle:

**Inversión en Políticas Sociales**

Ubicación / Tipo	Entidades de Acogimiento	Entidades De Acogimiento Adultos Mayores	Centros de Rehabilitación	Integral Especializado	Socio familiar	Centro Privado de Libertad	Total
<b>Ciudad</b>	29	1	11		2	1	44
<b>Otros Municipios</b>	22	2	12	3			39
	51		23				
<b>TOTAL GENERAL</b>							83

Fte. Dossier DIRCOM-GAD SCZ (2006-2014)

**12) Desarrollo productivo:** En procura de garantizar la seguridad alimentaria y responder eficazmente a la emergencia por la crecida de ríos, sea realizado una inversión de aproximadamente 470 millones de bolivianos en la construcción de defensivos que protegen más de 2.4 millones de hectáreas agrícolas y ganaderas. De otra parte, de la producción de trigo que se siembra en Bolivia, el 90% de las variedades, las genera la Gobernación cruceña mediante el Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT), el cual también produce el 70% de variedades del total de la producción arrocería en nuestro país. Para ello se han invertido 52.549.676,11 bolivianos en la construcción de los sistemas de riego, beneficiando a 794 familias productoras y consiguiendo protección de 2204 Hectáreas de tierra cultivable. Finalmente, se ha impulsado la mecanización agropecuaria en las 15 provincias destinando más de 11 millones de bolivianos para la compra de 119 maquinarias agrícolas, consistentes en tractores, sembradoras, entre otros que han permitido a pequeños productores mejorar su nivel de producción.

**13) Medio Ambiente:** Desde el 2006 se la logrado rescatar más de 7.000 animales silvestres. Se han impartido charlas informativas y educativas a más de 10.000 niños y jóvenes sobre la importancia de cuidar la biodiversidad. Se han invertido 29.875.049 bolivianos (2006 - 2014) para la contratación de 6.500 bomberos forestales distribuidos en todo el departamento, conformado más de 223 brigadas de bomberos forestales voluntarios y entregado 144 lotes de herramientas y protección personal.

**14) Cultura y Turismo:** Con el compromiso y voluntad de rescatar el patrimonio cultural e histórico en el Departamento se ha invertido Bs. 3.367.167 en la investigación y conservación arqueológica e histórica de Santa Cruz.

**15) Seguridad ciudadana:** Para preservar la seguridad ciudadana del Departamento, la



Gobernación ha destinado más de 300 millones de bolivianos para fortalecer a la Policía Nacional a través del Comando Departamental tanto de ciudad como de provincia, con una inversión de más de 300 millones de Bolivianos, que han permitido la adquisición de 153 Camionetas doble cabina, 303 Motocicletas y hasta 1 moderno Carro Bombero con 35 uniformes de alta tecnología, diversos equipos de comunicación e informática, equipamiento para oficina y para dormitorios.

En lo que respecta al **Producto Interno Bruto**, el Instituto Cruceño de Estadística basado en datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas, realiza un interesante cuadro comparativo de la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto de Santa Cruz Vs. Bolivia por el periodo comprendido 2000-2013, aseverando que en este intervalo el Departamento cruceño ha mantenido una tasa de crecimiento promedio del 4% con una diferencia del 0,005% del nacional gracias a su sector agropecuario y agroexportador. Santa Cruz presenta la tasa de crecimiento más alta el año 2012 alcanzando un promedio de 8,54%, sufriendo al año siguiente una disminución del 1,4%. En cambio, el año 2012 Bolivia alcanza apenas una tasa de crecimiento del PIB de 5,18%, elevándose recién al año siguiente alcanzando un promedio del 6,78%.<sup>13</sup>

### **I.3. Planteamiento del Problema.**

#### **1.3.1. Tema problema.**

Durante el presente análisis se plantean tres problemáticas principales:

- 1) Se analiza los Estatutos aprobados mediante referéndum con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política del Estado y el mandato posterior establecido en su disposición transitoria tercera de adecuarlos al texto constitucional en el cual el número de competencias y tipología establecidas difieren sustancialmente a las contempladas en los textos de Estatutos aprobados por referéndum, viéndose recortadas cuantitativa y cualitativamente. Para ello, la LMAD encomienda a las Asambleas Legislativas Departamentales la labor de adecuación de manera participativa, y una vez completada la misma deberá, remitir los textos de Estatutos adecuados al Tribunal Constitucional Plurinacional para su expreso pronunciamiento sobre su compatibilidad constitucional<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> **INSTITUTO CRUCEÑO DE ESTADÍSTICA (ICE)**, Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz. *Santa Cruz estadístico 2014*. Boletín del Instituto Cruceño de Estadísticas (ICE). Agosto 2014. N° 2.

<sup>14</sup> La Disposición Transitoria Tercera de la Constitución Política del Estado en su párrafo II dispone que: "(...) II. Los departamentos que optaron por la autonomía departamental en el referéndum del 2 de julio de 2006, deberán adecuar sus estatutos a esa Constitución y sujetarlos a control de Constitucionalidad". Sobre

- 2) La distribución de competencias realizada por la nueva Constitución Política del Estado a favor de los Gobiernos Autónomos y que fueron luego “desarrolladas” o “asignadas por residualidad” mediante la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, Ley N° 031 del 19 de julio del 2010, que como se demostrará del análisis del trabajo de investigación realizado, en su gran mayoría resultaron inconstitucionales puesto que a través de una ley nacional se usurpó la facultad legislativa de las entidades territoriales autónomas que les corresponde en mérito a sus competencias exclusivas y además se limitó el campo de acción de éstas sobre las materias en cuestión, razón por la cual fueron declarados inconstitucionales varios de sus articulados y depurados del ordenamiento jurídico al resultar invasivos, pues correspondía a éstas definir dentro de su legislación autonómica el alcance de las materias y sus componentes sobre los cuales ejercitarían sus facultades.
- 3) La concentración de funciones por parte del nivel central del Estado y constante vulneración a la Autonomía económico-financiera de los gobiernos autónomos se plasma a través de leyes que va emitiendo sobre distintas materias, en las que de manera “simulada” y valiéndose de alguna de sus competencias asignadas en el Catálogo competencial de la Constitución Política del Estado, suele legislar sobre competencias exclusivas o compartidas de otros niveles de gobierno realizando actividades que se superponen a las de éstos o creando entes paralelos que afectan su gestión especialmente en la parte recaudatoria por tasas o imposición de multas; caso contrario, emite reglamentos y ejecuta actividades que correspondería a las entidades territoriales autónomas. En cuanto a las competencias concurrentes, mediante ley traspasa, delega o transfiere responsabilidades sin el consentimiento de aquéllas, y lo que es peor, sin la provisión de los recursos económicos necesarios para su ejecución, incumpliendo al efecto las previsiones del artículo 305 de la misma Constitución.<sup>15</sup>

---

el alcance de la adecuación explica la Declaración Constitucional Plurinacional N° 008/2013 del 27 de junio de 2013 lo siguiente: “(...) El término “adecuación” es definido por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, como el acto de adecuar, es decir, de “proporcionar, acomodar, apropiarse algo a otra cosa”, en este sentido, el proceso de adecuación de aquellos proyectos de estatutos autonómicos elaborados con anterioridad a la vigencia de la Constitución conlleva, sin duda alguna, la necesidad de ajustes a efecto de compatibilizar sus contenidos y así posibilitar un funcionamiento armónico. En este contexto, todo proceso de adecuación de una norma (contrastada) a otra (referente de contrastación), implicará un fenómeno inevitable de ajuste o modificación de intensidad variable en la primera, sin lo que se haría imposible lograr los niveles de congruencia o consonancia mínimos que garanticen un funcionamiento normativo armónico entre ambas. De esta forma, los proyectos de estatutos autonómicos departamentales inmersos en las previsiones de la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución Política del Estado, deberán enfrentar una inevitable alteración en sus contenidos, con alcances y dimensiones variables en proporción al volumen de incompatibilidad presente en cada caso.” Complementariamente, el artículo 61 parágrafo I numeral 2 de la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización establece lo siguiente: “(...) Para los departamentos que accedieron a la autonomía en el referendo del 2 de julio del 2006, la Asamblea Departamental deberá adecuar sus estatutos a la Constitución Política del Estado por dos tercios (2/3) del total de sus miembros y sujetarlos a control de constitucionalidad”.

<sup>15</sup> De acuerdo al artículo 305 de la Constitución Política del Estado: “Toda asignación o transferencia de

### **1.3.2. Delimitación del Tema.**

#### **1.3.2.1. Delimitación Espacial.**

La investigación comprenderá todo el territorio nacional y verificará la eficacia de las normas jurídicas vigentes que regulan la distribución de competencias de los distintos niveles de gobierno.

#### **1.3.2.2. Delimitación Temporal.**

El límite temporal de la Tesis comprenderá la evolución del régimen jurídico boliviano relacionado al proceso descentralizador y autónomico desde la época pre-colonial hasta diciembre 2014.

#### **1.3.2.3. Delimitación Sustantiva.**

En cuanto a las ramas jurídicas involucradas en la investigación se recurrirá al Derecho Constitucional y Procesal Constitucional, Derecho Político, Derecho Administrativo, Derecho Autónomico, Derecho Municipal y en algunos casos hasta al Derecho Tributario, por los conceptos y terminología empleada, así como los planteamientos y aspectos de análisis. Así también se consultará a las Ciencias Políticas, Economía e Historia, y empleará fuentes bibliográficas, hemerográficas, de internet y video-gráficas.

### **I.4. Hipótesis.**

Los conflictos de competencias entre diferentes niveles de Gobierno e incluso entre Órganos que integran un mismo nivel de Gobierno en Bolivia, pueden prevenirse con la delimitación normativa de los componentes materiales y las facultades ejercitables sobre una competencia; y en caso de suscitarse, pueden aplicarse mecanismos judiciales y extrajudiciales de solución de conflictos que se encuentren reconocidos por el ordenamiento jurídico vigente.

### **I.5. Interrogantes clave.**

A partir del tema-problema escogido surgen las siguientes interrogantes clave:

- 1) ¿Cuál y cómo ha sido la evolución histórico-legal del proceso descentralizador y autónomico en Bolivia?
- 2) ¿Qué diferencias conceptuales hay entre Desconcentración administrativa,

---

*competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio”.*

## Descentralización administrativa y Autonomías?

- 3) ¿A qué llamamos competencias y cuál es el sistema de distribución competencial instituido en Bolivia?
- 4) ¿Cuál es la importancia de la delimitación material para el ejercicio de las competencias?
- 5) ¿Qué facultades pueden ejercitarse sobre una misma materia dentro de una competencia?
- 6) ¿Qué características tenía el Estado Boliviano en la Constitución Política abrogada?
- 7) ¿Qué normas jurídicas pre y postconstitucionales han trascendido en el proceso descentralizador y autonómico boliviano?
- 8) ¿Cuáles son los tipos de competencias que reconoce el ordenamiento jurídico boliviano?
- 9) ¿Qué diferencias existen entre asignación, transferencia y delegación de competencias?
- 10) ¿Qué conflictos de competencias pueden producirse entre el nivel central del Estado y los demás niveles de gobierno?
- 11) ¿Es posible que entre órganos de un mismo nivel de gobierno pueden aparecer conflictos durante el ejercicio de sus facultades?
- 12) ¿Qué criterios doctrinales se han seguido para solucionar los conflictos de competencias?
- 13) ¿Qué importancia tiene la delimitación material en la prevención de conflictos competenciales?
- 14) ¿Cuáles son las vías de solución de conflictos de competencias que admite la normativa jurídica boliviana?
- 15) ¿Qué conclusiones puede arribarse con el presente trabajo de investigación y qué recomendaciones pueden formularse a partir del mismo para la prevención de conflictos de competencias?

## **I.6. Objetivos.**

### **1.6.1 Objetivo General.**

Analizar la evolución de la normativa jurídica que regula el proceso autonómico y el sistema de distribución de competencias implementado en el Estado boliviano, para prevenir o solucionar conflictos competenciales durante el ejercicio de simples facultades.

### **1.6.2. Objetivos Específicos.**

Como objetivos específicos derivados del general, se tienen los siguientes:

- 1) Analizar la evolución histórico-legal del proceso descentralizador y autonómico en

Bolivia.

- 2) Examinar la fundamentación teórica relativa a las Autonomías, las Competencias, sus componentes y sistemas de distribución competencial.
- 3) Revisar la normativa jurídica pre y postconstitucional de relevancia para el proceso autonómico y reparto competencial.
- 4) Evaluar el grado de eficiencia en el reparto de competencias asignadas por la Constitución Política del Estado y la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización Administrativa.
- 5) Detectar los conflictos competenciales que pudieran presentarse durante el ejercicio de facultades sobre una materia.
- 6) Identificar los mecanismos de solución de conflictos competenciales admitidos por la normativa jurídica vigente, durante el ejercicio de facultades que eventualmente se produjeran.

## **I.7. Justificación.**

### **1.7.1. Relevancia científica.**

El presente trabajo se convierte en un aporte a la ciencia del Derecho en general, especialmente para el ordenamiento jurídico boliviano en actual vigencia, cuyo modelo de Estado Compuesto con Autonomías recientemente instaurado se encuentra en pleno desarrollo, al detectar las posibles controversias que pudieran generarse en la asunción y ejercicio de competencias o de simples facultades que hubieran sido inadvertidos por el Constituyente o Legislador durante el reparto competencial, para culminar con la identificación de mecanismos de solución de conflictos que pueden adoptarse en caso de producirse los mismos.

### **1.7.2. Relevancia social.**

Asimismo, la investigación realizada es de beneficio para la sociedad boliviana pues contrariamente al argumento “divisionista, separatista<sup>16</sup> y oligarca” del Estado con el que se quiso estigmatizar al proceso autonómico en mi país para frenar su avance, hoy por hoy se evidencia que la Autonomía trajo consigo un cambio estructural del Estado y reparto de competencias que por mucho tiempo estuvieron centralizadas, para asignarlas, transferirlas

---

<sup>16</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Propuesta autonómica de Santa Cruz: Balance de fortalezas y debilidades*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). 1era edición. Plural Editores. Bolivia. 2005. Págs. 41-42. Según este autor se suele saltar sin mucho esfuerzo de lo “unitario” a la idea de “unidad nacional” y sostiene que tal como plantea la propuesta autonómica cruceña, con las autonomías no está en juego la unidad, ya sea entendida como unidad nacional o como unicidad del Estado. Asegura que son dos las vías para dismantelar la hipótesis del desmembramiento estatal: 1) Distinguir el concepto de unidad del de uniformación de normas, y 2) Se debe trabajar en la contraposición conceptual entre modo Estado simple vs. Compuesto.

o delegarlas a otros niveles de gobiernos más cercanos a la población, lo que a su vez devino en progreso y calidad de vida para los habitantes así como en la integración del país a pesar de la variedad de niveles de gobierno que se reconocieron en la norma constitucional y de las diferencias culturales, lingüísticas, étnicas o de cualquier índole que coexisten en el territorio nacional.

Especialmente, resulta de utilidad para el grupo humano vinculado a la Administración Pública puesto que permite un diagnóstico de los potenciales conflictos que pudieran suscitarse en el sistema de distribución de competencias para prevenirlos y a su vez, identifica los mecanismos de solución de controversias que pudieran aplicarse, de acuerdo al ordenamiento jurídico boliviano en vigencia.

### **1.7.3. Relevancia personal.**

La presente investigación cobra valor en mi realización personal de tipo académico al permitirme graduarme a nivel doctoral y profundizar mis conocimientos de Derecho Administrativo que en pre-grado fueron objeto de análisis para graduarme por excelencia, especialidad que en el ejercicio profesional ha sido afianzada por la experiencia adquirida en las diferentes instituciones públicas en las que he trabajado; particularmente, en mi desempeño laboral actual como Directora de Asuntos Parlamentarios y Normativos del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, al permitirme lograr una mejor comprensión e interpretación del sistema competencial a tiempo de realizar mis funciones, aplicar la normativa vigente o proyectar las diferentes normas del nivel departamental, cuidando la compatibilidad de las mismas con la norma suprema del país y en suma, evitar conflictos con otros niveles de gobierno o incluso entre los órganos que integran el Gobierno Autónomo Departamental.

## **I.8. Metodología.**

### **1.8.1. Modelo de investigación.**

El modelo de investigación empleado es el *teórico dogmático* puesto que como se ha dicho precedentemente las fuentes de investigación empleadas son principalmente la bibliográfica que comprende las fuentes materiales tales como las leyes, doctrina y jurisprudencia relacionada para entender los antecedentes históricos y normativos de las problemáticas planteadas, partiendo del análisis del proceso autonómico cruceño para luego arribar de manera general el sistema competencial vigente en Bolivia, los tipos de competencias y materias sobre las que recaen, las facultades que pueden ejercitarse sobre aquéllas y los

conflictos de competencias<sup>17</sup>.

### **1.8.2. Tipología de la tesis.**

La presente tesis pertenece a la de *tipo jurídico-propositiva*<sup>18</sup>, considerando que:

- 1) Se cuestionará la eficiencia y eficacia de la normativa jurídica boliviana que regula la distribución de competencias.
- 2) Se detectarán para su evaluación las fallas o deficiencias en su aplicación práctica.
- 3) Se determinarán las disposiciones jurídicas que perjudican el ejercicio competencial pleno.
- 4) Se precisarán los potenciales conflictos competenciales que pudieran devenir en la asunción y ejercicio de las competencias asignadas, transferidas o delegadas.
- 5) Se plantearán posibles soluciones a las controversias que pudieran suscitarse entre niveles de gobierno o al interior de éstos.

### **1.8.3. Método operacional.**

El método aplicado será el *inductivo* puesto que se partirá del análisis del proceso autonómico cruceño –caso concreto- para luego arribar al conocimiento de las Autonomías en Bolivia y el sistema competencial vigente –conocimiento general-<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> WITKER, Jorge. *La investigación jurídica*. Editorial McGraw-Hill Interamericana. México. 1995. Págs. 59-66.

<sup>18</sup> WITKER, Jorge. *Como elaborar una tesis en Derecho: Pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador de Derecho*. Primera edición. Editorial Civitas S.A. Madrid. 1986. Pág. 24. Según este autor en la tesis Jurídico-Propositiva: “(...) Se trata de cuestionar una ley o institución jurídica vigente para luego evaluar sus fallos, proponer cambios o reformas legislativas en concreto. Generalmente estas tesis culminan con una proposición de reforma o nueva ley sobre la materia”.

<sup>19</sup> WITKER, Jorge. *La invest...* Op. Cit. Pág. 33.





## CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

### II.1. Formas jurídicas de Estado.

Para Kelsen<sup>20</sup> el Estado es una “ordenación de la conducta humana”: un orden natural y normativo. Cuando se llama al Estado asociación o unión, se hace alusión a los vínculos que ligan a los hombres entre sí y a la conducta recíproca de los mismos ordenada de determinado modo. La palabra “ordenación” se emplea no como un sistema de leyes naturales, sino un sistema de normas y preceptos: orden normativo.

Partiendo de esta premisa afirma entonces que el Estado debe ser concebido esencialmente como “autoridad”, y en consecuencia la relación del Estado con los hombres cuya conducta regula en su ordenamiento, como una relación de supraordenación y de subordinación respectivamente.<sup>21</sup> Por ello Kelsen concluye que todo Estado es siempre un Estado de Derecho, no importando que su forma de gobierno sea una autocracia despótica o democracia progresiva, ya que lo único relevante es que el Derecho constituya un orden coactivo.<sup>22</sup>

De ahí que el Estado<sup>23</sup> suele definirse como la sociedad jurídica y políticamente organizada en la que pueden coexistir una o más naciones<sup>24</sup>; se compone de tres elementos: Gobierno,

---

<sup>20</sup> VALDIVIA LIMPIAS, María Cristina. *Filosofía del Derecho*. 2da Edición corregida y aumentada. Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra (UPSA). Bolivia. 2012. Págs. 378-380. Comenta esta autora que la celebridad universal de Hans Kelsen (1881-1973) empezó en 1934 con la primera edición de la “Teoría Pura del Derecho”. No obstante de estar influenciado por Kant, fue uno de los fundadores del Círculo de Viena y uno de los más notables exponentes del positivismo jurídico. Los presupuestos de los que parte la teoría de este autor son 3: 1) La Teoría Pura del Derecho está dirigida a “constituir una ciencia que tenga por único objetivo el Derecho e ignore todo lo que no responde estrictamente a su definición”. 2) La Teoría Pura es una teoría del Derecho Positivo, que quiere conocer su objeto para decir qué es y cómo es, pero que no responde a la cuestión de cómo debe ser “la ciencia jurídica únicamente puede ser una ciencia del Derecho, creado y aplicado por los hombres, 3) Kelsen usa la palabra “Teoría” porque se propone estudiar tan sólo las normas jurídicas, con una nueva limitación del campo de estudio, por la que se excluyen los contenidos de las normas. Por tanto, reduce el Derecho a una “lógica formal jurídica, centrada toda ella en el estudio de la norma jurídica”

<sup>21</sup> KELSEN, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*. Traducción de Luis Recaséns Siches y Justino de Azcárate. Segunda Edición. Colofón S.A. México. 2000. Págs. 107-109.

<sup>22</sup> VALDIVIA LIMPIAS, María Cristina. *Filosofía del...* Op. Cit. Pág. 383.

<sup>23</sup> ASBUN, Jorge. *Derecho Constitucional General*. 1era Edición. Editora El País. Santa Cruz-Bolivia. 1996. Pág. 50. Explica este autor que el término “Estado” se le atribuye a Nicolás Maquiavelo en su Obra “El Príncipe” y aunque existen diversas definiciones, Asbún lo concibe como: “(...) La población humana asentada en un territorio determinado, sujeta a una organización jurídico-política creada soberanamente”

<sup>24</sup> TERCEROS SALVATIERRA, Raúl. Artículo: Autonomía: “Alcance del Derecho de Autodeterminación de los pueblos”. Libro: *Autonomía...* Op. Cit. Pág. 57. A tiempo de hacer una distinción y paralelo entre los términos “pueblo” y “nación”, este autor afirma que: “La noción de pueblo no se confunde con la de nación, ya que esta última presenta características propias, como un origen común, misma raza, lengua, religión o como dice autores franceses “un querer vivir en común”. Puede afirmarse, que toda nación es un pueblo, pero no todo pueblo es una nación, porque puede faltar alguno de los elementos mencionados.” Citando a Echeverría afirma que: “la nación tiende a reproducir, a repetir en el presente su pasado; en cuanto el pueblo tiende a la “mudanza” (cambio). De ahí el pueblo tiene un derecho de autodeterminación, una vez que la nación ya está “determinada”

Territorio y Población. Sobre el primer elemento no existe uniformidad de criterios pues algunos en vez de “gobierno” incluyen como elemento al “poder” para referirse al Poder Público<sup>25</sup> y los órganos que lo componen. Otros en cambio, reemplazan ambos términos por el de “Constitución” para referirse a la norma suprema del Estado que instrumenta el “contrato social” del que hablaba Juan Jacobo Rousseau y por el cual el “Poder Constituyente” expresa su voluntad de organizarse jurídica y políticamente, dando lugar al “Poder Constituido” que pregonaba Emmanuel J. Sieyès<sup>26</sup>.

Sin embargo, no toda sociedad política constituye un Estado en el concepto moderno del término, pues debe evolucionar y superar formas pre-estatales de poder político: difusos o anónimo, individualizado e institucionalizado o estatal<sup>27</sup>. Por otra parte, se suele utilizar indistintamente los términos *tipos o formas de Estado* a tiempo de procurarse una clasificación del mismo, empero es menester puntualizar que con propiedad se habla de *tipos de Estados* cuando se pretende diferenciar en el fondo la naturaleza jurídico-política en que se asienta un Estado o un grupo de Estados determinados a partir de su ideología y principios fundamentales sobre los que se funda; en cambio cuando se habla de *formas de Estados*<sup>28</sup>, se está haciendo alusión a las distintas maneras en que se puede estructurar sus

---

<sup>25</sup> **ROJAS S.**, Gonzalo, **ACHURRA G.**, Marcela y **DUSSAILLANT B.**, Patricio. *Derecho Político: Apuntes de las Clases del Profesor Jaime Guzmán Errázuriz*. 1era Edición. Ediciones Universidad Católica de Chile. Chile. 1996. Pág. 80-88. En criterio de estos autores no se debe confundir la soberanía con el poder nacional o estatal. Para ellos este último constituye una de las condicionantes del anterior, al igual que los imperialismos y las comunicaciones. Ellos definen al poder nacional en los siguientes términos: “(...) Se trata de un conjunto de elementos que permiten a un Estado hacer efectiva, en mayor o menor grado, su soberanía, en el ámbito mundial o internacional, según sea el grado de poder que tenga ese país. Elementos del poder nacional: -Estabilidad y prestigio político. -Poder Militar. - Poder económico. - Elemento poblacional: densidad y homogeneidad, sentido pario, etc. -Configuración geográfica y elementos o recursos, ubicación del territorio, valor geopolítico y estratégico. -Desarrollo económico, social, cultural (ciencia, tecnología y educación). - Poder bélico.- Respetabilidad moral.”

<sup>26</sup> **RIVERA SANTIBAÑEZ**, José Antonio. *El proceso constituyente en Bolivia*. 1era. Edición. Grupo Editorial Kipus. Bolivia. 2005. Pág. 1. Explica este autor que: “(...) la noción teórica del poder constituyente se ubica en los grandes aportes de Emmanuel J. Sieyès, quien abordó el análisis del tema en su clásico ensayo titulado *¿Qué es tercer Estado?* En dicho trabajo el profesor francés identificó al poder constituyente con la nación, entendida ésta como un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura; para él antes de la nación y por encima de ella sólo existe el derecho natural; partiendo de dicha premisa afirmó que la nación, como poder constituyente decide una Constitución para someter a sus mandatarios; luego, la nación no está ligada a la formalidad de esa Constitución, ya que la nación es el origen de todo, su voluntad es siempre legal; es la ley misma”

<sup>27</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones políticas y Teoría Constitucional*. Tomo I. Editorial Universidad de Talca MIXM. Chile. 2001. Pág. 59-60. Afirman los autores que existieron 3 estadios o formas previas de Poder Político que anteceden a la conformación del Estado: 1) Poder político difuso o anónimo, que regía a las comunidades primitivas y en ellas nadie detenta el poder pues se encuentra disperso entre sus componente; 2) Poder individualizado que recaía sobre un individuo por sus cualidades personales, riqueza u otras connotaciones subjetivas y 3) Poder institucionalizado o estatal que quiso superar los inconvenientes del anterior pues siguiendo a Burdeau citado por dicho autor: “La institución explica el poder, permite atribuir al ser nacional una realidad jurídica acorde con su realidad de hecho, suprime las querellas relativas a la legitimidad o al menos su justificación en derecho y disminuye en fin el peligro de la arbitrariedad de los gobernantes”

<sup>28</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008. Págs. 62-

elementos, así como desplegar jurídica y territorialmente los órganos que integran el Poder Público. Vale decir, que el *tipo de Estado* es el género, mientras que las *formas de Estado* son su especie.

En tal sentido, se reconocen doctrinalmente tres (03) tipos de Estado: 1) Liberal-democrático, 2) Socialista y 3) Autoritario<sup>29</sup>. Particularmente, dentro del tipo de *Estado Liberal-democrático*, se reconocen a su vez dos formas principales de Estado: *Unitario* y *Federado*, cuyas distinciones se ampliará a continuación, aunque también se admite la posibilidad de constituir una *Confederación de Estados*.

Otros prefieren partir de la distinción entre “*Estados Totalitarios*”<sup>30</sup> y “*Estado de Derecho*”; en este último contrastando los valores en que se base, derechos fundamentales que proteja, postura en cuanto al derecho de propiedad, estructura económica, relación ley y derecho, así como el énfasis en su concepción puedan reconocerse dos tipos de Estado: 1) *Estado Liberal de Derecho*, y 2) *Estado Social y Democrático de Derecho*<sup>31</sup>.

---

64. Explica este autor que cuando las Constituciones se refieren a tipos de Estado, definen su perfil económico (interventor o abstencionista). En cambio, la forma de Estado se refiere a la naturaleza democrática del Estado (democrático, monárquico); otra definición estructural es el estilo de Estado, debiendo optar por tener o no un Estado de Derecho (fenómeno parecido a la división de Poderes o principio republicano en términos Kantianos). Finalmente, cuando se refiere al modo de Estado se expresa si un país es Federal o Unitario, proponiendo un par conceptual alternativo: lo territorialmente simple versus lo territorialmente compuesto. En el modo de Estado simple hay monopolio de la potestad legislativa, mientras que el Estado compuesto es “plurilegislativo”.

<sup>29</sup> ASBUN, Jorge. *Derecho Const...* 1era Edición. Op. Cit. Págs. 59-81; 121-148. Explica este autor que el **Estado Liberal**, también llamado Democrático-Liberal, cuyos principios son la libertad, igualdad, individualismo, propiedad privada y división de Poderes; mientras que en el **Estado Socialista** sus principios son la unidad gubernamental, centralismo democrático y doble dependencia, colegialidad de los órganos y función principal del partido; finalmente el Estado Autoritario que puede adoptar variedad de formas tales como dictadura, tiranía, despotismo, absolutismo, totalitarismo, fascismo y/o nacionalsocialismo.

<sup>30</sup> ROJAS S., Gonzalo, ACHURRA G., Marcela y DUSSAILLANT B., Patricio. *Derecho Pol...* Op. Cit. Págs. 103-105. Opinan estos autores que el Estado de Derecho exige la existencia de un ordenamiento jurídico que rija la vida social del país, que algunos denominan “régimen democrático”. En cambio el Estado totalitario: “(...) es aquel en que el ejercicio del poder obedece a una doctrina que se funda en una cosmovisión excluyente acerca del hombre y de la sociedad, en sus diversas manifestaciones, con el fin de alcanzar una objetivo preestablecido. Clásicamente, los Estados totalitarios son marxistas, fascistas o nacionalsocialistas, o basados en el fundamentalismo religioso, que constituyen un nuevo tipo”.

<sup>31</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 220-230. Explican estos autores que los elementos esenciales del **Estado de Derecho** son: a) *Poder del Estado distribuido en funciones realizada por órganos diferentes*, b) *Autoridades elegidas competitivamente*, c) *Imperio de la ley*, d) *Reconocimiento y garantía de los derechos humanos*, e) *Principio de legalidad de la administración y control jurisdiccional*, y f) *Control y responsabilidad de los gobernantes*. A partir de ello realizan un cuadro sinóptico distinguiendo entre: **1) Estado Liberal de Derecho**, cuyas características son la libertad como valor, el rol de Estado es gendarme, en cuanto a los derechos fundamentales procura el aseguramiento de los derechos civiles, individuales y políticos, en cuanto al derecho de propiedad lo concibe como un derecho absoluto, la estructura económica es de economía libre de mercado, los derechos fundamentales valen en el ámbito de la Ley y se pone énfasis en la concepción formalista y positivista de los derechos fundamentales; y **2) Estado Social y Democrático de Derecho**, en este tipo de Estado sus valores son la libertad e igualdad, el Estado asume el rol de promotor del bien común, procura el aseguramiento de los derechos económicos, sociales y culturales; el derecho de propiedad está limitado por la función social, la estructura económica es una economía social de mercado o economía mixta, la ley vale en el ámbito de respeto de los derechos fundamentales y se asume una concepción sustancialista con afirmación democrática.

Otros en cambio, se refieren *indistintamente a tipos o formas de Estado* al que añaden el carácter de “contemporáneo” por indicar que se han superado los estadios previos de Poder Político (anónimo, individualizado e institucionalizado) que anteceden al Estado, agregando las *formas de gobierno*<sup>32</sup> que pudieran darse en su interior<sup>33</sup>:

---

<sup>32</sup> ASBUN, Jorge. *Derecho Const...* 1era Edición. Op. Cit. Pág. 107-119. Explica este autor que: “Una definición tradicional expresa: “(la forma de gobierno) está determinada por las posiciones que ocupan y las relaciones que guardan entre sí los diversos órganos constitucionales del Estado”. Sin embargo, actualmente las formas de gobierno se identifican “... según criterios de distribución de las competencias de orientación y de relación entre los órganos, así como teniendo en cuenta la función de los partidos y de la oposición parlamentaria”. Advierte este autor que esta última es la más acertada definición, pero que ha evolucionado y actualmente, bajo este razonamiento se distinguen las siguientes formas de gobierno contemporáneas: **1) Gobierno Parlamentario, 2) Gobierno Presidencial y 3) Gobierno Directorial.** En el *Gobierno Parlamentario*, sus características son las siguientes: a) Ejecutivo Dual (Jefe de Estado y Jefe de Gobierno o Primer Ministro), b) Jefe de Gobierno y Jefe de Gabinete son a la vez miembros del Parlamento, c) Parlamento electo, d) Miembros del Ejecutivo pueden ser destituidos antes de la conclusión de su mandato, e) Jefe de Estado puede disolver el Legislativo, f) Tanto Ejecutivo como Parlamento pueden ejercer mismo control político. En cambio, el *Gobierno Presidencial* se caracteriza por: a) Concentración de funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en Presidente de la República, b) Presidente de la República nombra y remueve libremente a sus colaboradores o Ministros, d) Presidente posee un periodo fijo de gobierno, e) Miembros del Congreso elegidos por sufragio popular con periodo fijo de mandato. Finalmente, en cuanto al *Gobierno Directorial*, tiene como ejemplo a Suiza que se estructura en 3 órganos: Asamblea, Consejo y Tribunal Federal. Es también denominada de integración o confusión de órganos, confusión que opera a favor del parlamento o Asamblea, que encomienda sus decisiones a un órgano restringido denominado Consejo, que jurídicamente está subordinado a la Asamblea y hace las veces de jefatura colegiada de Estado y de Gobierno.

<sup>33</sup> BÖHRT IRAHOLA, Carlos. *Reingeniería constitucional en Bolivia*, 1era Edición. Editorial Garza Azul. Bolivia, 2004. Pág. 26.

**Formas de Estado y de Gobierno**

AUTOR	FORMAS DE ESTADO	FORMAS DE GOBIERNO	
		Puras	Degradadas
Uso generalizado	1. Estado de derecho. 2. Estado democrático. 3. Estado social. 4. Estado unitario. 5. Estado federal.		
Platón		1. Aristocracia. 2. Oligarquía. 3. Democracia. 4. Tiranía.	
Aristóteles		1. Monarquía. 2. Aristocracia. 3. Democracia. 4. República (forma mixta)	1. Tiranía. 2. Oligarquía. 3. Demagogia (Oclocracia)
Cicerón		1. Reino. 2. Aristocracia. 3. Popular. 4. Formas mixtas.	1. Tiranía. 2. Gobierno de facción. 3. Caos.
Montesquieu		1. República. 2. Monarquía. 3. Despotismo.	
Rousseau		1. Monarquía. 2. Aristocracia. 3. Democracia. 4. Formas mixtas.	1. Tiranía. 2. Oligarquía. 3. Oclocracia.
Lowenstein	1. Autocracia.  2. Constitucionalismo	1. Monarquía absoluta. 2. Cesarismo plebiscitario. 3. Neopresidencialismo latinoamericano <hr/> 1. Democracia directa. 2. Gobierno de Asamblea. 3. Parlamentarismo. 4. Presidencialismo. 5. Gobierno Directorial.	

Fte. BÖHRT IRAHOLA, Carlos. *Reingeniería constitucional en Bolivia*

Al efecto, expresa Carlos Böhrt lo siguiente:

*En la actualidad, está claro que el tipo de Estado que tiene vigencia en el mundo entero, salvo contadísimas excepciones que pudieran existir, es el que hemos denominado “Estado contemporáneo” (...) Según se ponga énfasis en unos u otros de sus componentes (...) este estado suele ser caracterizado como: 1. Estado de Derecho; 2. Estado democrático; 3. Estado social o 4. Mediante fórmulas combinadas como “Estado social y democrático de derecho” o “Estado democrático y social”.*

*Por otro lado y en función de las dos grandes revoluciones burguesas de fines del siglo XVIII, el Estado contemporáneo adopta la forma federal, según la experiencia norteamericana, o se organiza de manera centralizada, siguiendo la senda europea, especialmente francesa, bajo la forma unitaria, según se*

*trate de la estructuración interna de un solo estado o de la asociación de varios Estados para dar lugar a uno mayor y diferente a sus miembros.*<sup>34</sup>

De lo anterior se colige, que la *forma de Estado* es el modo como se estructura aquél y como se organizan o relacionan sus elementos (territorio, población y gobierno); ésta es la manera en cómo se ejerce el Poder Público. En cambio, la *forma de gobierno* es el modo como se estructura un elemento del Estado: el gobierno o poder nacional. Por tanto, determina la manera de distribuir la estructura y competencia de los órganos que componen el gobierno. Apunta a la pregunta de quién ejerce el poder o gobierno.<sup>35</sup>

Por su parte, Humberto Nogueira Alcalá y Francisco Cumplido Cereceda, prefieren referirse a las *formas jurídicas de Estado*, distinguiendo entre: *Estados Unitarios* y *Compuestos*, este último considerado como sinónimo de *Estado Federal*. Sin embargo, luego admiten una forma intermedia a la que denominan Estado Regional o con Descentralización Política, cuyas características se expresan sintéticamente en el siguiente recuadro:<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> BÖHRT IRAHOLA, Carlos. *Reingeniería const...* Op. Cit. Págs. 16-17.

<sup>35</sup> ROJAS S., Gonzalo, ACHURRA G., Marcela y DÜSSAILLANT B., Patricio. *Derecho Pol...* Op. Cit. Pág.

<sup>36</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 315, 334. Refieren dichos autores lo siguiente: “Al estudiar las formas de Estado nos encontramos con distintas clasificaciones, de entre las cuales consideramos adecuado asumir aquella que clasifica a los **Estados en unitarios y compuestos**, según si la estructura del Poder del Estado tiene un titular único o diversos centros de imputación de la actividad estatal; en el primer caso nos encontramos con el Estado unitario, en el segundo caso, nos encontramos con el Estado federal. Asimismo, entre las asociaciones de Estados nos encontramos con la Confederación de Estados, la Unión Personal y la Unión Real”.

**Cuadro comparativo de formas de Estado**

<b>CRITERIOS</b>	<b>ESTADO UNITARIO CON DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA</b>	<b>ESTADO REGIONAL O CON DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA</b>	<b>ESTADO FEDERAL</b>
<b>PRINCIPIO</b>	Autarquía o Autonomía administrativa	Autonomía.	Autonomía
<b>COMPETENCIAS</b>	Administrativas (reglamento y decreto regionales)	Administrativas y legislativas Reglamentos regionales.	Administrativas (leyes, legislativas y constituyentes)
<b>DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS</b>	Ejecución de la Constitución Política y leyes nacionales bajo régimen de autoadministración regional	Ejecución de la Constitución, repartición de competencias legislativas entre el Estado y las regiones de autoadministración regional.	Autonomía constituyente. Dentro de los marcos de la Constitución Federal, competencias legislativas y autoadministración.
<b>CONTROLES</b>	Controles de tutela y constitucionalidad	Control de constitucionalidad y débiles o inexistentes controles de tutela.	Sólo controles de constitucionalidad. No hay controles de tutela.
<b>AMBITO DE DESARROLLO</b>	Funcional o territorial	Territorial.	Territorial.
<b>PARTICIPACION DIRECTA DE LA CIUDADANIA EN DETERMINACION DE AUTORIDADES</b>	A veces el órgano de administración regional, es nombrado por el gobierno central, otras veces es elegido por la comunidad concernida.	Siempre a través de elecciones directas o indirectas.	Siempre a través de elecciones directas.
<b>ORGANOS JUDICIALES PROPIOS</b>	No. Existe una potestad jurisdiccional nacional. No hay tribunales de justicia propios.	No existen tribunales de justicia propios.	Existe un poder judicial propio, sin perjuicio del poder judicial federal.
<b>PARTICIPACION EN EL PODER LEGISLATIVO</b>	No.	Influencia a veces, a través de iniciativa de ley nacional limitada.	Si, en la Cámara que los representa.

Fte. **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones Políticas y Teoría Constitucional.*

Acotando lo expuesto y bajo el presupuesto de la unicidad del Poder Estatal es necesario realizar una triple distinción: funciones, órganos y agentes del Poder Estatal<sup>37</sup>. Así, se denomina “*funciones*” a las distintas actividades que desarrolla el Estado o Gobierno; mientras que los “*órganos*” comprenden las diferentes instituciones de derecho público creadas por el ordenamiento jurídico que ejercen determinadas funciones gubernamentales y en cambio, los “*agentes de poder estatal*” son los servidores públicos que integran los diferentes órganos del Estado, desarrollan y concretizan sus funciones.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> **ROJAS S.**, Gonzalo, **ACHURRA G.**, Marcela y **DUSSAILLANT B.**, Patricio. *Derecho Pol...* Op. Cit. Pág. 88. Según estos autores: “**Son funciones del Estado las formas de actividades a través de las cuales éste tiende a la obtención de su fin último, que es el bien común. Son de carácter permanente. Son órganos del Estado, en cambio, aquellas estructuras de las que éste se vale para cumplir con sus distintas funciones (son organismos de autoridad).**”

<sup>38</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 245-247

Particularmente, en cuanto a las *funciones del Estado*, algunos reconocen dos clases principales: 1) Funciones *políticas* y 2) Funciones *jurídicas*. Entre las primeras, se tiene la función de gobierno y la función de control; en tanto, que en las segundas se reconoce clásicamente a las funciones: legislativa, administrativa o ejecutiva y la judicial, estas últimas serán abordadas ampliamente cuando se expliquen las diferentes facultades que pueden ejercitarse sobre una materia.<sup>39</sup>

Ahora bien, en el caso boliviano la Constitución Política en su artículo 1 establece lo siguiente: “*Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con Autonomías (...)*”. De lo expresado se desprende por una parte, que el texto constitucional boliviano a tiempo de definir su *tipo de Estado* y por ende, definir su ideología y valores que lo inspiran, parte de la concepción de “Estado de Derecho” en contraposición al de tipo “totalitario”, y dentro de éste adopta el tipo de “Estado Social de Derecho” para luego agregar entre otros caracteres el “democrático”<sup>40</sup>.

En cuanto a la *forma jurídica de Estado* se define como “Estado Unitario” pero luego aclara “descentralizado y con Autonomías”. Luego, el Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano en su Declaración Constitucional Plurinacional 001/2013, del 12 de marzo del 2013, concibe al Estado Boliviano como del tipo “Compuesto”, término que será analizado posteriormente para verificar si existe o no contradicción con el “Unitarismo” pregonado en la norma constitucional.

Bajo este contexto, Carlos Böhrh Irahola a tiempo de realizar un análisis comparado de 23 constituciones, procura absolver tres interrogantes: 1) Si todas las constituciones caracterizan específicamente al Estado; 2) En qué términos caracterizan al Estado aquellas que deciden hacerlo, y 3) Las que no lo hacen, bajo qué forma tratan el asunto.

---

<sup>39</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 248. Todas vez que la función política de control y las funciones jurídicas de tipo legislativa, ejecutiva y judicial serán ampliadas con posterioridad, sólo conviene aquí acotar la definición que sobre “función política de gobierno” refiere este autor en los siguientes términos: “(...) *La función de gobierno implica una potestad de decisión discrecional para el bien común de la sociedad política, a través de la cual se desarrolla el proceso de formación de la decisión la que considera normalmente, la información disponible y relevante sobre la materia, la recepción de las demandas y puntos de vista de los sectores de la sociedad afectada por la materia, la ponderación o evaluación de los distintos cursos de acción posibles y la adopción de una decisión que buscará concretarse a través del ordenamiento jurídico, dentro del ámbito de competencias y atribuciones respectivas.*”

<sup>40</sup> MILLER, David, COLEMAN, Janet y otros. *Enciclopedia del pensamiento político*. Alianza Editorial. España. 1987. Págs. 128-131. La democracia es un antiguo término político que significa “gobierno del pueblo” y su origen se remonta a al gobierno del “demos” en la antigua Atenas clásica. Su empleo actual puede hacer referencia al gobierno o a la soberanía popular, al gobierno representativo así como a un gobierno de participación directa, e incluso al gobierno republicano o constitucional.



Del estudio efectuado evidencia que diecisiete (17) constituciones definen con claridad el tipo de Estado y sus características, mientras que seis (06) no lo hacen. El inconveniente de este trabajo es que ha quedado desfasado en cuanto a la normativa boliviana toda vez que fue realizado con anterioridad al cambio constitucional, pero sirve de referencia en el marco de derecho comparado expresado en el siguiente recuadro:<sup>41</sup>

**Tipos de Estados y sus características constitucionales**

	<b>Bolivia</b>	<b>Argentina</b>	<b>Chile</b>	<b>Perú</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Colombia</b>	<b>Venezuela</b>
<b>1. Definición estatal</b>	Soberana, multiétnica y pluricultural. Es una república unitaria descentralizada. (*) Gobierno: democrático representativo y participativo. Estado social y democrático de derecho. (**) (1)	Nación argentina. Gobierno: representativo republicano federal. (1)	República democrática. Estado unitario, descentralizado o desconcentrado. (3,4)	República democrática, social, independiente y soberana. Gobierno: unitario, representativo y descentralizado. Estado uno e indivisible. (43)	Gobierno: republicano, presidencial, representativo, participativo, responsable y descentralizado. Estado social de derecho, unitario, democrático, pluricultural y multiétnico. (1)	República unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista. Estado social de derecho. (1)	Estado federal, descentralizado. Gobierno: democrático, participativo, electivo, alternativo, responsable, plural y revocable. Estado democrático y social de derecho y de justicia. (2,4,6)
<b>2. Soberanía</b>	Reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible. Se ejerce mediante las instituciones establecidas por la Constitución y PL, PE y PJ. (***) (2)	Reconoce el principio de la soberanía popular. El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades. (22,37)	Reside en la Nación. La ejerce el pueblo a través del plebiscito y elecciones periódicas y de las autoridades constituidas. (5)	El poder del Estado emana del pueblo. Su ejercicio está limitado por la Constitución. (45)	Radica en el pueblo. Se ejerce a través de los órganos del poder público y medios democráticos previstos en Constitución. (1)	Reside en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce directamente o por medio de sus representantes. (3)	Reside en el pueblo, de ella emanan órganos del Estado. El pueblo ejerce directamente conforme a Constitución e indirectamente en sufragio. (5)

<sup>41</sup> BÖHRT IRAHOLA, Carlos. *Reingeniería const...* Op. Cit. Págs. 34-56.

**NOTA:**  
**Los números entre paréntesis indican los artículos de la constitución respectiva.**  
 (\*) Bolivia está definida en el artículo 1 de su actual Estado Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con Autonomías. (\*\*) En su artículo 11 la CPE Boliviana declara que la República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática, participativa, representativa y comunitaria. (\*\*\*) El artículo 7 de la CPE boliviana establece que la soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce en forma directa y delegada. De ella emanan por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible.  
 Fte. BÖHRT IRAHOLA, Carlos. Reingeniería constitucional en Bolivia

	Brasil	Uruguay	Paraguay	México	Costa Rica	Nicaragua	El Salvador
<b>1. Definición estatal</b>	República federal. Estado democrático de derecho. (1)	República del Uruguay=asociación política de todos los habitantes de su territorio. Libre e independiente. Gobierno: democrático republicano. (1,2,82)	República libre e independiente. Gobierno: democrático representativo y participativo. Estado social de derecho, unitario y descentralizado. (1)	República representativa, democrática y federal. (40)	República democrática, libre e independiente. Gobierno: popular, representativo, alternativo y responsable. (1,9)	Nación nicaragüense, constituida en república democrática, participativa y representativa. Estado independiente, libre, soberano, unitario e indivisible. (1,6,7)	Gobierno: republicano, democrático y representativo. Estado soberano. (83,85)
<b>2. Soberanía</b>	Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de sus representantes electos o, directamente, a través de plebiscito, referendo e iniciativa popular. (1,14)	Existe en la Nación. Se ejerce directamente en elecciones, iniciativa legislativa y referéndum e indirectamente por PLR, PE y PJ (4,77,82)	Reside en el pueblo, que la ejerce conforme a la Constitución y por medio del sufragio. (2,3)	Reside originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo. La ejerce por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados. (39,41)	La soberanía reside exclusivamente en la Nación. (2)	Reside en el pueblo, que es fuente de todo poder. La ejerce directamente y por medio de sus representantes. (2)	Reside en el pueblo, que es fuente de todo poder. La ejerce directamente por medio de sus representantes. (2)

El cuadro anterior absuelve las interrogantes 1 y 2, pero con relación a la pregunta 3, explica Carlos Böhr que las Constituciones de Argentina, Uruguay, México, Costa Rica, USA y Francia corresponde al grupo de 6 que carecen de una especificación precisa del tipo de Estado, pero no obstante su forma de abordar el asunto constitucionalmente queda reflejada en el mismo recuadro.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> BÖHRT IRAHOLA, Carlos. *Reingeniería const...* Op. Cit. Págs. 40-41. A mayor abundamiento este autor aclara que: "(...) No cabe duda que Argentina optó por organizar un estado federal, aunque al definirlo así le atribuye la "forma federal" al gobierno y no al estado, como correspondía. En el texto mexicano aparece asociado a la república que, al menos en la versión de Montesquieu, constituye también una forma de gobierno. Está claro, por tanto, que Argentina y México sí definen, aunque de manera indirecta, el tipo de estado que tiene vigencia en sus territorios. Las constituciones de Uruguay, Costa Rica, Francia y USA, por el contrario, no se refieren al estado ni siquiera en forma indirecta. Los tres primeros, como se sabe, son estados unitarios, cuya modalidad se encuentra implícitamente delineada en las disposiciones destinadas a estructurar los órganos encargados de ejercer los poderes o funciones del estado. Francia por su lado, establece la "indivisibilidad" de la república y al hacerlo está disponiendo también el carácter unitario de su organización política. En el caso de los EE.UU., que debe ser uno de los ejemplos de estado federal más estudiados, debe recordarse que su constitución es la de la unión de los estados, diferente a la que posee cada uno de estos. El origen histórico de la constitución americana y la ruta que siguió su gestación, determinaron que la concepción original del Estado que la orienta y, en consecuencia, la redacción de su texto resultaran absolutamente innovadoras en su época (1787). Con la experiencia norteamericana comenzó

### 2.1.1. Estado Unitario.

El Estado Unitario se caracteriza por poseer una sola Constitución Política y el Poder Público estructurado en un solo Órgano Ejecutivo, un Órgano Legislativo o Parlamento y un Órgano Judicial, todos ellos con jurisdicción o alcance nacional. De ahí, que algunos se refieran a esta forma jurídica de Estado como “Estado Simple” al enfatizar la unicidad de su ordenamiento jurídico en el cual la potestad de imperio se atribuye a una única organización gubernativa, pero también para indicar que no sea divisible en otros Estados.<sup>43</sup>

Puede ser definido como aquel: “(...) Estado en que el poder conserva una unidad en cuanto a su estructura, no poseyendo más que un solo centro de impulsión política fundamental. (...) Se caracteriza porque el poder conserva una unidad tanto en su estructura como sobre el elemento humano y especial sobre el que recae, vale decir, el territorio y la población.”<sup>44</sup> En cuanto a sus formas de organización administrativa puede adoptar la de tipo centralizada, desconcentrada y hasta descentralizada administrativa o políticamente, cuyos conceptos serán desarrollados más adelante.

En la misma línea, Gonzalo Rojas S., Marcela Achurra G. y Patricio Dussailant B., considera que el Estado Unitario es: “(...) el que tiene una unidad en la estructura del poder, que se extiende a todo el territorio y a toda la población, y se identifica porque su ordenamiento jurídico es uno solo, el cual emana de un poder político central y que, como regla general, se extiende a todo el territorio y a toda la población”.<sup>45</sup>

De allí que estos autores, distinguen tres elementos o características en esta forma de Estado: 1) Un solo ordenamiento jurídico, 2) Un territorio y 3) Un poder político central. Sin embargo, acertadamente aclaran que no debe entenderse que porque exista un solo ordenamiento jurídico y un sólo órgano legislativo, la forma de organización administrativa

---

*la historia del federalismo moderno y contemporáneo. Se explica, así, porque la constitución americana solo pudo describir la estructura federal, a la que denomina “unión”, y su imposibilidad de caracterizar al estado con el apelativo “federal”.*

<sup>43</sup> **ASBÚN**, Jorge. *Derecho Constitucional General*. 2da. Edición. Editora El País. 1998. Bolivia. Págs. 83-84. En criterio de este autor: “(...) El Estado unitario se caracteriza por poseer una sola constitución, de la cual emana todo el ordenamiento jurídico o lo que es lo mismo, existe y unidad del ordenamiento jurídico y en consecuencia hay un solo núcleo de autoridad, de modo tal que el único Órgano Legislativo, que existe crea leyes con validez en todo el territorio y para toda la estructura administrativa del Estado dirige la administración y los decretos y resoluciones que pronuncia, tienen vigencia en todo el territorio, y a él están sometidos todos los demás entes de administración, en cuanto al Órgano Judicial, también se presenta como máximo tribunal de justicia ordinario y posee jurisdicción en todo el territorio”

<sup>44</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones pol...* Ídem. Pág. 315.

<sup>45</sup> **ROJAS S.**, Gonzalo, **ACHURRA G.**, Marcela y **DUSSAILLANT B.**, Patricio. *Derecho Pol...* Op. Cit. Pág. 101.

deba ser únicamente centralizada, confirmando más bien la posibilidad de una administración descentralizada o desconcentrada.

Así, un *Estado unitario centralizado* se caracteriza por tener un cuerpo único de servicios dependientes y de agentes estatales o servidores públicos relacionados jerárquicamente entre sí bajo una organización de tipo piramidal, respondiendo a órdenes emanadas por autoridades centrales que monopolizan el poder de mando y ejercicio de las funciones públicas, sin que exista delegación ni desconcentración de atribuciones o competencias. Pueden distinguirse varias clases de centralización según el criterio con que se examine: centralización pura o relativa; centralización personal o territorial y centralización constitucional, legislativa o administrativa, cuyo alcance del término se ampliará más adelante<sup>46</sup>.

En cambio, un *Estado unitario desconcentrado* mantiene una estructura jerárquica piramidal basada en relaciones de supremacía y subordinación entre sus diferentes agentes estatales o servidores públicos a semejanza del tipo centralizado, pero admite la traslación de competencias o atribuciones de manera temporal, hacia órganos inferiores que forman parte de la misma entidad, institución u órgano del Poder Público, ya sea obedeciendo a criterios funcionales o territoriales. De allí, que algunos sostengan que desconcentración administrativa y delegación sean equivalentes, toda vez que el órgano central sigue siendo el titular de la función traspasada eventualmente al órgano inferior, y por ende, responda solidariamente por sus resultados, los cuales normalmente emergen de procesos de carácter netamente administrativos. Las relaciones que se dan entre el órgano superior e inferior son por tanto “endógenas” porque se dan al interior de una misma entidad, institución u órgano del Poder público<sup>47</sup>.

Finalmente, un *Estado unitario descentralizado administrativamente* supone en cambio el traspaso definitivo de competencias o atribuciones a sujetos o entes estatales distintos al

---

<sup>46</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 316-317. De acuerdo a estos autores habrá **centralización relativa** cuando junto a los órganos centrales existan órganos no centrales que participen de la administración, sometidos jerárquicamente a los primeros. De ello, se desprende que en la **centralización pura o perfecta** no existen órganos no centrales y responden todo bajo un mando único. En cambio, se habla de **centralización personal** cuando no existe división gubernamental de funciones de la colectividad que se base en diversos criterios, mientras que la **centralización territorial** rechaza toda división basada en criterios geográficos. En cuanto a la **centralización constitucional** se da cuando existe un solo centro político del que emana el poder constituyente. De otra, habrá **centralización legislativa** cuando existan un solo poder político estatal del cual emane la legislación nacional. Finalmente, habrá **centralización administrativa** cuando haya un solo centro de actividad ejecutiva del cual dependa toda la administración del Estado.

<sup>47</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 317-318.

órgano central -del cual pueden haberse desprendido o no-, que por su norma de creación nacen a la esfera del derecho dotados con personalidad jurídica, patrimonio propio y amplia libertad en la toma de decisiones para resolver sus asuntos. Aquí, por tanto la relación es de tipo “extrainstitucional”, pues no hay dependencia jerárquica y la relación es de mera tutela, aspectos todos que profundizaremos con posterioridad.<sup>48</sup>

### 2.1.2. Estado Federal.

Esta forma jurídica de Estado surge del pacto entre Estados y a semejanza del Estado Unitario, cuenta con un solo territorio pero con diferentes espacios políticos de actuación. Se caracteriza por tener una norma suprema con validez en todo el territorio nacional, también llamada “Constitución Federal” y tantas Constituciones como Estados Federados o locales existan en su interior. Por esta particularidad, cuenta con un Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial con jurisdicción nacional, pero estos mismos tres órganos de Poder Público se replican al interior de cada Estado miembro o Federado, encontrándose su jurisdicción y competencias limitadas a la porción geográfica que abarque cada uno.

Explica Asbún que esta forma de Estado se originó en Estados Unidos<sup>49</sup> en su Constitución de 1787 y tiene como nota distintiva la distribución de competencias gubernamentales entre

---

<sup>48</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones pol...* Ídem. Pág. 318.

<sup>49</sup> **BAYONA ROCAMORA**, Antoni. *El derecho a legislar en el Estado Autonomico*. Escola D' Administració Pública de Catalunya. Editorial Tecnos S.A. Madrid-España. 1992. Págs. 24-35. De manera muy ilustrativa este autor analizar comparativamente la distribución de competencias de Estados Federales. Así por ejemplo, en el caso de la distribución de competencias legislativas en la Constitución de los Estados Unidos identifica que este modelo sigue el principio característico del federalismo, cual es la enumeración concreta de las competencias que los Estados delegan al poder federal, manteniendo aquellos todos los restantes poderes no atribuidos expresamente a la Federación (cláusula residual). En este modelo se introdujeron dos cláusulas genéricas de atribución que luego constituirían la base para fundamentar la expansión de los poderes federales: la *necessary and proper clause* (facultad de dictar leyes necesarias y convenientes) y la *interstate commerce clause* (facultad de reglamentar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes Estados). El mecanismo de cierre de este sistema se logra con la aplicación del principio de prevalencia del Derecho Federal o *supremacy clause*.

En cambio, en el sistema constitucional suizo de distribución de competencias entre la Confederación y los cantones refleja también, al igual que ocurre en los Estados Unidos, un proceso histórico con tendencia a potenciar el poder central. Los ejes básicos sobre los que pivota este sistema son por una parte, el reconocimiento de competencias exclusivas a la Confederación. La doctrina distingue dos grados de exclusividad: competencias exclusivas federales o concurrentes visto desde el punto de vista cantonal, en el entendido de que la competencia federal se limitaría a regular sólo principios esenciales de la materia. Aunque también hay otro tipos de competencias de menor importancias cuantitativa y cualitativa denominadas “paralelas”, que se caracterizan por permitir que tanto la Confederación como los cantones puedan ejercer indistintamente una actividad, o las competencias exclusivas de los cantones. En este modelo también se sigue el principio de prevalencia del Derecho Federal, razón por la cual no se admite el control de leyes federales pues se presumen válidas.

Finalmente, en cuanto a la tipología competencial planteada en la Ley Fundamental de Bonn (Alemania), presenta 2 características: 1) En el ámbito de las competencias exclusivas corresponde a la Federación el monopolio de la legislación, y 2) La Constitución Alemana permite un sistema de colaboración legislativa de los Estados cuando la ley federal expresamente lo autorice. Cabe aclarar también contempla un segundo tipo competencial que la Constitución define como concurrentes y que flexibiliza la distribución competencial, creando un espacio sobre parte de las competencias que en principio quedarían en poder de los Estados. Sin

el “gobierno central” y los gobiernos de los Estados miembros o también llamados “gobiernos federales”, con las siguientes particularidades<sup>50</sup>:

- 1) La división de competencias entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados miembros la realiza la Constitución Federal o Nacional.
- 2) El Estado Federal se suele reservar las competencias relacionadas a política exterior, fuerzas armadas, comercio exterior, sistema monetario, postal y de comunicaciones, solución de conflictos entre Estados y legislación interpretativa.
- 3) Existen atribuciones mixtas que pueden ser ejercitadas tanto por el Gobierno Federal como por los Gobiernos de los Estados miembros.
- 4) Rige la primacía de la Constitución Federal por sobre toda la demás normativa.
- 5) Las normas emitidas por el Legislativo Federal tienen validez nacional, mientras que las emitidas por los Órganos Legislativos de los Estados Miembros sólo tienen validez dentro de su propio territorio. Lo mismo ocurre con las demás actuaciones de los Órganos Ejecutivo y Judicial Federales y las que correspondan a los órganos de los Estados miembros.

Algunos consideran que la creación del Estado Federal obedece a razones doctrinarias, históricas o por necesidad y por razones geográficas. De entre ellas, la más común es la originada por razones de necesidad<sup>51</sup>. En esta forma de Estado la soberanía suele estar compartida entre el poder central y los diversos poderes locales, situación que se ve reflejada en el texto constitucional bajo dos criterios: 1) De participación, y 2) De coordinación. El primero, supone la colaboración de los Estados en la formación y decisiones de los órganos federales; mientras que en el segundo, se determina la competencia que le corresponde al Estado Federal y a los Estados miembros, bien sea señalando las atribuciones que corresponde al Estado Federal y por residualidad todas las demás no expresadas correspondan a los Estados locales, o a la inversa.

---

embargo su ejercicio responde a 2 criterios: 1) Su definición material mediante lista o catálogo, y 2) Condicionamiento de su ejercicio a la existencia de determinadas circunstancias que son las que permiten a la Federación hacer uso de su derecho a legislar.

<sup>50</sup> ASBÚN, Jorge. *Derecho Const...* 2da. Edición. Op. Cit. Págs. 84-86.

<sup>51</sup> ROJAS S., Gonzalo, ACHURRA G., Marcela y DUSSAILLANT B., Patricio. *Derecho Pol...* Op. Cit. Pág. 102. Opinan estos autores que el Estado Federal: “*Es aquel en el cual el ejercicio de la soberanía interna está repartido entre un poder central, cuya tuición se extiende a todo el territorio y a todos los habitantes, y un poder local o estadual, cuya esfera de acción está restringida a una determinada porción geográfica de territorio.*” En cuanto a los orígenes del Estado Federal, el **doctrinario** implica la creencia de que la forma federal favorece y garantiza la libertad y la democracia evitando la centralización del poder poniendo límites; el **histórico o por necesidad**, puede deberse a que existan dentro de un mismo territorio Estados más pequeños que se hayan unido, pero respetando su margen de independencia y autonomía; y finalmente, el origen por **razones geográficas**, supone que por la considerable extensión superficial haya obligado a adoptar este tipo de estructura federada.

### 2.1.2.1. Diferencias entre Estado Unitario y Federal.

Estas distinciones pueden basarse en varios criterios pues la mayoría de los autores consideran que una u otra forma jurídica de Estado es antagónica. Así, algunos pretenden diferenciarlos a la luz del principio de coordinación y diversos centros de impulsión política radicada en cada Estado miembro, provincia, cantón o país (Landër) que suelen formar parte de los Estados Federales, los cuales gozan de amplia libertad en la toma de decisiones.<sup>52</sup>

Sin embargo, como se verá más adelante existen Estados Unitarios que además de dotar a sus entes o sujetos estatales de descentralización administrativa territorial, luego les reconocen también un carácter o naturaleza jurídica autonómica o con descentralización política, con lo cual éstos poseen a su vez un amplio margen de libertad en la toma de decisiones tal como ocurre con los Estados miembros dentro de un Estado Federal.<sup>53</sup>

Otros enfatizan la posición paritaria o de igualdad entre el Estado Federal y sus Estados miembros como un elemento diferenciador con el Estado Unitario, sobre todo si este último posee una forma de administración centralizada o desconcentrada, dentro de los cuales suele haber una jerarquía estructural bien marcada donde priman relaciones de supremacía y obediencia, situación que luego queda desvirtuada si tenemos presente que en el Estado Federal goza en los hechos de una posición de supraordenación al igual que la Constitución Federal en relación a los demás Estados miembros y sus respectivas constituciones.<sup>54</sup>

En cambio, otros aducen que un elemento que diferencia al Estado Federal con el Estado Unitario, es que el primero nace así pero no se hace, lo cual tampoco es cierto pues la historia ha demostrado lo contrario ya que a veces surge por razones de necesidad y en definitiva, ambas formas jurídicas de Estado son resultado de la voluntad política del Poder Constituyente.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 328.

<sup>53</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 329-330.

<sup>54</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Ídem. Pág. 328.

<sup>55</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 329. Al respecto estos autores sostienen lo siguiente: "(...) No es efectivo que el Estado Federal nace pero no se hace, éste puede resultar tanto de una asociación o agregación de organismos estatales originales, como puede provenir de un fenómeno de desagregación de Estados o imperios preexistentes. **La realización concreta del Estado Federal deriva de la voluntad política de los constituyentes, que unas veces son los Estados miembros de una Confederación (Estados Unidos de América, 1887; Suiza, 1848 y 1874); otras un Estado que concede la soberanía a una ex colonia (Australia, 1990); o bien, varios Estados que**

Finalmente, otros aseveran que el principal elemento que distingue a un Estado Unitario de un Estado Federal sería el otorgar a los Estados Federados o miembros la “residualidad de competencias”, lo cual tampoco es correcto, pues como se ha dicho precedentemente puede ocurrir que constitucionalmente se liste las competencias del Estado Federal y por ende, las no previstas correspondan a las colectividades federadas quienes podrán contemplarlas en sus propias constituciones; pero también puede ocurrir que la norma constitucional federal determine con precisión las competencias que correspondan a los Estados miembros sin activar la cláusula de residualidad en su favor.

Lo mismo puede ocurrir en Estados Unitarios cuando en su Constitución contemplan una forma de organización administrativa descentralizada territorial y políticamente, en cuyo caso también pueden tener un sistema o reparto competencial que incorporando la cláusula de residualidad pueda a veces favorecer a las entidades autónomas al presumir que toda competencia no prevista en favor del nivel central les corresponda a ellas, pero en otros casos la residualidad favorece más bien al nivel central del Estado.<sup>56</sup>

En consecuencia, ninguno de los aspectos considerados líneas arriba serían los más convenientes para diferenciar a un Estado Unitario de un Estado Federal<sup>57</sup>, pudiendo emplearse más bien los siguientes criterios de distinción:

---

*deciden aspectos de la Constitución de un Estado derrotado (Alemania Federal, después de los acuerdos de 1948). Por otra parte, la Constitución puede desarrollarse de hecho en sentido federal partiendo de una base constitucional sensiblemente unitaria (Canadá, 1867), puede llegarse por obra del poder constituyente originario o derivado a transformar un Estado unitario en Estado federal (Argentina, 1853; Brasil, 1891; México, 1917; Austria, 1920; y más recientemente Bélgica, en la década de los noventa)."*

<sup>56</sup> Según el artículo 297-II de la Constitución Política del Estado de Bolivia: **“Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley”**. Luego, el artículo 72 de la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización Administrativa, reinterpreta la disposición constitucional usurpando con ello el legislador la condición de constituyente y de otra, de Tribunal Constitucional, al establecer con relación a la “cláusula residual” lo siguiente: **“Las competencias no incluidas en el texto constitucional de acuerdo al parágrafo II del Artículo 297 de la Constitución Política del Estado serán atribuida al nivel central del Estado y éste definirá mediante Ley su asignación de acuerdo al Parágrafo I del mismo Artículo”**. Con esto último, se borró de un plumazo las figuras de “transferencia y delegación” que admitía la Constitución, innovando la de “asignación”, que no es otra cosa que permitirle al legislador de turno la facultad de definir el tipo de competencia que puede otorgar a otro nivel de gobierno, ante la omisión del constituyente a tiempo de realizar el catálogo competencial.

<sup>57</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. Artículo: *Entre lo Federal y lo Unitario*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). 1era edición. Plural Editores. La Paz-Bolivia. 2003. Págs. 33 a 53. Según este autor todo modo de Estado está centralmente definido por dos cuestiones básicas: 1) la articulación específica entre el status constitucional de los niveles territoriales, y 2) la forma de división vertical del poder en el Estado. Bajo esta premisa, dicho autor analiza cuatro escenarios y sólo dos de ellos permiten conformar un meso descentralizado: caso federal y caso triterritorial (pues en el momento histórico que realiza su análisis todavía no se habían definido los niveles de gobierno que instituyó la nueva Constitución). En cambio, los otros dos escenarios se mueven dentro de los modelos de desconcentración. Él se inclina por la salida territorial como alternativa de un nuevo meso descentralizado: el nacional (o superior), el departamental (o meso), y el municipal (o inferior), los cuales se traban en un marco de coordinación y equipotencia constitucional. Sostiene que este Estado triterritorial se aparta justamente de



**Diferencias entre Estado Unitario y Federal**

<b>CRITERIO DIFERENCIADOR</b>	<b>ESTADO UNITARIO</b>		<b>ESTADO FEDERAL</b>	
Norma constitucional	Una sola Constitución		Una Constitución Federal y tantas Constituciones como Estados miembros existan	
Personalidad Jurídica	Un solo Estado		Un Estado Federal y varios Estados miembros	
Estructura Orgánica	Un Órgano Ejecutivo Un Órgano Legislativo Un Órgano Judicial	Jurisdicción y competencias con alcance en todo el territorio nacional	Estado Federal: Un Órgano Ejecutivo Un Órgano Legislativo Un Órgano Judicial	Jurisdicción y competencias con alcance en todo el territorio federal
			Cada Estado miembro posee: Un Órgano Ejecutivo Un Órgano Legislativo Un Órgano Judicial	
Formas de organización administrativa	Puede ser: Centralizado administrativamente Desconcentrado administrativamente Descentralizado administrativamente		Tanto el Estado Federal como sus Estados Miembros son descentralizados administrativa y políticamente	

Fte. Elaboración propia

En síntesis, en contraposición al Estado Unitario se puede colegir que el Estado Federal supone una asociación de Estados sometidos a un poder único y que en parte conservan su independencia, a partir de los principios de participación y Autonomía. En él existe una pluralidad de ordenamientos constitucionales entre los cuales destaca uno como el principal (Constitución Federal) al cual están subordinados los ordenamientos menores (Constituciones Federadas o Estadales). Los Estados miembros o federados mantienen entre sí relaciones de derecho interno (Derecho Constitucional), a la cual se superpone un súper Estado (Federal) que los representa en la Comunidad Internacional.<sup>58</sup>

---

virtudes y defectos que definen lo federal (cámara territorial con efectivos vetos globales, encapsulamiento constitucional del nivel municipal dentro del meso, o fragilidad endémica de distinguir la competencia entre territorios en materia legislativa y de gestión. Tampoco propugna una agudización de los grados unitarismo, pues se eleva el rango municipal a los otros dos niveles dando cabida a la equiparación constitucional de los territorios.

<sup>58</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 408-409.

### 2.1.3. Estado Compuesto, Regional o con Descentralización Política<sup>59</sup>.

Algunas posturas doctrinales consideran que el Estado compuesto no es más que un Estado Unitario pero con descentralización administrativa y política, es decir, con Autonomía<sup>60</sup>. Eso explica que algunos denominen como tal al “Estado Autonómico” al referirse a esta forma de estructuración del Estado constitucionalmente garantizada<sup>61</sup>. Otros en cambio, consideran que se trataría de una forma jurídica de Estado intermedia entre unitarismo y federalismo. Finalmente, existe otra postura que más bien se inclina a equipararla a federalismo al existir dentro de éste diversos centros de imputación de la actividad estatal, y en cambio, se hablaría de un Estado simple o unitarismo si la estructura del poder del Estado tiene un titular único.<sup>62</sup>

Como se ha visto líneas supra, en el caso boliviano la norma constitucional asume la primera postura, vale decir, declara que se trataría de un Estado Unitario pero con descentralización y Autonomías. Luego, en la Declaración Constitucional Plurinacional 001/2013, del 12 de marzo del 2013, el Tribunal Constitucional Plurinacional manifiesta que el Estado Boliviano se encuadraría en el modelo de “Estado Compuesto”<sup>63</sup>, en los siguientes términos:

---

<sup>59</sup> **SOUVIRÓN MORENILLA**, José María. *III Realidades y perspectivas de la organización territorial del Estado. Balance y futuro del Estado Autonómico*. Editorial COMARES. Granada-España. 2000. Págs. 31-50. En criterio de este autor la consolidación efectiva de un Estado descentralizado en España, ha conllevado articular el ejercicio descentralizado del poder público y de las políticas sectoriales con la operatividad que este tipo de esquema de organización permite, con una permanente tensión entre las Comunidades Autónomas y los poderes generales del Estado. En primer lugar para la aprobación de los originarios Estatutos de Autonomía, y desde 1992, abierto el camino por la Ley Orgánica 9/1992, de Transferencia de Competencias, para la reforma de los de las Comunidades Autónomas del art. 143 de la Constitución. Se distinguen por tanto dos fases, separadas por un lapso de casi 15 años de parálisis: La primera de 1978 a 1983, coincidente más o menos, con el primer momento estatuyente; la segunda, iniciada con las últimas reformas estatutarias suscitadas a fines de 1998 y cuyo desarrollo prosigue.

<sup>60</sup> **VIVER I PI-SUNYER**, Carles. *Constitución: Conocimiento del Ordenamiento Constitucional*. 2da. Edición. Editorial Vicens-Vives. Barcelona-España. 1981. Págs. 94-97. Explica este autor que el Estado español en cuanto a la distribución territorial de su poder, ha adoptado el modelo de Estado unitario con régimen de autonomías políticas. La autonomía política es la facultad de gobernar una comunidad según un programa político propio, pero que para poder hablar de una efectiva autonomía política es necesario que exista autonomía legislativa, estatutaria y financiera. La autonomía estatutaria supone la potestad que tiene una comunidad de auto-organizar sus propias instituciones de gobierno, de auto-organizarse internamente para desarrollar sus funciones. En cambio, la autonomía legislativa consiste en la potestad de dictar leyes como medio más idóneo para fijar directrices políticas de la Comunidad. Finalmente, la autonomía financiera significa disponer de unos recursos económicos propios y sobre todo, tener la libertad de administrarlos según sus propios criterios.

<sup>61</sup> **BALAGUER CALLEJON**, Francisco. *Fuentes del Derecho: II. Ordenamiento General del Estado y Ordenamientos Autonómicos*. Editorial Tecnos S.A. España. 1992. Págs. 124 a 126.

<sup>62</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones pol...* Ídem. Pág. 315. Al respecto estos autores sostienen que: “(...) Marcel Prelot sostendrá que el Estado unitario se caracteriza porque el poder conserva una unidad tanto en su estructura como sobre el elemento humano y especial sobre el que recae, vale decir, el territorio y la población. Se trata de un Estado simple, señalará Hauriou, porque no es divisible en sectores que merezcan el nombre de Estados, lo cual lo contrapone a la noción de Estados compuestos”.

<sup>63</sup> **LÓPEZ AGUILAR**, Juan Fernando. *Estado autonómico y hechos diferenciales. Una aproximación al “hecho diferencial” en el Estado compuesto de la Constitución de 1978: el caso de la autonomía canaria*.

*“En primer lugar, antes de ingresar al análisis concreto, cabe señalar el artículo 1 de la Constitución Política del Estado, asume que Bolivia tiene un modelo de Estado: “(...) **Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con Autonomías...**”, instituyendo un **modelo de Estado Compuesto**, que reconoce que la soberanía del mismo radica en la unidad del pueblo boliviano; **la división horizontal como vertical del poder público**, la primera en cuanto al ejercicio de funciones bajo el principio de separación de funciones en cuatro órganos y otras instituciones propias del **Estado de Derecho**, y la segunda, en tanto división territorial, articulando la administración y gestión del poder público; y además, que asume la existencia de las naciones y pueblos indígena origino campesinos, en un escenario de convergencia del pueblo boliviano en la construcción de un Estado Plurinacional”*

Por ello, acertadamente Herman Heller asevera que la forma como se distribuye el poder del Estado determina sin lugar a dudas la forma del mismo. Solo que este autor concibe dos formas fundamentales de Estado: la democracia y la autocracia, términos que en criterio de la Tesista corresponden más bien a las formas de gobierno.<sup>64</sup>

Pues como se ha expuesto precedentemente la postura doctrinal no es uniforme sobre el alcance y significado del *Estado Compuesto*<sup>65</sup> e inclusive existe la tendencia de emplear

---

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid-España. 1998. Págs. 251-263. A tiempo de analizar la estructura del “Estado compuesto” español como él lo denomina, resalta dos estratos: el de las Comunidades Autónomas de primer grado (primera velocidad, vía rápida, privilegiadas), y otras de segundo orden (vía lenta). Esta identificación forzada entre unas y otras produce efectos perversos tanto en la comprensión como en el manejo del sistema. Colige entonces que su Estado autonómico apuesta por un Estado compuesto, aunque admite por el momento el predominio de la tesis de “ordenamiento federal y asimilación de hechos diferenciales. De ahí que afirma que el único asiento fiable para construir una visión jurídica de los hechos diferenciales sea tomar como elemento nuclear su discernibilidad a partir de la fundamentación constitucional, es decir, la configuración de “hechos jurídicos diferenciales”.

<sup>64</sup> **HELLER**, Herman. *Teoría del Estado*. Edit. Fondo de Cultura Económica. Séptima Reimpresión. México. 2014. Págs. 313-314: Este autor afirma que: “(...) *La democracia es una estructura de poder construida de abajo hacia arriba; la autocracia organiza al Estado de arriba hacia abajo. En la democracia rige el principio de la soberanía del pueblo: todo poder estatal procede del pueblo; en la autocracia, el principio de la soberanía del dominador: el jefe del Estado reúne en sí todo el poder del Estado. El derecho y la realidad pueden e, incluso deben separarse, pero no en la soberanía de la unidad estatal que comprende al pueblo y al dominador, sino en estas localizaciones de la soberanía en el pueblo o en el dominador (...)*”

<sup>65</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Propuesta autonómica de Santa Cruz: Balance de fortalezas y debilidades*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). 1era edición. Plural Editores. Bolivia. 2005. Págs. 40-41. Afirma este autor que hay dos grandes familias de modos de Estado en función a la ruptura o no del monopolio legislativo en favor del nivel intermedio. Cuando no se produce esa ruptura tenemos lo que se llamará un modo de Estado simple (en vez de Unitario) y en caso contrario, un modo de Estado compuesto (en lugar de sólo Federal). Ahora bien

esta terminología para referirse al Estado Federal en contraposición al Estado Unitario, al considerar a este último un *Estado simple* al no ser divisible en otros Estados como acontece en el “federalismo”. De ahí que podría concluirse que la única coincidencia con la inclinación del Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano, es que dejando de lado el criterio de encuadrarlo en la forma jurídica unitaria o federal, en uno y otro caso, la forma de organización administrativa dentro del “Estado Compuesto” necesariamente conlleva una *descentralización administrativa y política*, es decir, Autonomía.

En cuanto al concepto de “Estado Regional” parte del proceso de regionalización, entendido éste como un fenómeno que surge en Europa<sup>66</sup> y se extiende luego en distintas partes del mundo, mediante el cual el Estado adopta las medidas necesarias para permitir que las “regiones” pueden intervenir en la gestión pública y toma de decisiones. En palabras de Humberto Nogueira y Francisco Cumplido: “(...) *La regionalización puede ser definida como un proceso de reordenamiento y/o redistribución espacial que busca la articulación económico-social, geopolítica, ecológica y administrativa en ámbitos regionales; todo ello con la finalidad de alcanzar el desarrollo autosostenido de las regiones*”<sup>67</sup>

---

considera este autor que la propuesta autonómica cruceña acierta cuando resiste la tradicional contraposición de lo federal contra lo unitario. A tiempo de analizar el modo de Estado Compuesto, observa que este puede dividirse en “federal” y “no federal”, y este último puede ser “triterritorial” o “autonómico”. Cualquiera de estas salidas implica dar autonomía al nivel intermedio o meso territorial.

<sup>66</sup> **JIMENEZ DE PARGA Y CABRERA**, Manuel. *El desarrollo histórico del modelo del estado de las Autonomías*. REVISTA ANDALUZA DE ADMINISTRACION PÚBLICA. *Veinte años de vigencia del Estado autonómico de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas*. Número Extraordinario 2/2003. Volumen I y II. Edita Instituto Andaluz de Administración Pública-Universidad de Sevilla. España. 2003. Págs. 642-643. En palabras de este autor: “(...) *El Estado autonómico representa, como saben, un tertium genus entre el Estado Federal y el centralizado y en esta característica suele verse ya un primer rasgo de indefinición. En realidad, lo que ha de verse un modelo propio, tan distinto del federal como del centralizado (...) lo que tenemos es un sistema de distribución territorial del poder perfectamente definido y dotado de una lógica propia, cuyas características diferenciadora respecto de los dos modelos clásicos son esenciales:*

- a) *Una Única Constitución, norma suprema que es expresión de la soberanía -única e indivisible- del pueblo español;*
- b) *Pluralidad de Estatutos de Autonomía, normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, subordinadas a la Constitución en tanto que formalmente son leyes orgánicas (por más que su contenido y procedimientos de elaboración y reforma sean muy singulares, si bien no basta el punto de hacer de ellas nada parecido a las Constituciones de los Estados integrados en una Federación);*
- c) *Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas dentro de los límites que la Constitución impone, entre los cuales figura la existencia de materias que necesariamente serán exclusivas del Estado, a quien corresponden las competencias residuales y a quien se autoriza para ceder determinadas competencias exclusivas (leyes del art. 150 CE).*
- d) *Prevalencia y supletoriedad del Derecho del Estado.”*

<sup>67</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 321-322. Acotan estos autores que la región es definida por el Consejo de Europa como un territorio de dimensión media susceptible de ser determinado geográficamente y que es considerado como homogéneo. Implica un sistema de órganos, normas y procedimientos que integren a la población en desarrollo armónico con la región. Conlleva dos etapas: La primera, supone una desconcentración y descentralización administrativa; la segunda, implica una descentralización política y en consecuencia la creación de personas jurídicas de derecho público con poderes de decisión.

Por tanto, la **regionalización supone la creación de regiones dotadas de Autonomía**, es decir, organismos para cumplir plenamente las funciones de efectivo gobierno regional. Como se podrá apreciar en detalle dentro del Capítulo IV de la presente investigación, la Autonomía regional en el contexto boliviano no alcanzó los niveles alcanzados en el derecho comparado<sup>68</sup> por varias razones, siendo las más relevantes la distinción sentada por el Tribunal Plurinacional Constitucional Boliviano respecto de la “unidad territorial” y la “entidad territorial” para reconocerle a esta última cualidad gubernativa<sup>69</sup>, y de otra, que la Autonomía regional nace constitucionalmente recortada en el ejercicio de la potestad legislativa.<sup>70</sup>

No obstante, cabe aclarar que en aquellos Estados donde se ha desarrollado un verdadero proceso de regionalización el nivel central de gobierno suele reservarse un conjunto de materias sobre las cuales emite una legislación básica y posibilita el desarrollo legislativo y ejecución a los gobiernos regionales, lo que en el contexto normativo boliviano se define como competencia compartida y cuyo alcance será ampliado más adelante.<sup>71</sup>

A manera de conclusiones de lo hasta aquí desarrollado podría afirmarse que conceptualmente “Estado Compuesto” y “Estado Regional”<sup>72</sup> no son sinónimos, pero

---

<sup>68</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 335-404.

<sup>69</sup> De acuerdo al artículo 6-I de la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización Administrativa, la unidad territorial es un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino. Luego, el parágrafo II del mismo artículo con relación a la entidad territorial, la define como la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que confieren la Constitución Política del Estado y la ley. Sobre ambos términos el Tribunal Constitucional Plurinacional se pronuncia en su Declaración N° 001/2013 del 12 de marzo de 2013 expresando lo siguiente: “(...) Así, la autonomía no es una cualidad que se adjudica a la unidad territorial, sino a la entidad territorial; es decir, no es autónomo el territorio sino el gobierno que administra en esa jurisdicción territorial. Por lo tanto, nos encontramos con dos tipos de estructura y organización, una netamente territorial y otra administrativa, y si bien la entidad territorial ejerce el poder público en una determinada jurisdicción, no siempre la entidad territorial coincide con una unidad territorial; por lo que la organización territorial no debe confundirse con la dimensión político-administrativa de esa organización, es decir, con la distribución territorial del poder público.”

<sup>70</sup> Esta afirmación se infiere a partir de lo establecido en el artículo 281 de la Constitución Política del Estado que a la letra dice: “El gobierno de cada autonomía regional estará constituido por una Asamblea Regional con **facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora**, en el ámbito de sus competencias, y un **órgano ejecutivo**”.

<sup>71</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 323.

<sup>72</sup> **MARTÍN REBOLLO**, Luis. *Constitución, Derecho Administrativo y Estado Autonómico*. Asamblea Regional de Cantabria. España. 1990. Págs. 104-105. Explica este autor que en el tramo recorrido dentro de España para la implantación de un Estado Autonómico, se han presentado problemas y disfunciones. Uno de ellos es el sistema de distribución de competencias, que en su criterio es excesivamente impreciso, y que pivota sobre el conflicto y el Tribunal Constitucional. Considera que es necesario un esfuerzo de clarificación desde el análisis de los títulos materiales del art. 149 de la Constitución. Entre los problemas organizativos destaca el montaje de unas Administraciones autonómicas sin suficientes funcionarios de Cuerpos superiores,

ambos coinciden en que dentro de su forma de organización administrativa asumen una descentralización administrativa y política. Por tanto, parten del Principio de Autonomía y por ello las competencias se reparten entre el nivel central de gobierno y las demás niveles de gobiernos, habilitándolos en el ejercicio de facultades legislativas y ejecutivas dentro de un ámbito territorial determinado.<sup>73</sup>

### **2.1.3.1. Diferencias entre Estado Regional y Estado Unitario.**

Un primer elemento diferenciador entre un Estado Unitario y un Estado Compuesto o Regional es que el primero, puede organizarse en forma centralizada, desconcentrada o descentralizada administrativamente; mientras que en el segundo caso la forma de organización suele ser de tipo descentralizada administrativa y políticamente. Esto último supone una distribución del poder público entre el Gobierno Central y los gobiernos regionales.

Otro elemento diferenciador es que en el Estado Unitario la descentralización administrativa puede ser territorial o funcional cuyos significados abordaremos más adelante, mientras que en el Estado Compuesto o Regional, la descentralización política necesariamente debe tener una base territorial y no ser meramente funcional.

Finalmente, otro rasgo distintivo que puede resaltarse es que en el Estado Unitario, como la descentralización solo alcanza un nivel administrativo o de autarquía que conlleva una gestión financiera con independencia del gobierno central, y si admite el ejercicio de la potestad normativa, no asciende más que a un ámbito de reglamentación interna institucional que en la jerarquía normativa se encuentra por debajo de la ley emitida por el gobierno central; en cambio en el Estado Compuesto o Regional, la descentralización además de ser administrativa, al profundizarse a un nivel político, permite que los gobiernos regionales gocen de Autonomía y por ende, además de la potestad reglamentaria, gozan de la facultad legislativa y en consecuencia las leyes emitidas por los gobiernos regionales se encuentran en el mismo orden jerárquico que las emanadas por el Gobierno Central.<sup>74</sup>

---

improvisadas y en ocasiones centralizadas sin utilización instrumental de las Corporaciones locales. Insiste en este punto que las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas, deben ser institucionalizadas para sustituir el conflicto por la cooperación.

<sup>73</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 334.

<sup>74</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 324.

### 2.1.3.2. Diferencias entre Estado Regional y Estado Federal.

En cuanto a las diferencias entre un Estado Compuesto o Regional y un Estado Federal<sup>75</sup>, un primer aspecto de distinción es que en el primero las regiones asumen la condición de entidad autónoma de carácter público y base territorial, no constitucional y por ende, su personalidad jurídica es *derivada* en contraposición a la *originaria, soberana o suprema* que pueden revestir los Estados miembros, provincias, cantones o *länders* dentro de un Estado Federal a partir de su *Constitución Federal*. Es decir, en un Estado Compuesto o Regional, las regiones se limitan en ejecutar la Constitución, en cambio en un Estado Federal, los *Estados miembros gozan de una Autonomía constituyente* en el marco y límites de actuación establecidos en la Constitución Federal.

Otro elemento distintivo entre un Estado Compuesto o Regional<sup>76</sup> y un Estado Federal es que en el primero existen *controles de tutela o mero control* por parte del gobierno nacional o central respecto de los gobiernos regionales, lo que es incompatible dentro de un Estado Federal puesto que en este último solo existe un *control de constitucionalidad* a cargo de los Tribunales de Justicia al que todos los Estados miembros están sometidos con relación a sus actos o decisiones adoptadas en el ejercicio de sus competencias.

Otro rasgo de distinción entre ambos Estados es que en el Estado Federal existen mecanismos y relaciones de colaboración orgánica y funcional entre los Estados miembros, lo que se traduce en distintas acciones y esferas de participación en la conducción general de la gestión pública que van desde el nombramiento de las autoridades públicas federales y participación en el poder legislativo federal a través de la Cámara que los representa y

---

<sup>75</sup> **AJÁ**, Eliseo. *El Estado Autónomo. Federalismo y Hechos Diferenciales*. 2da. Edición. Alianza Editorial, S.A. Madrid-España. 2003. Págs. 51-52. Insiste este autor que no defiende que España como “Estado autónomo” se convierta en un sistema federal o que adopte su terminología, sino que afirma que el Estado autónomo comparte ya los rasgos esenciales de los federalismos. Sin embargo, sostiene que el Estado autónomo posee a diferencia de la mayoría de los federalismos, un segundo eje imprescindible para entender su sentido (los hechos diferenciales que corresponden sólo a algunas Comunidades Autónomas) y que repercute en el conjunto. Así la Constitución y Estatutos reconocen a algunas Comunidades facultades e instituciones específicas que no existen en las demás: la lengua en Cataluña, País Vasco, Galicia, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y parcialmente Navarra; un nivel institucional intermedio entre la Comunidad y Ayuntamientos en el País Vasco (Territorios históricos), Canarias (Cabildos) y las Islas Baleares (Consejos Insulares); un sistema especial de financiación en Navarra, País Vasco y parcialmente en Canarias, un derecho civil especial o foral en varias Comunidades, etc. El reconocimiento constitucional de todos estos factores es relativamente nuevo en el derecho comparado del federalismo, y las diferentes técnicas empleadas en España constituyen en rasgo más peculiar del Estado autónomo.

<sup>76</sup> **AGRANOFF**, Robert y **BAÑÓN I MARTÍNEZ**, Rafael. *El Estado de las Autonomías: Hacia un nuevo Federalismo*. Edita Instituto Vasco de Administración Pública. España. 1998. Págs. 9-14. Estos autores analizan el sistema de relaciones intergubernamentales no para establecer su grado de acercamiento a un modelo federal específico, sino para señalar el significado de las tendencias adaptativas a los retos de gobernabilidad. Bajo esta premisa, los gobiernos deben procurar adquirir legitimación ya no a partir de gestionar nuevas rutinas de servicios, pues con la superposición de autoridades y la interdependencia de las políticas los perfiles de la personalidad corporativa de cada gobierno se diluyen. Así el primer bloque de acciones es la institucionalización de las relaciones y segundo, ser visible para los electores.

participa en la reforma constitucional, aplican el diálogo y mecanismos de coordinación entre sus pares merced al *principio o ideal de igualdad de las partes o Estados miembros* que prima dentro de un Estado Federal, aunque luego se vea relativizada en relación al gobierno federal. La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones es siempre a través de elecciones directas y los Estados miembros o federados cuentan con un poder judicial propio.<sup>77</sup>

Mientras que en los Estados regionales o compuestos, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones es a través de los instrumentos de participación democráticas como elecciones de sus representantes, iniciativa legislativa, plebiscitos, revocatoria o referéndums; también puede darse una relación de equipotencia entre las entidades territoriales autónomas<sup>78</sup> o regiones como pares, pero no así respecto del nivel de gobierno central o nacional, que en los hechos ostenta una prerrogativa o plano de superioridad, pues es quien normalmente ostenta las líneas directrices, planificación o políticas generales a las que deben enmarcarse aquellas, sin contar que en el caso boliviano por la *cláusula de residualidad* que explicaremos más adelante, puede asignar competencias no previstas en la norma constitucional, lo cual no pueden hacer las entidades territoriales autónomas. Por otra parte, las regiones o entidades territoriales autónomas carecen de órgano judicial propio.

#### 2.1.4. Confederación de Estados.

Siguiendo a García Pelayo<sup>79</sup> se puede afirmar que:

*La Confederación es una vinculación entre Estados creada por un pacto internacional, con intención de perpetuidad, que da lugar a un poder que se ejerce sobre los Estados miembros y no, de modo inmediato, sobre los individuos. La existencia de la Confederación está determinada por la consecución de unos fines comunes, y como éstos están concebidos con carácter permanente, precisan de unos órganos también permanentes.*

---

<sup>77</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 327-334.

<sup>78</sup> La CPE Boliviana dispone en su artículo 276 lo siguiente: “Las **entidades territoriales autónomas** no estarán subordinadas entre ellas y **tendrán igual rango constitucional**”. Aclara el artículo 6 de la Ley N° 031 Marco de Autonomía y Descentralización, que **entidad territorial**: “Es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la Ley”. Este mismo articulado, define a la **unidad territorial**, como al: “(...) espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino”.

<sup>79</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, Alianza Universidad. 1991. Pág. 209.



*Objetivo común a toda Confederación ha sido la **seguridad exterior o interior**, a la que se añaden otras finalidades variables según los casos.*<sup>80</sup>

Por tanto, se trata de la **integración, alianza o asociación entre Estados ya formados o consolidados** y por ende, **con personalidad jurídica propia**, pero con algunas particularidades o características: 1) Los Estados partes de una Confederación mantienen su personalidad en el interior y exterior, pues conforman unidades políticas soberanas entre sus pares que integran la Confederación y a ésta a su vez figura como una persona jurídica de Derecho Público en el contexto internacional independiente de los Estados que la conforman; y 2) La Confederación carece de autoridad sobre los individuos ya que éstos en el régimen interior obedecen a las normas del Estado (Confederado) al que pertenezcan.<sup>81</sup>

Para otros autores, la Confederación no es una forma de Estado propiamente tal. Implica la unión permanente o estable de Estados independientes con fines de mutua protección y de paz, frente a agresiones bélicas y que voluntariamente limitan su soberanía externa en el plano de representación internacional que la ostenta la Confederación; aclarando que ningún acuerdo de la Confederación afecta o puede afectar a la soberanía interna de los Estados miembros. Para su funcionamiento, llegan incluso a crear organismos internos permanentes con carácter ejecutivo o de otra índole, normalmente integrado por representantes de cada Estado, tal como ocurre en el caso de la Confederación Perú-Bolivia,<sup>82</sup>

Así, para Scelle<sup>83</sup>, la Confederación era entendida como una asociación en la que los gobernantes de los diferentes Estados abandonan una parte más o menos grande de las competencias internacionales a órganos confederales. Para Jellinek<sup>84</sup> en cambio, la Confederación supone la unión permanente de Estados independientes y soberanos, basados en un pacto internacional para garantizar la protección exterior y paz interior. Mientras que para Prélot y Boulouis<sup>85</sup>, no es más que un agregado durable de Estados

---

<sup>80</sup> ASBUN, Jorge. *Derecho Const...* 1era Edición. Op. Cit. Pág. 75.

<sup>81</sup> ASBUN, Jorge. *Derecho Const...* 1era Edición. Op. Cit. Pág. 76.

<sup>82</sup> ROJAS S., Gonzalo, ACHURRA G., Marcela y DUSSAILLANT B., Patricio. *Derecho Pol...* Op. Cit. Pág. 103.

<sup>83</sup> SCELLE, G. *Manuel élémentaire de droit international public*, Francia. 1943. Pág. 202.

<sup>84</sup> JELLINEK, George. *Teoría General del Estado*. Ed. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid-España. 1914-1915. Pág. 573.

<sup>85</sup> PRELOT, Marcel y BOULOIS, Jean. *Institutions Politiques et Droit constitutionnel*. Ed. Dalloz. París-Francia. 1978. Págs. 250 y ss.

miembros, con objetivos comunes e incluso vitales como la seguridad y la paz, que poseen órganos interestatales de acción y representación.<sup>86</sup>

Entre sus notas o características más sobresalientes, Humberto Nogueira Alcalá y Francisco Cumplido Cereceda, reconocen las siguientes<sup>87</sup>:

- 1) A los Estados Confederados los une jurídicamente un tratado internacional o pacto confederal.
- 2) Los órganos confederados suelen ser poco evolucionados o simples, normalmente integrados por un solo órgano denominado Dieta o Consejo, integrados por los representantes de los gobiernos de los Estados miembros y cuyas decisiones se toman por unanimidad.

#### **2.1.4.1. Diferencias entre Confederación de Estados y Estado Federal.**

Para lograr una correcta distinción entre ambas figuras primero es menester indicar que el lazo jurídico que une a los Estados miembros de un Estado Federal es la Constitución aprobada por Asamblea Constituyente, ratificada por cada Estado Federado. Por cuanto hay un plano de superioridad jurídica del Estado Federal o central en relación con los Estados Federados o provincias. A partir de este momento, los Estados Federados dejan de ser miembros de la comunidad internacional y ceden su lugar al Estado Federal que los representa como sujeto de derecho internacional y si sus Estados miembros eran independientes, pierden sus competencias en el derecho interno. Por tanto, el Estado Federal reboza en los principios de Autonomía y participación, así como la superposición de dos niveles estatales: los Órganos Federales y la Constitución Federal.<sup>88</sup>

Por tanto, una puntual diferencia entre una Confederación y Estado Federal sería el vínculo que los unifica, pues a la Confederación la une o vincula a la “alianza” entre Estados soberanos que deciden integrarse (institución de derecho público internacional) para crear

---

<sup>86</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 411.

<sup>87</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 412-413.

<sup>88</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 404-405. Sobre el particular, explican dichos autores que: “(...) Al ser el Estado Federal fruto de voluntades que construyen un Estado superior a los Estados miembros, aun cuando creada por estos últimos, en la medida que es obra de los Estados que se federan. De esta forma, el Estado federal aporta a la separación funcional, la separación territorial de poderes. Ya que junto con la distribución del poder entre órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, superpone los órganos federales a los órganos de los Estados moderados, apareciendo así una duplicidad de Constituciones: la Constitución Federal y las Constituciones estatales”

una entidad con personalidad jurídica propia que los representa frente a la Comunidad internacional; en cambio a los Estados Federales los vincula o unifica la “Constitución Federal” (institución de Derecho Interno) que rige a los Estados miembros, los cuales frente a la comunidad internacional no actúan por cuenta propia pues deben hacerlo a través del gobierno federal que los representa en el exterior.<sup>89</sup>

De otra parte, como se ha dicho líneas supra, cada Estado federado goza de Autonomía pues tiene la potestad de gobernarse a sí mismo en aquellas materias que le sean asignadas en la Constitución Federal y siempre en el marco de los principios y límites de actuación establecidos en dicha Constitución. En tal sentido, conservan competencias propias, las cuales son ejercidas sin injerencias de las autoridades federales y por ende, gozan de cierto margen de independencia en la gestión de sus asuntos internos. Por ende, cada Estado federado no goza solo de autarquía administrativa, sino de facultad legislativa que se traduce en Autonomía, pero además gozan de tribunales federados capaces de dilucidar los conflictos que se susciten en la aplicación de las normas internas. Empero, cabe aclarar que cada Estado federado no goza de soberanía porque ésta es indivisible y el poder en el Estado Federal se encuentra dividido en este último y los Estados Federados.<sup>90</sup>

Así entendido el Principio de Autonomía dentro de un Estado Federal, permite que dentro del mismo coexistan comunidades culturales, étnicas, religiosas y hasta históricamente diferenciadas. La participación de cada Estado miembro al seno del Estado Federal coadyuva al funcionamiento de la Federación, por medio de sus representantes dentro de las instancias federales respectivas. Los Parlamentos Federales suelen tener dos Cámaras y la elección de los representantes estatales dentro de la Cámara Federal puede estar determinada en la Constitución Federal o por los Órganos constitucionales de los Estados Federados. Puede ser paritaria o atendiendo criterios de igualdad y una cantidad adicional, considerando la población, extensión o riqueza de los Estados Federados. Éstos pueden a su vez participar en el proceso de revisión o reforma de la Constitución Federal.<sup>91</sup>

En cuanto al reparto competencial, algunos Estados Federales como Suiza, Estados Unidos y Alemania Federal, suelen disponer que las competencias del Estado Federal estén previstas en la Constitución Federal, mientras que las competencias de los Estados

---

<sup>89</sup> ASBUN, Jorge. *Derecho Const...* 1era Edición. Idem. Pág. 76

<sup>90</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 406.

<sup>91</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 406-407.

federados son residuales. Otros en cambio, como Canadá, tienen los poderes de los Estados miembros atribuidos por la Constitución Federal e inversamente las competencias residuales corresponderían al Gobierno Federal. No obstante, de manera usual las materias relativas a relaciones internacionales, defensa nacional, aduanas, pesos y medidas y dinero suelen descansar en el gobierno federal. En cambio, educación, cultura, salud, medio ambiente y gobierno local, suelen asignarse a los Estados Federados. Finalmente, las materias de carácter económico, tecnología, fiscalidad y seguridad social, varían entre Estados Federales.<sup>92</sup>

Por otra parte, conviene indicar que para lograr solucionar pacíficamente las controversias que pudieran suscitarse entre el Estado Federal y los Estados Federados en el ámbito competencial, las Constituciones Federales suelen instituir un órgano encargado de arbitrar los conflictos competenciales, dotados con una jurisdicción de tipo constitucional, encargada de velar que cada Órgano Federal y estadual se mantenga dentro de las esfera de sus competencias. Puede adoptar la forma de Tribunal Constitucional, o en algunos casos puede asignarse dicha potestad a los Tribunales ordinarios.<sup>93</sup> Las diferencias antes reseñadas pueden expresarse en el siguiente cuadro resumen<sup>94</sup>:

**Diferencias entre Estado Federal y Confederación de Estados**

CRITERIOS	ESTADO FEDERAL	CONFEDERACIÓN DE ESTADOS
Estados miembros y comunidad internacional	Unidades estadales sin calidad de sujetos de Derecho Internacional.	Estados plenos y sujetos de derecho internacional.
Vínculo jurídico entre los Estados	Constitución Política del Estado Federal	Tratado o Convención internacional.
Estructura organizativa	Sobre los Estados miembros y sus habitantes	Dieta o Consejo Confederal integrada por representantes de los Estados soberanos
Extensión del poder los órganos comunes	Sobre los Estados miembros y sus habitantes	Sólo sobre los Estados miembros, sin obligar a sus habitantes.
Forma de tomar las decisiones de los órganos colegiados	Por mayoría	Por unanimidad
Finalidad	Todas las que corresponden a un Estado miembro de la comunidad internacional.	Principalmente, la defensa común y aspectos comerciales en común frente a terceros.
Derechos de los Estados miembros de recuperar plena independencia.	No existe derecho de secesión ni de nulificación.	Existe derecho de secesión y nulificación.

Fte. **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones políticas y Teoría Constitucional*.

<sup>92</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 407-408.

<sup>93</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág.408. Según estos autores, en el caso de Suiza no hay control de constitucionalidad de las leyes federales sino de las leyes cantonales, aun cuando dicha debilidad está compensada por el rol contralor del pueblo a través del referéndum de iniciativa popular obligatorio si 30.000 ciudadanos los solicitan por petición entregada en las municipalidades dentro del término previsto.

<sup>94</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 414.

### 2.1.5. Otras formas de asociación de Estados.

Sin perjuicio del Estado Federal y Confederación de Estados como formas de asociación de Estados con las particularidades que distinguen una y otra, la doctrina reconoce otras formas que a continuación se detallan<sup>95</sup>:

**1) El Estado Libre Asociado:** Ésta es una forma intermedia entre una Confederación de Estados y un nivel colonial, cuya principal característica es gozar de una potestad política de autodeterminación limitada. Tal es el caso de Puerto Rico, que habiendo sido invadido por Estados Unidos en 1898, pasó luego a una situación colonial hasta 1957, implantándose con posterioridad la forma de Unión de Estados Libres Asociados de Puerto Rico.

Bajo esta figura, Puerto Rico goza en su régimen interior de autogobierno, pero en lo externo carece de representación, defensa propia y moneda. Tampoco posee Constitución sino que adopta un Estatuto como norma básica y su representante en el parlamento norteamericano participa con derecho a voz pero sin voto. No obstante, sus habitantes gozan de la nacionalidad norteamericana y como tales pueden residir en cualquier parte de Estados Unidos.

**2) Los Estados o Repúblicas Asociadas<sup>96</sup>:** Bajo esta forma, el Estado o República Asociada suele encontrarse vinculado a la antigua metrópoli de la cual era colonia mediante un pacto o tratado, por cuanto es soberano pero su relación es mucho más fuerte que la pactada en una Confederación pues los unen también lazos históricos. Tal es el caso de la República de las Islas Marshall y los Estados Unidos Federados de la Micronesia en su relación con los Estados Unidos establecida en 1986.

**3) Las Uniones de Estados:** Este tipo de uniones suele darse generalmente entre Estados con una forma de gobierno monárquica, en los que una misma dinastía o soberano

---

<sup>95</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 415-417

<sup>96</sup> **AJÁ**, Eliseo. *El Estado Autónomo. Federalismo y Hechos Diferenciales*. 2da. Edición. Alianza Editorial, S.A. Madrid-España. 2003. Págs. 302-303. Según este autor el nacionalismo vasco ha barajado en todos estos años diferentes propuestas, entre ellas el Pacto con la Corona, para intentar situar al País Vasco en un posición de semi-independencia, y lo que ha hecho siempre considerando que los derechos históricos reconocidos en la Disposición Adicional Primera pueden amparar cualquier alternativa de mayor autogobierno para Euskadi e intentando evitar un planteamiento expreso de ruptura. La propuesta de Ibarretxe cambia esta última condición porque introduce un pronunciamiento formal de ruptura mediante referéndum pero en un escenario ausente de violencia (terrorismo). Este plan promovía cambiar la situación de Euskadi a “libre asociación con España” o “nación asociada”.

ocupa los tronos de los países afectados por tal unión. De allí que esta unión sea calificada de “aparente” por cuanto no constituye una nueva entidad estatal con personalidad jurídica propia.

Puede tener dos variantes: Primera, la *unión personal*, que es la forma de asociación antes descrita en la que dos Estados monárquicos tienen un mismo soberano, tal como ocurriera cuando el soberano de Inglaterra y de Hannover coincidiera en el periodo comprendido entre 1714 y 1837; y segunda, la *unión real*, que se da cuando concurre la existencia de una Unión personal entre varios Estados, lo que implica no sólo un Jefe de Estado en común, sino también una cierta unidad en materia internacional, de defensa nacional y hacendaria.

Tal es el caso de la Unión Real Austro-Húngara suscitada en 1867, que conllevó tres ministerios especiales encargados de las relaciones exteriores de la marina y de sus gastos públicos. Esta forma de asociación de Estados, supera incluso a la del Estado Federal por cuanto existe unidad de Jefe de Estado, organismos y servicios administrativos comunes. Empero, en aquellas materias no consideradas por la Unión Real, cada Estado mantiene su Autonomía e independencia política.

## **II.2. Formas de organización administrativa.**

Dependiendo la forma de organización administrativa que se adopte en el ámbito público nos encontraremos ante un órgano administrativo o un sujeto estatal<sup>97</sup>. Para una mejor comprensión, cabe aclarar que nos encontraremos ante un “órgano administrativo” si el mismo carece de personalidad jurídica, esto es la aptitud legal de ser sujeto de derechos obligaciones y por tanto, al no poseerla, no es capaz de contraer créditos o empréstitos por sí mismo sino que depende para dicho efecto de los compromisos, acuerdos, contratos o convenios que asuma la institución o entidad pública matriz del cual forma parte bajo relación de subordinación y dependencia, obedeciendo por tanto a sus órdenes, directrices y

---

<sup>97</sup> **MARTINEZ BRAVO**, Juan Alberto. *Derecho Administrativo Boliviano*. 1era Edición. Editor Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra (UPSA). Santa Cruz-Bolivia. 2002. Págs. 52-53: “Ambos tipos de entes integran la llamada administración pública, y resulta de suma importancia precisar sus diferencias. Los órganos son aquellos entes que se encuentran en relación de supremacía y subordinación, se caracterizan por ser centralizados y desconcentrados, y no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio. Tal es el caso de los Ministerios de Estado; las Prefecturas Departamentales, los Servicios Nacionales de Migración, Impuestos Internos, Aduana, Personal, Propiedad Intelectual, Registro de Comercio, Patrimonio del Estado, Organización Administrativa del Poder Ejecutivo; las Direcciones Distritales que en cada Departamento representa a los referidos Servicios Nacionales; las Unidades Administrativas del Poder Judicial y Legislativo.

Los Sujetos Estatales en cambio se caracterizan por ser entes con personalidad jurídica y patrimonio propio, están sujetos a tuición y son descentralizados institucional o territorialmente. Entre ellos podemos citar a las Municipalidades, Universidades Públicas, Superintendencias, Empresas Públicas”

lineamientos. Por ende, carece de patrimonio propio entendido éste como el conjunto de acciones, derechos y obligaciones que son valuables en dinero y que se encuentran dentro del comercio humano.

Admite por sus características una *forma de organización administrativa centralizada o desconcentrada* de la entidad matriz de la cual depende y en lo normativo, se rige por la reglamentación interna de esta última aplicable a todo su personal, con la facultad de poder implementar algunos manuales o procedimientos especiales aprobados por la Máxima Autoridad Ejecutiva de la institución, quien en todo caso puede delegar el ejercicio temporal de algunas de sus facultades a funcionarios públicos de confianza. Si vale el comparativo, un órgano administrativo por sus características se equipara a un hijo no emancipado que por tanto obedece a las instrucciones de su padre o tutor y depende de la providencia de este último para su subsistencia.

En cambio, nos encontramos frente a una “entidad pública o sujeto estatal” cuando éste posee personalidad jurídica y patrimonio propio. Como tal es capaz de suscribir acuerdos, contratos o convenios de cualquier índole, incluyendo empréstitos, aunque cumpliendo la normativa nacional de tesorería y crédito público aplicable a todas las entidades del sector público. En lo económico-financiero supone que cuente con un código institucional propio que lo identifique para hacer traspasos o transferencia hacia públicos o privados, administrando sus recursos y cuentas fiscales habilitadas al efecto, elaborando y aprobando su estructura de cargos y escala salarial así como su propio presupuesto institucional, para su ulterior remisión a la cartera ministerial encargada de la Economía y Finanzas Públicas, para que como órgano rector pueda consolidarlo al Presupuesto General del Estado aprobado anualmente mediante ley nacional.

En cuanto a la normativa interna es menester aclarar que en Bolivia, toda entidad pública o sujeto estatal debe aprobar e implantar en su interior toda la reglamentación específica que se desprende de cada uno de los nueve (9) sistemas de administración pública exigidos por la Ley de Administración y Control Gubernamentales.<sup>98</sup> Su relación con la entidad o

---

<sup>98</sup> **LEY DE ADMINISTRACION Y CONTROL GUBERNAMENTALES, Ley N° 1178 SAFCO** de 20 de julio de 1990. Según el artículo 2 de esta ley, los sistemas que regula son: 1) Para programar y organizar las actividades: Programación de Operaciones, Organización Administrativa y Presupuesto; 2) Para ejecutar las actividades programadas: Administración de Personal, Administración de Bienes y Servicios, Tesorería y Crédito Público, Contabilidad Integrada y 3) Para controlar la gestión del sector público, control gubernamental interno y externo posterior. Cada sistema debe implementarse a manera de reglamento específico en cada institución pública, a ser aprobado por su Máxima Autoridad Ejecutiva, previa conformidad o nota de compatibilización por parte del Órgano Rector del sistema que corresponda, es decir, el Ministerio del ramo con el que tenga afinidad dicho sistema.

institución matriz de la cual se desprende o relaciona por su norma de creación es de mera tuición o supervisión, toda vez que pueden implementar sus propias políticas institucionales, lineamientos o estrategias sin sujeción, subordinación o dependencia, pudiendo en todo caso informar cuando corresponda sobre su grado y avance de gestión<sup>99</sup>. Este tipo de instituciones de derecho público, pueden ser de *naturaleza jurídica u organización administrativa: descentralizada o autónoma*.

### **2.2.1. Centralización.**

La centralización como forma de organización administrativa de una entidad o institución pública supone la concentración del Poder Público, de la toma de decisiones; de la designación, contratación y administración del personal y en suma, del ejercicio de facultades normativas, ejecutivas, técnicas o de cualquier índole. La centralización puede ser de tipo administrativa o política y por sus características supone una estructura jerárquica compleja de *líneas verticales* basada en *relaciones de supremacía y subordinación* de acuerdo al grado administrativo que el servidor público, personal eventual o consultor ocupe en la organización interna de la entidad, pero que admite a su vez *líneas jerárquicas horizontales* con las consiguientes *relaciones de coordinación* entre sus pares.

Sin lugar a dudas esta forma de organización administrativa tiene estrecha relación con la forma de Estado que se adopte y su forma de organización territorial, siendo normalmente aplicada dentro de un Estado de tipo Unitario como el que rigió en Bolivia desde su fundación hasta la abrogatoria de la anterior Constitución Política del Estado, lo que supone la existencia de un solo Órgano Legislativo, Ejecutivo y Judicial con jurisdicción y competencias con alcance nacional, aunque también puede darse en Estados Federales donde existe un Órgano Legislativo, Ejecutivo y Judicial con jurisdicción y competencias a nivel nacional, pero que al interior de las entidades federativas que lo integran se replican dichos órganos aunque con competencias y jurisdicción de menor extensión (provincial, regional, etc.)<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> **LEY DE ADMINISTRACION Y CONTROL GUBERNAMENTALES, Ley N° 1178 SAFCO** de 20 de julio de 1990. De acuerdo al artículo 27 de esta ley: "(...) a) *Cualquier tuición que corresponda ejercer una entidad pública respecto de otra, comprenderá la promoción y vigilancia de la implantación y funcionamiento de los Sistemas De Planificación e Inversión, Administración y Control Interno. En el caso de la Programación de Operaciones de Inversión Pública, el ejercicio de la competencia sectorial o tuición sobre otra entidad comprenderá la evaluación de los correspondientes proyectos, previa a su inclusión en el Programa de Inversiones Públicas.* b) *La tuición incluye la facultad de ejercer control externo posterior, sin perjuicio de la atribución de la Contraloría, así como la obligación de efectuar oportunamente el control externo posterior de las entidades cuyo reducido número de operaciones y monto de recursos administrados no justifican el funcionamiento de una unidad de auditoría interna propia.*"

<sup>100</sup> **MARTINEZ BRAVO, Juan Alberto.** *Derecho...* Op. Cit. Pág. 88-89. En criterio de este autor: "*Tanto en el plano político como en el administrativo, la centralización es sinónimo de concentración de competencias o funciones. Así tenemos que toda la actividad administrativa en un solo órgano (no gobierno, que implica la*



Algunos clasifican a la *centralización pura o perfecta y relativa*. En el primer caso, los órganos centrales administran todos los asuntos estatales desde su esfera central, mientras que en la centralización relativa, los órganos centrales administran juntamente con órganos no centrales sometidos jerárquicamente a ellos. Otros distinguen la *centralización personal y territorial*, así por ejemplo, nos encontramos frente a una administración centralizada personal cuando no existe división de funciones de la colectividad ya sea por criterios raciales, religiosos, de clases sociales u otros; y será territorial si rechaza toda división basada en criterios territoriales como ser municipios, provincias o regiones.

Finalmente, la doctrina distingue entre la *centralización constitucional, legislativa y administrativa*. En el primer caso, existe un sólo centro político que emana el poder constituyente; en el segundo caso, existe un solo centro político estatal del cual emana la legislación nacional y en el último, hay un solo centro de actividad ejecutiva y administrativa que concentra toda la administración del Estado<sup>101</sup>.

En cuanto a las ventajas y desventajas que presenta la descentralización, Dermizaki manifiesta entre las primeras que facilita las labores de dirección, el control en todos los niveles, la coordinación, la especialización y el ahorro; mientras que en lo político, afirma el poder del Estado y las condiciones para la defensa nacional. Sin embargo, admite que son mayores las desventajas ya que incrementa la burocracia tornando la acción administrativa más pesada, ineficaz y compleja, porque todo debe ser resuelto desde la esfera de la administración central, de quien dependen las autorizaciones o visto bueno para todas las actuaciones, con la consiguiente sobrecarga de responsabilidades. Todo ello se presta a mayor corrupción por la acumulación del poder político en el grupo reducido de servidores públicos que normalmente conduce la gestión.<sup>102</sup>

---

existencia de los tres órganos) administrativo (Poder Ejecutivo) central general o nacional para todo el Estado. (...) Sin embargo, la centralización administrativa no es propia sólo de los Estados Unitarios, ya que en las Entidades Federativas de los Estados Federales, los gobiernos federativos autónomos se caracterizan por concentrar o centralizar toda actividad gubernamental o política, lo cual incluye la administrativa”

<sup>101</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 316-317.

<sup>102</sup> DERMIZAKY PEREDO, Pablo. *Derecho Administrativo*. 4ta. Edición. Editorial Judicial. Sucre-Bolivia. 1999. Págs. 83-85. Según este autor: “Hay **centralización política** cuando el gobierno central asume toda la autoridad para regir la actividad interna de la nación, a través de un ordenamiento legal que se extiende a todo el territorio (unidad del derecho nacional público y privado) y mediante una sola organización administrativa (jerarquía única para todos los funcionarios). (...) Hay **centralización administrativa** cuando el Órgano central (Poder Ejecutivo) se reserva el derecho de nombrar a los titulares de los otros órganos (nacionales, regionales y locales) y de decidir las materias de que se ocupan. En otras palabras el Estado administra directamente por medio de sus propios órganos. (...) Existe centralización administrativa cuando concurren los tres elementos siguientes. Si falta uno o más de éstos, hay descentralización mayor o menor, según los casos: **a) Concentración del Poder Público.**- El órgano central (Ejecutivo) cualquiera sea la forma

### 2.2.2. Desconcentración.

En cuanto a la desconcentración obedece a criterios de eficiencia y eficacia administrativa<sup>103</sup>, procurando de descongestionar la burocracia y lentitud que ocasiona el excesivo centralismo, traspasando definitivamente el ejercicio de facultades técnicas y administrativas a determinada unidad, instancia, repartición o dependencia de una entidad o institución pública. Por ende, de este término se puede tener un concepto *dinámico* o *estático*; en el primero, se enfatiza la traslación de competencias resolutorias de administración de órganos superiores en favor de órganos inferiores sometidos jerárquicamente a aquellos; mientras que en el segundo, se enfatiza el cuadro de competencias de los órganos.<sup>104</sup>

Dependiendo la complejidad de su estructura puede adoptar la forma de órgano desconcentrado y por ende, con varios niveles organizativos en su interior a semejanza de los Servicios Departamentales instituidos en las ex Prefecturas Departamentales por razones de especialidad técnica o servicios a prestarse razón por la cual figuraban en el nivel operativo de dichas entidades; en su defecto pueden adoptar una estructura organizativa más austera como la establecida en las Subprefecturas o corregimientos que específicamente formaban parte del nivel desconcentrado de estas entidades, pero con jurisdicción y competencias asignadas hacia las provincias y cantones respectivamente, aclarando que estos últimos desaparecieron con la nueva organización territorial del Estado<sup>105</sup>.

---

*de gobierno (imperio, monarquía o república), asume la totalidad del Poder Público y no lo comparte con ningún otro órgano; b) Concentración en la designación de los agentes.- El órgano central se reserva el derecho a nombrar a todos los agentes de la administración pública, lo que no pueden hacer los órganos regionales ni locales (...); c) Concentración del poder de decisión.- Corresponde al órgano central y sus dependencias tomar las decisiones definitivas de todo orden aun las que afectan a los intereses regionales y locales. Los demás órganos se ocupan de realizar los actos preparatorios hasta el estado de resolución”*

<sup>103</sup> BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008. Págs. 56-61. Explica este autor que no hay una sola forma de desconcentrar el poder y la desconcentración tiene virtudes intrínsecas que la pueden llevar a coexistir con la descentralización, y no es una fase previa de ésta. Distingue dos grandes clases: la dinámica y la estructural. La desconcentración dinámica supone una fijación institucional y sujeción del agente territorial en cuestión. La estructural en cambio la equipara al estado de descentralización administrativa y ocurre cuando el receptor es poseedor de un ámbito reconocido de asuntos propios, o sea no sólo ejecuta encargos, está protegidos contra reversiones de la asignación de tareas y sólo se sujeta al control de legalidad,

<sup>104</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 317.

<sup>105</sup> DECRETO N° 25060, de 02 de junio de 1998. *Estructura Orgánica de las Prefecturas de Departamento*. En el artículo 25 de este decreto se definen a los Servicios Departamentales como órganos operativos de las ex Prefecturas encargados de administrar áreas o sector de gestión que requieran un manejo técnico especializado. Es en las normas de creación de cada uno de estos Servicios (Servicio de Caminos-SEDCAM, Servicio de Salud-SEDES, entre otros) que normalmente se los concibe en su artículo relativo a su naturaleza jurídica con carácter desconcentrado.

Precisamente atendiendo a este reparto geográfico de gestión y en sentido contrario a lo expresado líneas arriba, algunos equiparan a la desconcentración como a una “descentralización burocrática” en el entendido de que el órgano central atribuye competencia y facultades de decisión limitadas a órganos ubicados en otros distritos territoriales; por ello el término “desconcentrados”=fuera del centro, siendo sus titulares o agentes designados por la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad o institución pública de la cual dependen y por ende, subordinados jerárquicamente y en consecuencia reatados a sus órdenes o decisiones<sup>106</sup>.

A semejanza de la delegación, avocación y descentralización administrativa, supone una excepción a la regla o principio de improrrogabilidad de la competencia pues transfiere de manera definitiva competencias del órgano superior al órgano inferior en sentido estrictamente jerárquico y de línea vertical, de allí que a tiempo de contrastar las características entre los órganos y sujetos estatales, reiteramos que los primeros que pueden administrarse desconcentradamente, carecen de personalidad jurídica, patrimonio propio y mantienen en su interior relaciones de supremacía y subordinación, al seguir formando parte de la misma entidad o institución pública.

Por eso algunos sostienen con razón que desconcentrar equivale a delegar funciones por el traspaso del ejercicio de algunas funciones del órgano central, que permanece con la titularidad en calidad de delegante, mientras que el órgano delegado actúa con la misma personalidad jurídica del delegante y bajo su dependencia jerárquica. Pueden distinguirse dos clases de desconcentración: funcional o territorial. Será *funcional*, si se refiere a la especialización o división de atribuciones o trabajo en determinadas materias competenciales de tipo ejecutivo que delega un órgano superior a un inferior y será *territorial*, si la delegación de funciones se realiza de un órgano superior a otro inferior o jerárquicamente subordinado, pero atendiendo primordialmente al criterio territorial, por ejemplo, secretarios *provinciales* de salud, educación, entre otros.<sup>107</sup>

De allí que la máxima Autoridad Ejecutiva del Órgano Superior no se deslinda totalmente del Órgano Inferior pese al traspaso definitivo de algunas competencias en su favor, pues

---

<sup>106</sup> **DERMIZAKY PEREDO**, Pablo. *Derecho...* Op. Cit. Pág. 47. Opina este autor que la descentralización burocrática difiere en el fondo y en la forma de la descentralización administrativa. La primera se hace solamente por comodidad del gobierno central, mientras que la segunda afecta en su esencia misma a la administración.

<sup>107</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 317-318.

contrariamente a lo que algunos doctrinarios refieren, sigue siendo corresponsable solidariamente de la gestión y actuación administrativa del o de los agentes o servidores públicos designados para la dirección o manejo de la instancia o repartición desconcentrada<sup>108</sup>, operando lo que suele llamarse *responsabilidad in eligendo* para referirse a la responsabilidad por hechos ilícitos y daños ocasionados por terceros que fueron elegidos o contratados para el desempeño de una labor u oficio, respondiendo en consecuencia el superior, patrono o empleador por los perjuicios causados por su inferior, empleado o contratado<sup>109</sup>.

### 2.2.3. Descentralización.

En cambio la descentralización a semejanza de la centralización puede ser administrativa o política. La descentralización administrativa es lo que comúnmente se denomina como “autarquía” cuyo vocablo etimológicamente significa “autoadministración”, cualidad inherente a toda persona jurídica descentralizada a la cual le han sido transferidas de manera definitiva el ejercicio de potestades administrativas en determinadas materias del órgano administrativo central a sujetos estatales<sup>110</sup>. De ahí que muchos reconozcan como elemento característico de la *autarquía* el ejercicio de una facultad administrativa de ejecutar leyes estatales y no leyes propias, ya que carece de potestad normativa legislativa<sup>111</sup> propia, de allí que sea preferible emplear el término de autarquía en lugar de Autonomía administrativa.<sup>112</sup>

---

<sup>108</sup> **LEY DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION Y CONTROL GUBERNAMENTALES, Ley N° 1178** de 20 de julio de 1990. De acuerdo al artículo 28 de esta Ley la responsabilidad por la función pública puede ser administrativa, ejecutiva, civil y penal. Solo esta última es personalísima pero las demás pueden alcanzar en mayor o menor grado al servidor público jerárquicamente superior de los actos u omisiones de su inferior o subordinado.

<sup>109</sup> **MARTINEZ BRAVO**, Juan Alberto. *Derecho...* Op. Cit. Págs. 89-90. En opinión de este autor, en la desconcentración el órgano superior abdica de su responsabilidad por los actos del titular del órgano inferior respecto de las competencias transferidas a éste. Empero, en Bolivia con la Ley N° 1178 SAFCO a semejanza del Código Civil, se sigue la corriente de la responsabilidad por hechos de terceros por su elección o contratación (*in eligendo*) o por el deber de vigilancia (*in vigilando*). Aclara este autor lo siguiente con relación al término “autarquía”: “(...) Aunque la autarquía significa administración propia, ésta no es un derecho absoluto, pues está sometida al control superior del órgano central que es requisito de toda descentralización administrativa. (...) Dos clases de elementos constituyen y tipifican una autarquía: unos conciernen a su esencia y otros a sus relaciones con el Estado. Los primeros son los siguientes: 1° Personalidad jurídica, que es el derecho público interno por la cual la autarquía decide y ejecuta sus decisiones. 2° El fin que persigue y las funciones que realiza son de orden público; provee obras y servicios propios de la administración pública. 3° Un patrimonio constituido por recursos de derecho público y de derecho privado. Entre los segundos elementos tenemos la creación de la autarquía por el Estado y la Constitución o en las leyes, y el Contralor directo que ejerce sobre aquella el órgano central. Una autarquía sólo puede ser creada por ley. (...) Los entes autónomos no someten sus actos a la aprobación de otro poder; **en los autárquicos, por el contrario existe una tutela administrativa o contralor que ejerce el órgano central como condición inseparable de su existencia**”

<sup>110</sup> **DERMIZAKY PEREDO**, Pablo. *Derecho...* Op. Cit. Pág. 84.

<sup>111</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008. Pág. 62. En criterio de este autor puntualizando distinciones entre desconcentración y descentralización, en cuanto al alcance del poder normativo la primera implica la potestad reglamentaria, mientras que la segunda puede

Algunos tratadistas manifiestan con relación a la *descentralización administrativa* lo siguiente:

“(…) Constituye un grado superior al de simple desconcentración, en la medida que existe un traslado de competencias de la administración central del Estado, a nuevas personas morales o jurídicas de derecho público, las cuales están dotadas de un nuevo patrimonio. Respecto de ellas el Gobierno Central sólo ejerce controles de tutela sobre sus actos (no hay dependencia jerárquica).”<sup>113</sup>

Esta forma de organización administrativa es aplicable en Estados Unitarios y “consiste en disminuir los poderes de decisión del gobierno central o sus agentes en determinadas materias, para trasladarlos a los representantes de los intereses locales o especiales”<sup>114</sup>. Se subdivide en las siguientes clases:

- 1) *Descentralización administrativa territorial*: funciona sobre una base geográfica y por ello el sujeto estatal opera en lugar del órgano o institución con el cual se relaciona bajo mera tuición o control, realizando actividades administrativas genéricas o de diversa índole en una circunscripción territorial determinada.
- 2) *Descentralización administrativa institucional*: implica la creación de sujetos estatales para la ejecución de funciones administrativas específicas rentables o lucrativas, tales como: empresas públicas, universidades públicas, entre otras. Se caracterizan por tener un capital o patrimonio propio afectado al giro o rubro sobre el cual se dedique la entidad pública o sujeto estatal en cuestión<sup>115</sup>.
- 3) *Descentralización administrativa funcional, técnica o por servicios*: destinada a crear entes gestores independientes una función en abstracto un servicio determinado, a la cual se le asigna un fondo patrimonial, sobre la cual el Estado ejerce mera relación de tutela<sup>116</sup>.

---

conllevar la potestad legislativa; respecto del tipo de territorialización la desconcentración puede ser dinámica y estructural, mientras que la descentralización es estructura. Sobre el tipo de unidad político-administrativa, la desconcentración puede recaer sobre un área, una corporación o una colectividad, mientras que la descentralización puede operar como entidad.

<sup>112</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 319.

<sup>113</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 318.

<sup>114</sup> DERMIZAKY PEREDO, Pablo. *Derecho...* Op. Cit. Pág. 84.

<sup>115</sup> MARTINEZ BRAVO, Juan Alberto. *Derecho...* Op. Cit. Págs. 90-94.

<sup>116</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit.

En cambio, la “Descentralización Política”<sup>117</sup> es sinónimo de “Autonomía” cuyo concepto profundizaremos más adelante, suele darse tanto en Estados Compuestos como Federales; ésta reconoce a las instituciones territoriales el derecho a administrarse (servicios públicos locales), a legislarse y a organizar sus tribunales, bajo la tutela administrativa del órgano central.<sup>118</sup>

### II.3. Autonomía.

El sentido etimológico del término es “autonormarse o darse leyes a sí mismo”, por ende, se llama autónoma la sociedad o ente que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya<sup>119</sup>. Es el equivalente a “descentralización política”, ya que además de la descentralización administrativa supone la facultad de autogobernarse y dotarse de sus propias instituciones.<sup>120</sup> Toda entidad descentralizada políticamente y por ende autónoma, tiene los siguientes rasgos distintivos<sup>121</sup>:

- 1) Sólo puede tener una base territorial.
- 2) Supone una distribución del poder público entre el gobierno central y gobiernos autónomos.
- 3) Autoridades que la dirigen y desempeñan funciones normativas suelen ser electas.

---

Pág. 320. Estos autores a tiempo de realizar estas distinciones, hacen a su vez precisiones terminológicas sobre el alcance de lo que implica una relación de “dependencia” y “tutela”, la primera que se expresa en toda jerarquía administrativa y la segunda que es propia de agentes descentralizados con los cuales la autoridad central mantiene un poder limitado de control sobre sus actos. Finalmente estos autores coligen: “(...) *En resumen, la descentralización se distingue de la desconcentración administrativa, por el hecho de que en la primera hay creación de personas morales o jurídicas de derecho público distintas del Estado central, hay traslación de competencias hacia el nuevo ente jurídico, hay goce de autonomía financiera y sólo hay un control de tutela, no una relación de jerarquía*”.

<sup>117</sup> **TOBALINA**, Juan Luis de Simón. *El Estado autonómico y sus matices federales*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid-España. 1981. Págs. 17- 27. Según este autor, la descentralización política es el fenómeno mediante el cual se aumenta la esfera de administración indirecta del Estado, conformando personas morales de Derecho Público sometidas a un cierto grado de subordinación al Estado, al cual competiría reconocerles personalidad y atribuirles capacidad de para cumplir fines, asumir funciones y gestionar servicios y en suma, alcanzar autonomía política. Prosigue indicando que la Constitución Española aprobada mediante referéndum nacional el 06 de diciembre de 1978 expresa en su art. 137 que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas, término que considera inadecuado porque son autónomos también el municipio y las provincias, sino que se refiere a las nacionalidades y regiones que previo cumplimiento de condiciones y trámites podrán acceder a las autonomías, quedando así planteado el problema de las regiones autónomas o de autonomías regionales, lo que ha merecido que a dicho Estado se lo denomine “Estado regional”. El regionalismo a partir del siglo XIX adquiere un nuevo significado, y supone considerar regiones o agrupaciones nacionales o de Estados dentro de un continente. En cambio, en el sentido que le da el modelo español se refiere a una aspiración de reivindicar derechos desconocidos o negados a un área territorial con caracteres peculiares.

<sup>118</sup> **DERMIZAKY PEREDO**, Pablo. *Derecho...* Ídem. Pág. 84.

<sup>119</sup> **BORJA**, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Segunda edición, corregida y comentada. Fondo de Cultura Económica. México. 1998. Págs. 57-58.

<sup>120</sup> **DERMIZAKY PEREDO**, Pablo. *Derecho...* Op. Cit. Pág. 88.

<sup>121</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 324.

- 4) Pueden dotarse de derecho propio que luego es incorporado y reconocido en el ordenamiento jurídico como obligatorio.

Para Carlos Böhrh la Autonomía podría definirse como:

*“(...) Una modalidad de organización política y administrativa basada en el reconocimiento constitucional y en la aprobación legislativa de unidades territoriales dotadas de una limitada capacidad normativa y del derecho de definir su organización político-administrativa y sus políticas, programas y proyectos de desarrollo económico, social y cultural”<sup>122</sup>*

Afirma este autor que del concepto de Autonomía<sup>123</sup> se desprenden los siguientes componentes: 1) La capacidad de aprobar normas jurídicas, 2) Derecho a dirigir sus asuntos, 3) Territorio y población determinados y 4) Ausencia de libertad absoluta. Sustenta su postura y definición manifestando que la Autonomía es una modalidad de organización política y administrativa por su íntima relación con la administración del Estado.

---

<sup>122</sup> **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos. *Reingeniería const...* Op. Cit. Pág. 142. Este autor sustenta su postura y definición manifestando que: “(...) la autonomía es una modalidad de organización política y administrativa porque a todas luces, está relacionada con la administración del estado. La autonomía adquiere sentido únicamente en el marco de la forma unitaria de estado, ya que el estado federal, per se, funciona a partir de estados miembros autónomos. La autonomía es intrínseca al federalismo, no una de sus modalidades de organización. En el estado unitario, en cambio, es una opción organizativa. (...)”

*Las unidades autónomas necesariamente deberán tener una base territorial, adecuadamente delimitada. (...) Si se habla de autogobierno no es posible pensar sino en unidades territoriales, ya que las atribuciones autonómicas sólo pueden ejercerse en función de una población determinada y asentada en un espacio físico debidamente acotado.*

*Tratándose del estado unitario, para tener vigencia, las unidades territoriales autónomas requieren de autorización constitucional, vale decir que el texto de la constitución debe fijar el marco fundamental para su funcionamiento. (...) El estado autonómico y la diversidad de las regiones y nacionalizadas organizadas autónomamente, lo que se garantiza a través del documento fundacional que cada entidad autónoma elabora para sí misma y de la ley de la república que lo refrenda. El requisito sine quónon, de la aprobación por la asamblea nacional implica doble salvaguarda: el control de legalidad ex ante, que es el que viabiliza la vigencia de la entidad y el control de legalidad ex - post permanente, mediante el cual, con la tutela del Tribunal Constitucional en caso necesario, se preserva el equilibrio entre la unidad y diversidad.*

*Las unidades territoriales autónomas tienen capacidad normativa limitada en dos sentidos. Uno, porque esa capacidad, en efecto, se reduce al ámbito de las atribuciones y competencias que, no siendo privativas del gobierno central, específicamente les hayan sido transferidas. (...) El segundo sentido de la limitación normativa viene dado por la prohibición de legislar en materias propias de la codificación nacional (...).”*

<sup>123</sup> **ROJO SALGADO**, Argimiro. *El significado y las posibilidades de la autonomía y de la regionalización política*. Edición Do Castro. España. 1992. Págs. 38-49. Según este autor, la autonomía implica en su proceso de aplicación y despliegue una secuencia de derechos o subprincipios a saber: auto-afirmación, auto-definición, auto-organización y auto-gestión. La auto-afirmación se refiere al derecho que le asiste a toda colectividad a declararse existente y a ser reconocida como tal por las demás colectividades. La auto-definición en cambio, implica la capacidad para trazar y fijar las propias fronteras y límites políticos y geográficos. Luego, la auto-organización no es más que el derecho de toda colectividad a dotarse por sí misma, de su propia norma fundamental o estatuto, permitiendo organizarse libremente y no sobre un modelo impuesto por un poder ajeno. Finalmente, la auto-gestión es el resultado final de la autonomía, pues se refiere al poder de gobernarse y administrarse libremente dentro del marco estatutario definido.

La autonomía sin embargo, no es soberanía. La palabra soberanía viene de *supremus*, que significa lo más elevado, lo supremo, lo inapelable. De modo que la soberanía referida al Estado, es el poder que éste tiene para conducir sus pasos sin otro condicionamiento que su propia voluntad. En la medida que el Estado es soberano, *-puesto que la soberanía es uno de sus elementos esenciales-*, su orden jurídico no deriva su validez de ninguna norma superior de derecho positivo. De ahí, que la soberanía tenga dos elementos constitutivos: 1) La supremacía, que consiste en que la voluntad del Estado no admite contrarresto en el orden interno, y 2) La independencia, que es el elemento que se manifiesta hacia el exterior del Estado y en virtud del cual puede éste actuar y conducirse en el plano internacional en igualdad con los otros Estados a pesar de sus diferencias territoriales, demográficas, económicas y militares.<sup>124</sup>

### **2.3.1. Tipos de autonomía.**

La Autonomía para ser plena debe abarcar los siguientes ámbitos: organizativa institucional, económico-financiera, normativa, territorial administrativa<sup>125</sup>.

#### **2.3.1.1. Autonomía organizativa institucional.**

Esto supone la facultad de poder definir su diseño organizacional o estructura interna de funcionamiento, para prestar un óptimo servicio público y ejercicio competencial. Conlleva en esencia lo siguiente: **a)** Capacidad de organizar su propia institucionalidad de acuerdo a la naturaleza de su estructura, estableciendo sus niveles jerárquicos y autoridades administrativas normando su funcionamiento; **b)** Facultad de conformar estructuralmente su naturaleza institucional y diseño organizacional para desplegar acciones dentro de su jurisdicción, y **c)** Adoptar su modelo de administración pública en el marco del principio de autogobierno que le es inherente.

Bajo esta premisa, las autoridades electas que dirijan la entidad podrán determinar si la organizan internamente bajo una forma centralizada o desconcentrada para la prestación de algún servicio especializado o de mayor complejidad, que aunque pueda avanzar en algunos trámites administrativos o técnicos mantenga relación de subordinación y dependencia dentro de la misma institución; o si por el contrario, deciden descentralizar algunas áreas para volverlas nuevos sujetos estatales, con personalidad jurídica, patrimonio propio y facultad de gestión administrativa, técnica y legal, sin relación de dependencia con

---

<sup>124</sup> BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de...* Op. Cit. Págs. 918-919.

<sup>125</sup> SANTISTEVAN JUSTINIANO, José Luis. Artículo: Autonomía Municipal: “Gobiernos locales autónomos”. Libro: *Autonomía...* Op. Cit. Págs. 48-80.



la entidad matriz de la cual se han desprendido; y por qué no también crear empresas públicas para la explotación de bienes o prestación de servicios.

Lo importante de este tipo de Autonomía, es que para definir su estructura interna la entidad no deba estar supeditada a ningún visto bueno ni aprobación de la Administración<sup>126</sup> Central del Estado o entidad pública de la cual se desprende y simplemente, remitir a su conocimiento e información el respectivo diseño organizacional, estructura de cargos y escala salarial, perfil de puestos, entre otros, con su consiguiente sustento técnico y presupuestario que lo haga viable financieramente, para su posterior consolidación en el Presupuesto General del Estado.

Empero, en el caso boliviano como resabio de la normativa preconstitucional quedan subsistentes los distintos sistemas de administración y control gubernamentales que se desprenden de la Ley N° 1178 SAFCO, entre ellos los sistemas de organización administrativa, administración de personal y presupuesto. Cada sistema cuenta con su órgano rector y sus normas básicas son aprobadas por decreto o resolución del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, quien además de compatibilizar las normas específicas que deben las entidades implantar internamente por cada sistema, debe vigilar su funcionamiento.

Si analizamos las características de ejercicio de facultades de cada sistema de la Ley SAFCO en Bolivia, su ejercicio se equipara a una competencia híbrida entre compartida y concurrente, puesto que cada entidad territorial autónoma y la generalidad de entidades estatales que conforman el sector público depende de lo establecido en una normativa básica emitida por el nivel central a través de su cartera ministerial que opera como órgano

---

<sup>126</sup> **FERNANDEZ ALLES**, José Joaquín. *Relaciones intergubernamentales y administración única en el Estado de las autonomías. VII JORNADAS DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LETRADOS DE PARLAMENTOS. El futuro del Estado autonómico*. Editorial Aranzadi. España. 2001. Págs. 69-85. Explica este autor que en el régimen constitucional español, la pluralidad de Administraciones públicas se asume como una exigencia de la norma suprema y que resulta muy conveniente para el buen funcionamiento del régimen democrático porque incrementa la división y contrapesos entre poderes, de manera que unos se equilibran y relacionan con los demás, propiciando relaciones de integración y control. Sin embargo, también ha generado disfunciones de solapamiento, duplicidad, descoordinación, ineficacia e ineficiencia. Este problema se debe a que la norma suprema no ha previsto un sistema de distribución de competencias ejecutivas, ni siquiera cláusulas generales de atribución y menos sobre las relaciones intergubernamentales. En este sentido, el acervo comunitario aportó elementos valiosos para vertebrar la doctrina de Administración única: el sistema comunitario europeo tiene en común con esta propuesta el principio de subsidiariedad que inspira a ambas, y el hecho de que la Administración única parece estar llamada a ser la instancia ejecutora de las competencias comunitarias europeas. Explica que la propuesta de Administración única se ha aplicado a la administración periférica del Estado a través de la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y mediante la suscripción de convenios interadministrativos. Esta doctrina se desarrolla en 3 niveles: 1) Administración periférica del Estado, 2) Administración autonómica, y 3) Administración local.

rector, para a partir de dicha normativa básica recién pueda emitir sus reglamentos específicos y ejecutar sus actividades, resaltando que el ejercicio de esta facultad solo es a nivel reglamentario, nunca legislativo.<sup>127</sup>.

### **2.3.1.2. Autonomía económico-financiera<sup>128</sup>.**

Conlleva la provisión de recursos económicos suficientes para poder operar y asumir las competencias, pues es imposible gestionar dentro de cualquier materia sin la previsión de recursos económicos suficientes dentro del presupuesto institucional que materialicen el Plan Operativo Anual de actividades que deban ejecutarse.

El principal obstáculo para alcanzar este tipo de Autonomía en Bolivia es que so pretexto de que el nivel central del Estado debe definir la política fiscal del país<sup>129</sup> y establecer la legislación básica sobre la creación, modificación y supresión de tributos, prácticamente a partir de ambas competencia deja reducida a la mínima expresión el ejercicio de las competencias que la Constitución Política del Estado ha asignado a las entidades territoriales autónomas sobre su presupuesto y programa operativo anual, así como también sobre la creación de impuestos, tasas y contribuciones especiales dentro de su jurisdicción.

Eso ha ocurrido en las normas especiales que se han emitido sobre ambas materias, una de ellas, es la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización en la cual se establece dentro de su disposición transitoria que mediante Ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional se definirán las reglas y principios de responsabilidad fiscal aplicables en el ámbito nacional y a las entidades territoriales autónomas. Es bajo esta premisa que también

---

<sup>127</sup> **LEY DE ADMINISTRACION Y CONTROL GUBERNAMENTALES, Ley N° 1178 SAFCO** de 20 de julio de 1990. Así por ejemplo, el artículo 7 de esta ley prevé que: *“El Sistema de Organización Administrativa se definirá y ajustará en función de la Programación de Operaciones.*

<sup>128</sup> **MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.** *El Estado Autónomo. Diccionario de Términos Autónomos.* Tomo III. Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría de Gobierno. Madrid-España. 1993. Pág. 15. El art. 156 de la Constitución Española reconoce la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, es decir, el poder de decisión sobre sus gastos e ingresos, que se ve afectado únicamente por los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad. En las entidades locales se concreta en la capacidad de dichas entidad para gobernar su hacienda.

<sup>129</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009, artículo 341: *“I. La administración económica y financiera del Estado y de todas las entidades públicas se rige por su presupuesto. II. La determinación del gasto y de la inversión pública tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica y ejecutiva estatal. Las asignaciones atenderán especialmente a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo. III. El Órgano Ejecutivo presentará a la Asamblea Legislativa Plurinacional, al menos dos meses antes de la finalización de cada año fiscal, el proyecto de ley del Presupuesto General para la siguiente gestión anual, que incluirá a todas las entidades del sector público. IV. Todo proyecto de ley que implique gastos o inversiones para el Estado deberá establecer la fuente de los recursos, la manera de cubrirlos y la forma de su inversión. Si el proyecto no fue de iniciativa del Órgano Ejecutivo, requerirá de consulta previa a éste. V. El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio del ramo, tendrá acceso directo a la información del gasto presupuestado y ejecutado de todo el sector público. El acceso incluirá la información del gasto presupuestado y ejecutado de las Fuerzas Armadas y la Policía Boliviana”*

en la precitada Ley nacional complementada con la ley financiera renovable durante cada gestión, el nivel central define los límites de gastos corrientes y endeudamiento, maneja el clasificador presupuestario, el dominio tributario y su coparticipación, destino de los tributos, niveles máximos de salarios, criterios de contratación, entre otros aspectos.

Por si fuera poco, esa misma ley prevé en su disposición transitoria décimo séptima la concertación de arribar a un Pacto Fiscal con las entidades territoriales autónomas analizando las diferentes fuentes de recursos públicos así como la asignación y ejercicio efectivo del reparto competencial<sup>130</sup> efectuado por la Constitución a partir de los resultados oficiales del Censo Nacional de Población y Vivienda, misma que tenía un plazo máximo de 6 meses para su concreción y que al presente sigue sin cumplimiento en desmedro de la percepción económico-financiera de los demás niveles de gobierno.

Luego, en la misma línea que la anterior y con una tendencia a asfixiar económicamente a las entidades territoriales autónomas, la Ley N° 154 de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos, de 14 de julio de 2011, sin ningún disimulo vino no sólo a restringir la potestad creadora de impuestos de estas entidades al definirle anteladamente sobre qué hechos generadores podría crear leyes impositivas, sino también a reatar irracional y desproporcionadamente el ejercicio de esta competencia a un previo informe

---

<sup>130</sup> **BRICALL**, Josep M., **CASTELLS**, Antoni y **SICART**, Ferran. *El Estado autonómico y finanzas públicas: competencias y financiación del sector público en países con diferentes niveles de gobierno: Perspectiva económica*. 1era. Edición. Diputación de Barcelona-Gabinete de Publicaciones. Barcelona-España. 1984. Págs. 21-24. Explican estos autores que la actuación del sector público da lugar a la realización de gastos dentro del marco de actuación de cada uno de sus agentes. Así en los Estados Federales el margen de oscilación en la distribución de los gastos para la ejecución de competencias resulta muy elevado el margen de oscilación en la distribución de los gastos para la ejecución de competencias resulta muy elevado. Por ejemplo, en los Estados Unidos el gobierno federal desarrolla las funciones de defensa, servicios postales, investigación espacial y tecnología, salud, transportes aéreos y marítimos y recursos naturales, mientras que a los gobiernos de los Estados les corresponde la educación superior, el bienestar público, carreteras y sistema penitenciario. Los gobiernos locales se ocupan de la enseñanza local, bibliotecas, aparcamientos, policía, protección contra incendios, saneamientos, vivienda y renovación urbana y parques. En el caso de los Estados Unitarios los gastos de los gobiernos locales dependen de las funciones que se le atribuye por las leyes de propias de los municipios en todo el territorio del Estado y dependerá también del grado descentralización que posean, así en Inglaterra los gastos locales llegan a representar el 13% de la renta PIB, mientras que en Francia no representan más del 7,5% del total de la renta generada. Ahora bien aclaran que los gastos de los gobiernos subcentrales mencionados aparecen en la realidad con limitaciones específicas. Estas se derivan tanto de la existencia de regulaciones de tipo general impuestas por el gobierno central, como de la importancia de las subvenciones condicionadas y que suponen la imposición de límites y formas en la prestación de un determinado servicio, al nivel del gobierno receptor. Ej. en Inglaterra aun recayendo en los gobiernos locales la financiación de servicios educativos, la *Education Act* autoriza al gobierno central a establecer los estándares a cumplir y por tanto, condiciona el gasto de los gobiernos locales.

técnico sobre la procedencia por parte de una instancia dentro de la cartera ministerial del nivel central.<sup>131</sup>

Pero eso no es todo, porque a partir de la legislación y aún por decreto, el nivel central no sólo ha concentrado el ejercicio de las potestades reglamentarias y ejecutivas en competencias compartidas o concurrentes, sino que desglosando en componentes las materias y distribuyendo responsabilidades, ha traspasado usualmente la carga económica a las entidades territoriales autónomas afectando de esta manera sus presupuestos y recursos públicos, coartándoles en consecuencia el ejercicio pleno de dichas competencias.

Esto sucede hasta con fines políticos, pues en la gestión figura el nivel central como “aparente protagonista” o ejecutor principal de la materia, mientras que los demás niveles de gobierno se tornan en los hechos en su “chequera particular” ya que no definen aspectos de relevancia y se limitan a pagar servicios básicos, mantener infraestructura, dotar de equipamiento y logística<sup>132</sup>; lo que es todavía más aberrante es que se hace hasta para sostener organismos que por inercia son de competencia privativa del nivel central del Estado, tal es el caso de la Policía Nacional a la cual debe proveerle casi todo lo necesario para su funcionamiento bajo el argumento de que en el marco de la concurrencia en materia de “seguridad ciudadana” las entidades territoriales autónomas deben coadyuvar de esa forma, con la agravante de restringirles toda posibilidad de constituir su propia guardia autonómica salvo al nivel municipal,<sup>133</sup> con la que hagan uso de la fuerza pública para

---

<sup>131</sup> **LEY N° 154 DE CLASIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE IMPUESTOS Y DE REGULACIÓN PARTA LA CREACIÓN Y/O MODIFICACIÓN DE IMPUESTOS DE DOMINIO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS**, de 14 de julio de 2011: Los artículos que regulan al respecto son los siguientes: “**Artículo 21. (Informe de la Autoridad Fiscal).** **I.** Recibido el proyecto de ley de creación y/o modificación de impuestos, la Autoridad Fiscal verificará los incisos a) y b) del artículo precedente y el cumplimiento de la clasificación de hechos generadores establecida para cada dominio tributario en la presente Ley, y emitirá un informe técnico. **II.** La parte del informe técnico referida al cumplimiento de la clasificación de hechos generadores establecida para cada dominio tributario en la presente Ley, y los límites establecidos en el parágrafo IV del Artículo 323 de la Constitución Política del Estado, será favorable o desfavorable y de cumplimiento obligatorio. El informe técnico podrá incluir observaciones y recomendaciones sobre los incisos a) y b) del artículo precedente. **III.** La Autoridad Fiscal emitirá el informe técnico en el plazo máximo de treinta (30) días hábiles.

**Artículo 22. (Tratamiento del proyecto de ley).** Con el informe técnico favorable de la Autoridad Fiscal, los gobiernos autónomos departamentales y municipales, a través de su órgano legislativo y mediante ley departamental o municipal, según corresponda, podrán aprobar el proyecto de ley de creación y/o modificación de impuestos.”

<sup>132</sup> Lo anterior no ha ocurrido sólo en materia de seguridad ciudadana donde forzosamente se han pretendido encuadrar varios aspectos que por su naturaleza jurídica correspondían a competencias exclusivas o privativas del nivel central, incluso por residualidad, traspasándole la carga económica a las entidades territoriales autónomas; sino que ha pasado también en las competencias concurrentes de gestión del sistema de salud y educación. La primera, delimitada por el artículo 81 de la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización, y la segunda mediante la Ley N° 70 Avelino Siñani Elizardo Pérez.

<sup>133</sup> **LEY N° 264 DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA “PARA VIVIR UNA VIDA SEGURA”**, de 31 de julio del 2012, en su artículo taxativamente prohíbe lo siguiente: “(PROHIBICIÓN DE DUPLICIDAD DE FUNCIONES).- **I.** La Policía Boliviana como fuerza pública

hacer cumplir su normativa autonómica, no quedándole más remedio que dirigirse a manera de ruego o súplica ante dicho ente policial cuando precisa apoyo y restablecimiento del orden público.<sup>134</sup>

Lo propio ocurre con el pago de prediarios que le ha sido groseramente impuesto mediante decretazo, siendo que el régimen penitenciario al no estar contemplado dentro de las distribución de competencias de la Constitución Política del Estado, cae por residualidad bajo responsabilidad del nivel central estatal al rigor de lo dispuesto por el artículo 297 párrafo II de la precitada norma constitucional, lo cual no sólo es atentatorio a su Autonomía económico-financiera sino que invade frontalmente su competencia exclusiva de aprobación de su presupuesto y programación operativa anual, pues le confisca recursos y borra de un plumazo el destino que éstos tenían para asumir dicha carga, entre otras que no estaban previsionadas<sup>135</sup>.

### 2.3.1.3. Autonomía normativa.

Implica la potestad de poder dotarse de un derecho propio, vale decir, de emitir sus propias leyes, decretos, resoluciones y reglamentación en general<sup>136</sup>. En este ámbito las entidades territoriales autónomas en Bolivia se encuentran también afectadas en la plenitud de su

---

*depende de la Presidenta o del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, a través de la Ministra o el Ministro de Gobierno, tiene la misión específica integral e indivisible de la defensa de la sociedad, la conservación del orden público y el cumplimiento de las leyes, bajo mando único. Las entidades territoriales autónomas no podrán constituir una entidad pública u organización de cualquier género de carácter privado, que cumpla una o más de las misiones específicas de la Policía Boliviana, o cualquier función que ésta desarrolle.”*

<sup>134</sup> Este punto ha sido muy criticado no sólo porque resulte inadmisibles que deba imponerse la sostenibilidad económica financiera de una entidad ajena a los gobiernos autónomos sino que privativa del nivel central del Estado y por ende, no transferible ni susceptible de delegación; sino que ha significado hasta un retroceso en la cualidad de mando que gozaban los ex Prefectos antes del cambio constitucional, pues al ser parte del Poder Ejecutivo, ostentaban la condición de Comandantes Departamentales de la Policía, mientras que en la actualidad al encontrarse bajo subordinación y dependencia privativa del Ministerio de Gobierno del Nivel Central del Estado, obedecen sólo a sus órdenes y por su norma especial sólo tienen el deber de hacer cumplir la Constitución y Leyes nacionales. Por tanto, la exigibilidad y ejecutividad de las normas autonómicas quedan prácticamente replegadas a un ámbito de coordinación interinstitucional y/o de orden judicial.

<sup>135</sup> Otro ejemplo es el pago forzado de los títulos de bachiller que incluso es objeto de “débito automático” en aplicación del artículo 116 de la mentada Ley N° 031 Marco de Autonomía y Descentralización, e incongruentemente deja sin efecto ni validez legal alguna a la autonomía económico-financiera que pregona su artículo 102 en los siguientes términos: “(LINEAMIENTOS GENERALES). La administración de los recursos de las entidades territoriales autónomas se ejercerá en sujeción a los siguientes lineamientos: (...) 2. Autonomía económica financiera, para decidir el uso de sus recursos y ejercer las facultades para generar y ampliar los recursos económicos y financieros, en el ámbito de su jurisdicción y competencias”

<sup>136</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008. Págs. 22-26. Según este autor, el término autonomía es polisémico y partiendo de la distinción de autonomía política y autonomía administrativa seguida en el Derecho Español, centra su atención en 3 cosas: a) La importancia de la potestad de legislación para un ente territorial, b) Diferencia entre lo “normativo legislativo” y “normativo reglamentario”, c) Significado etimológico del término. Luego de este análisis se refiere a la autonomía en un sentido fuerte de “autolegislación”= “autonomía política.

Autonomía toda vez que como se ha dicho líneas supra, el nivel central del Estado vía ley suele acaparar el ejercicio de facultades reglamentarias y ejecutivas sobre las materias concurrentes, o descomponer a la mínima expresión el contenido de la materia dejándola prácticamente vacía al asignarle alguna potestad meramente ejecutiva, tal como ocurre con la ejecución de programas educativos o pago de servicios básicos, equipamientos e infraestructura de los establecimientos de salud de tercer nivel de atención así como de institutos técnicos y tecnológicos, sin posibilidad de administrar en sí mismo la generalidad de recursos humanos, económicos y materiales del sistema de salud y de educación que hacen la gestión de manera integral.

Esto también ha ocurrido en competencias compartidas, citando por ejemplo a la competencia compartida de juegos de lotería y azar, que mediante la Ley N° 060 de Juegos de Lotería y de Azar del 25 de noviembre del 2010, restringe a las entidades territoriales autónomas la potestad de incursionar en juegos de azar y permite solo regular el juego de lotería constituyendo al efecto operador del juego, que para poder llevar a cabo dicha actividad debe previamente obtener su respectiva licencia ante la Autoridad de Fiscalización y Control Social del Juego, como única entidad facultada para fiscalizar, controlar y sancionar las operaciones, lo cual es invasivo al ejercicio de la potestad ejecutiva de dichas entidades sobre esta materia al impedirles establecer un régimen sancionador propio emergente de la comisión de infracciones administrativas no sólo por parte de su personal sino de los jugadores; además de captar en exclusiva recursos tributarios a favor del nivel central del Estado tales como el impuesto al juego y a la participación en los juegos, distribuyendo como consuelo un porcentaje o alícuota parte de esta percepción a los gobiernos autónomos.

Finalmente, también las competencias exclusivas se han visto perjudicadas e invadidas al reatar el ejercicio de la potestad legislativa a la previa emisión de una ley nacional sobre dicha materia. Tal es el caso de la competencia sobre patrimonio cultural (Artículo 86 parágrafo II numeral 2 de la LMAD), patrimonio natural (artículo 87 parágrafo I de la LMAD) y de ordenamiento territorial (Artículo 94 de la LMAD). Lo más preocupante es que esta aberración ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional dentro de su Sentencia Constitucional N° 2055/2012 de 16 de octubre de 2012, que declara compatible con la Constitución el artículo 94 de la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización que trata del ordenamiento territorial.<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> El artículo de referencia dispone lo siguiente: **(ORDENAMIENTO TERRITORIAL). I. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 33, del Parágrafo II, Artículo 298 de la Constitución Política del Estado,**

#### 2.3.1.4. Autonomía territorial administrativa<sup>138</sup>.

Esto comprende la facultad de administrar un territorio determinado, con la consiguiente potestad de normar, controlar y fiscalizar la prestación de todos los servicios públicos dentro de su jurisdicción que estuviera relacionada con sus competencias. En este ámbito podrá desplegarse dentro del espacio geográfico a los efectos de desconcentrar funciones en organismos o dependencias.

En cuanto a este tipo de Autonomía, las entidades territoriales autónomas también se han visto perjudicadas pues como se ha dicho líneas supra, la Sentencia Constitucional N° 2055/2012 ha condicionado el ejercicio de la competencia exclusiva que la Constitución les había asignado en materia de ordenamiento territorial<sup>139</sup>, debiendo esperar a la emisión de

---

*el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas:*

1. Diseñar la política nacional de planificación y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, estableciendo normas técnicas de cumplimiento obligatorio de acuerdo a los objetivos y metas del Plan General de Desarrollo. Estas políticas deberán establecer las directrices para: la elaboración de planes de ordenamiento territorial y planes de uso del suelo departamentales, municipales y de las autonomías indígena originaria campesinas; y las reglas que faciliten la coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, así como entre estos últimos.

2. Establecer los criterios técnicos, términos y procedimientos para la conformación de regiones como espacios de planificación y gestión. Al respecto cabe señalar, que el nivel central del Estado no es el titular de la facultad legislativa sobre las precitadas competencias, por lo que los alcances establecidos en los párrafos II, III y IV del art. 94 no corresponden a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

En tal sentido, el Tribunal Constitucional establece que debe ser la Ley nacional de Políticas de Ordenamiento Territorial la que establezca los alcances de dicha competencia, razón por la cual todos los niveles de gobierno deben coordinar con el Nivel Central en el marco de las políticas nacionales. Esto podría ser desfavorable a las entidades territoriales autónomas en la emisión de algunas leyes que pese a conflictos de ejercicio competencial y colisión de leyes, en las que primaria la definición de la competencia en las Leyes Nacionales. Por tanto, de manera indirecta obliga a esperar la emisión de la Ley Nacional para emitir la legislación autonómica.

<sup>138</sup> KEATING, Michael. *Regionalismo, autonomía y regímenes internacionales*. University of Western Ontario. Working Paper n. 66. Barcelona. 1993. Según este autor existen un conjunto de demandas culturales, económicas y políticas que sirven de base para la demanda de autonomía territorial. Así por ejemplo, en las *demandas culturales* preponderan las lingüísticas (lenguas regionales, lenguas de Estado y lenguas internacionales) en las que suelen adoptarse medidas de protección y promoción de las lenguas minoritarias. En lo *económico*, hay una serie de estrategias practicadas por gobiernos e intereses regionales tales como la estrategia de presión para obtener protección y subvenciones, sin embargo dicha medida se dificulta a causa de las presiones de la competencia internacional y las reglas de los regímenes internacionales de libre comercio que limitan subvenciones. También ocurren *demandas sociales* por parte de ciudadanos que solicitan protección contra los efectos desestabilizadores del mercado, lo que resulta muy difícil para las regiones porque falta una base presupuestaria suficiente y un sentido de solidaridad. Finalmente, hay *demandas simbólicas* como la independencia formal, las banderas, los equipos deportivos internacionales, etc., que aunque parezcan intrascendentes pueden generar conflictos políticos.

<sup>139</sup> BARRIOS SUELVZA, Franz Xavier. Artículo: *Un enfoque cúbico de ordenamiento territorial*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 23, (jun. 2002). Caracas. Págs. 1-15. Según este autor la sociedad boliviana inició en 1994, un intenso proceso de consolidación territorial que desembocó en un modelo de descentralización pro-municipalista. Del sesgo pro-municipalizador surge la asfixia al nivel meso y propone métodos para encarar rediseños territoriales y plantea un sistema de variables que comprenden 3 grandes bloques terminológicos (cúbico-competencial, geográfico-estatal y político-institucional) subdivididos en 3 variables que pretende vaciar en un “cubo”. Dentro del bloque “cúbico-competencial”, tenemos 3 dimensiones de arranque: 1) Niveles territoriales, 2) Materias, y 3) Ejercicio o facultades. Advierte que la opción más plausible de alterar el cubo metodológico de arranque proviene de su natural expansión “hacia los costados” o “ancho material” que transforma al cubo básico en un “paralelepípedo”.

una previa Ley nacional que establezca las directrices aplicables al efecto, en el entendido que el nivel central ostenta la competencia exclusiva sobre política de planificación territorial y ordenamiento territorial (artículo 298 parágrafo II numeral 33 CPE).

Sin embargo, cabe resaltar que ya la norma constitucional sienta las bases de la organización territorial del Estado distinguiendo como unidades territoriales<sup>140</sup> a: departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.<sup>141</sup> Es más, prevé que la creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo con las condiciones establecidas en la Constitución y la Ley.<sup>142</sup>

Agrega la Constitución, que las regiones formarán parte de la organización territorial en los términos y condiciones que determinen la Ley.<sup>143</sup> Esta última se encuentra definida en el artículo 280 del mismo texto constitucional en los siguientes términos:

*“I. La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura,*

---

Además enfatiza que es menester distinguir una dotación competencial plena (cuando un nivel territorial asume la cadena completa de legislar, administrar y financiar una competencia) de una dotación competencial parcial (cuando la competencia es asumida por el Estado de tal modo que supone una separación entre los niveles de legislación y administración). La combinación “cúbica” de las dimensiones territoriales, nos introduce al concepto de “matriz de distribución competencial” y a otros dos bloques conceptuales adicionales: 1) La dimensión geográfica estatal (nucleamientos espaciales, fronteras interterritoriales y distritos interterritoriales), y 2) La dimensión político-institucional de todo orden territorial (modo de Estado, órganos de gestión y sistemas de coerción).

<sup>140</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN “ANDRÉS IBAÑEZ”, de 19 de julio de 2010. Según el artículo 14 parágrafo II de esta Ley, el territorio se organiza para un mejor ejercicio de gobierno y la administración pública en unidades territoriales. Dicha normativa define en su artículo 6 parágrafo I numeral 1) a la unidad territorial como: “(...) un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino. El territorio indígena originario campesino se constituye en unidad territorial una vez que acceda a la autonomía indígena originaria campesina. La región podrá ser una unidad territorial de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Estado y la presente Ley”. Todo ello en concordancia con el artículo 13 de esa misma normativa.

<sup>141</sup> AYO, Diego. Artículo: *Meso en cadena: regional, urbano/rural, étnico/cultural*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). 1era edición. Plural Editores. La Paz-Bolivia. 2003. Págs. Págs. 55-86. En criterio de este autor Bolivia debería reconfigurarse en una diversidad de mesos, que el mismo denomina como “mesos en cadena”, refiriéndose a una variedad de niveles gubernamentales intermedios, que concuerden más con la realidad nacional y contradicciones internas. Bajo esta premisa plantea un sólido meso regional que tienda a fortalecer las prefecturas porque en el periodo en que analiza la situación era impensable hablar de descentralización; luego una meso urbano-rural de la que surjan grandes áreas metropolitanas con incidencia en lo rural. Una meso étnico-cultural, que no sólo consolide distritos o municipios indígenas, sino que de paso a regiones indígenas con ciertas potestades gubernativas. Finalmente, propone un meso mancomunado que incentive tanto la conformación de mancomunidades desde lo municipal, sino que también cuente con incentivos y respaldo nacional.

<sup>142</sup> El mandato a Ley que hace la norma constitucional, corresponde a la actual Ley N° 339 de Delimitación de Unidades Territoriales del 14 de enero del 2013.

<sup>143</sup> La Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez”, de 19 de julio de 2010, desarrolla todo un capítulo sobre la región complementado procedimental y operativamente por la Ley N° 339 de Delimitación de Unidades Territoriales antes mencionada.



*lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un espacio de planificación y gestión.*

*Excepcionalmente una región podrá estar conformada únicamente por una provincia, que por sí tenga las características definidas para la región. En las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes, podrán conformarse regiones metropolitanas.*

*II. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establecerá los términos y procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones.*

*Donde se conformen regiones no se podrá elegir autoridades provinciales.*

*III. La región podrá constituirse en Autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones. Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental.”*

Respecto de la conformación de nuevas unidades territoriales es precisamente la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización la que aclara que los territorios indígena originario campesinos y las regiones pasarán a ser unidades territoriales una vez que, cumpliendo los requisitos de ley, hayan decidido constituirse en Autonomías Indígenas Originaria Campesinas o Autonomías Regionales, respectivamente. En cambio, la creación de nuevas unidades territoriales estará sujeta a las condiciones y procedimientos normados de una ley especial nacional, siendo ésta la mentada Ley N° 339 de Delimitación de Unidades Territoriales<sup>144</sup>. Se advierte que la inobservancia de lo preceptuado en la Constitución y dicha ley será causal de nulidad del acto normativo correspondiente.

Seguidamente, se prevé la modificación y delimitación de unidades territoriales existentes remitiéndose de nuevo a lo dispuesto por la Ley especial; luego se estipula que la creación de nuevas unidades territoriales necesariamente conllevará la modificación y delimitación simultánea de las unidades territoriales de las que se desprenden, aunque obviamente el Estado promoverá la fusión de unidades territoriales con población inferior a cinco mil

---

<sup>144</sup> **LEY N° 339 DE DELIMITACIÓN DE UNIDADES TERRITORIALES**, del 14 de enero del 2013. Aclara el artículo 20 de esta ley que los límites expresados en las normas de las unidades territoriales anteriores a la vigencia de la presente Ley, en cuanto a su ubicación geográfica, se clasifican en precisos o imprecisos. Los límites de las unidades territoriales clasificados como precisos, serán remitidos al procedimiento de demarcación territorial. El procedimiento de demarcación territorial no deberá alterar ni modificar el trazo limítrofe preciso aprobado por Ley. Mientras que los límites de las unidades territoriales clasificados como imprecisos, deberán ser sometidos al procedimiento de delimitación de unidades territoriales, distinguiendo al efecto dos tipos de trámites de delimitaciones: intradepartamental e interdepartamental.

(5000) habitantes para evitar la proliferación de unidades territoriales de escasa densidad poblacional (artículo 16 de la LMAD).

Finalmente, el artículo 17 de la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización contempla alternativas de solución en caso de conflictos de límites cuyo procedimiento se encuentra detallado en la Ley N° 339 de Delimitación de Unidades Territoriales. La disposición legal de referencia establece que los conflictos de límites existentes entre municipios deberán ser resueltos en la vía conciliatoria considerando criterios históricos y culturales. En caso de no existir acuerdo o conciliación, y agotado el trámite administrativo previsto en la normativa antes indicada, se dispone que los conflictos de límites existentes entre las unidades territoriales municipales de un mismo departamento y que no comprometan límites departamentales, serán dirimidos por referendo, a solicitud del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado y a convocatoria de la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley; referendo que será administrado por el Órgano Electoral Plurinacional. Este procedimiento no procederá en conflictos de límites interdepartamentales.

### **2.3.2. Concepto de Autonomía en algunos documentos internacionales.**

#### **2.3.2.1. Carta de Versalles.**

El documento internacional con el que arranca el reconocimiento a la autonomía local en el viejo continente es la Carta Europea de las Libertades Municipales adoptada en 1953, Versalles, a tiempo de celebrarse los Estados Generales de los Municipios de Europa, que establece principios y definiciones fundamentales en relación a la Autonomía Municipal, cuya aplicación fue apoyada por la Asamblea Parlamentaria en el seno del Consejo de Europa.<sup>145</sup>

Este documento fue aceptado por el Comité de Ministros, que sugirió que la *autonomía local* quede garantizada con la suscripción de un convenio que la vuelva jurídicamente vinculante, *cualificándola* en tal sentido *como un derecho humano* que merece protección. Este criterio no es compartido por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales por no

---

<sup>145</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *Tendencias actuales de la administración y del Derecho Administrativo en Europa*. Monografía: “La Carta Europea de la Autonomía Local”. Programa de Doctorado en Derecho “Sociedad Democrática, Estado y Derecho” impartido en la Universidad Arturo Prat, Iquique-Chile. 2006-2008. Págs. 5 a 10. Explica este Autor que el Estatuto del Consejo de Europa prevé la existencia de tres órganos: El Comité de Ministros, la Asamblea Consultiva y el Secretario General. Particularmente, la Asamblea puede dirigir recomendaciones al Comité de Ministros, ya sea por iniciativa propia o por cuestiones sometidas consulta por parte de este último. Se compone de 630 parlamentarios, 315 representantes y 315 suplentes. Sus recomendaciones pueden estar también dirigidas a la sociedad en general y organismos internacionales.

concebirla como una libertad en abstracto sino como un componente garantizador de la democracia.

La Conferencia adopta una resolución de trascendencia sobre la autonomía local recién en 1968, la que es puesta a consideración de la Asamblea Parlamentaria, órgano que a su vez recomienda su adopción (1970). Esta resolución básicamente contiene importantes lineamientos o principios sobre el manejo de la hacienda pública municipal observados luego en la redacción de la Carta Europea de la Autonomía Local.<sup>146</sup>

Nótese que a la par del proceso evolutivo que tuvo este instrumento internacional en Europa, las reivindicaciones autonómicas propugnadas por los Comités Cívicos en Bolivia, se inspiraron en los mismos principios y definiciones contenidos en la Carta de Versalles, planteando cada vez con más ímpetu el reconocimiento de la autonomía a nivel municipal en el texto Constitucional, pedido que fue materializado por vez primera en 1967, es decir, un año antes de la Resolución adoptada por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales en Europa, propiciando tiempo después el reconocimiento a su vez del nivel departamental.

### **2.3.2.2. Carta Europea de la Autonomía Local.**

La importancia de la Carta Europea de la Autonomía Local como documento internacional, radica en su ámbito de aplicación pues afecta a más de 40 Estados europeos, que debe su desarrollo al soporte teórico-conceptual plasmado en las resoluciones adoptadas en el Consejo de Europa para fortalecer la democracia y descentralización del Poder Público. Fue hecha en Estrasburgo el 15 de octubre 1985.

Explica un prominente jurista que: *“El hecho de que la Carta Europa de la Autonomía Local se apruebe y desarrolle su vigencia en un entramado organizativo-institucional como el Consejo de Europa, condiciona de forma importante su interpretación y le da una entidad autónomamente, como Tratado Internacional, no tendría.”*<sup>147</sup>

En su parte preambular expresa que los Estados miembros del Consejo de Europa con el

---

<sup>146</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *Tendencias actuales de...* Monografía: “La Carta Europea de la Autonomía Local”. Programa de Doctorado en Derecho “Sociedad Democrática, Estado y Derecho” impartido en la Universidad Arturo Prat, Iquique-Chile. 2006-2008. Págs. 10 a 14.

<sup>147</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *Tendencias actuales de la administración y del Derecho Administrativo en Europa*. Monografía: “La Carta Europea de la Autonomía Local”. Programa de Doctorado en Derecho “Sociedad Democrática, Estado y Derecho” impartido en la Universidad Arturo de Prat, Iquique-Chile. 2006-2008. Pág. 5.

objetivo de conseguir una unión más estrecha entre sus miembros, salvaguardar y promover los ideales y principios que son su patrimonio común, llegan a colegir que las entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático y que la existencia de entidades locales investidas de competencias permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano, razón por la cual deciden fortalecerlas profundizando los principios de democracia y descentralización del poder.

Este documento internacional se encuentra estructurado en 3 partes y 18 artículos. Reconoce la existencia entidades locales organizadas democráticamente y con facultades decisionales traducidas en un amplio margen de acción (competencias, modalidades de ejercicio, medios y fines).<sup>148</sup> Esboza un concepto bastante estructurado respecto del alcance y significado de la autonomía local en los siguientes términos:

***Artículo 3. Concepto de la autonomía local.***

1. *Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.*
2. *Este derecho se ejerce por las Asambleas o Concejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por Ley.*<sup>149</sup>

Este concepto puede por analogía aplicarse a los demás tipos de autonomías y resumirse en las siguientes notas caracterizadoras:<sup>150</sup>

1. Un **derecho** y **capacidad efectiva**, vale decir, exigible y cuya carta constitutiva está garantizada por el ordenamiento interno.
2. Que se predica en las *entidades locales*, concretamente municipios, departamentos o regiones.

---

<sup>148</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *Tendencias actuales de...* Monografía: “La Carta Europea de la Autonomía Local”. Op. Cit. Pág. 16.

<sup>149</sup> CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMIA LOCAL. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. Jefatura del Estado “BOE” núm. 47, de 24 de febrero de 1989. Referencia: BOE-A-1989-4370.

<sup>150</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *Tendencias actuales de...* Monografía: “La Carta Europea de la Autonomía Local”. Op. Cit. Págs. 17 a 22.

3. Se reconoce para *ordenar* (potestad normativa) y *gestionar* (v.g. potestades ejecutivas, económico-financieras y sancionatorias, por mencionar algunas).
4. Las potestades que se le conceden a dichas entidades corresponden a una *parte importante de los asuntos públicos* (ornato, abasto, gestión del sistema de salud, etc.)
5. Debe ser *reconocida en el marco de una ley* y preferentemente en la Constitución.
6. Las *competencias* asignadas (potestades que ejercitan sobre una determinada materia) deben ser *ejecutadas bajo su propia responsabilidad*, para lo cual es menester que cuenten con los suficientes recursos financieros que le permitan el cumplimiento de sus fines.
7. Su fin último es el *beneficio de sus propios habitantes*, la satisfacción de sus elementales necesidades.
8. Este derecho debe ser ejercitado por *Asambleas o Concejos elegidos democráticamente* para su legitimidad.
9. Dicha Asamblea o Concejo *no debe oponerse* o resultar contrario *a toda otra forma de expresión democrática* (participación ciudadana, referéndum, etc.).

### 2.3.2.3. Declaración Mundial sobre la Autonomía Municipal.

Este documento tiene como antecedente la Declaración Mundial sobre Autonomía Local adoptada y proclamada por el Consejo de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) en su 27º Congreso Mundial realizado en septiembre de 1985, en Río de Janeiro (Brasil).<sup>151</sup>

Al respecto es conveniente aclarar que la IULA se constituye en la asociación local internacional más antigua (1913), creada en su primer congreso efectuado en Bélgica y tiene el estatus de órgano consultivo ante el Consejo Económico y Social de la ONU, UNESCO y de la OMS, así como ante el Consejo de Europa. Su principal objetivo es promover la autonomía local, fomentar la participación ciudadana y mejorar la administración local en general.<sup>152</sup>

Por su parte, la Declaración Mundial sobre la Autonomía Municipal adoptada por el mismo Consejo de la Unión Internacional de Autoridades Locales, reunido en su 31º Congreso Mundial en Toronto dispone que el principio de autonomía de los gobiernos locales debe ser reconocido en la constitución o legislación básica que regule la estructura de gobierno

<sup>151</sup> OMONTE BARTOS, Víctor. *Municipal...* Op. Cit. Pág. 156.

<sup>152</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *Tendencias actuales de...* Monografía: "La Carta Europea de la Autonomía Local". Op. Cit. Pág. 10.

de cada país.<sup>153</sup>

Conceptúa a la autonomía local manifestando que: “(...) expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos locales para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local. Este derecho debe ser ejercido por representantes o cuerpos de representantes libre y periódicamente elegidos mediante el sufragio universal.”<sup>154</sup>

Seguidamente aborda el alcance de la autonomía en los gobiernos locales, para luego emular medidas estatales que garanticen la vigencia de las autoridades locales evitando practicas arbitrarias de suspensión o disolución de los concejos locales, salvo mediare un debido proceso. Asimismo, recomienda que sean las autoridades locales quienes determinen su propia estructura administrativa interna. De otro lado, fija las condiciones de servicio que deben reunir los representantes locales instituyendo una adecuada retribución económica.<sup>155</sup>

Otro importante precepto recogido en este documento es la de delimitar la naturaleza del control o supervisión de niveles administrativos superiores a los locales en el sentido de estipular que éste debe estar dirigido solo al cumplimiento de la ley. Seguidamente, abordar pautas de administración de los recursos financieros de la hacienda local y a continuación, reconoce el derecho de asociación de autoridades locales en aras de una adecuada y eficiente prestación de servicios comúnmente adoptados. Finalmente, resalta que dicho derecho de asociación incluye la pertenencia a una asociación internacional de autoridades locales, concediendo a todas ellas el derecho de recurrir a la vía judicial para hacer valer su carácter autonómico.<sup>156</sup>

La Declaración Mundial de IULA sobre Autonomía Local adoptada Pro IULA en 1985 fue enmendada en 1993 y ratificada por la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) en 1994. Le sucedió la Declaración Final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales adoptada en Estambul en 1996 y trajo consigo la posterior creación de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos el 05 de mayo del 2004 en París. Su sede principal se encuentra en Barcelona, España. Dicha Organización

---

<sup>153</sup> OMONTE BARTOS, Víctor. *Municipal...* Op. Cit. Pág. 156.

<sup>154</sup> Ibidem. Pág. 156.

<sup>155</sup> OMONTE BARTOS, Víctor. *Municipal...* Op. Cit. Págs. 157 a 158.

<sup>156</sup> OMONTE BARTOS, Víctor. *Municipal...* Op. Cit. Págs. 159 a 160.

Internacional tiene como principales objetivos<sup>157</sup>:

- 1) Promover en el mundo entero, gobiernos locales autónomos fuertes, efectivos y democráticos.
- 2) Fomentar la unidad y cooperación entre los miembros.
- 3) Asegurar una representación política efectiva de los gobiernos locales en la comunidad internacional, en especial en las Naciones Unidas y sus agencias.
- 4) Ser la fuente mundial de información e inteligencia en lo que concierne los gobiernos locales,
- 5) Ser la fuente mundial de formación, intercambio y capacitación, apoyando la estructura y reforzando la libertad y la autonomía de los gobiernos locales y sus asociaciones nacionales.
- 6) Promover el desarrollo económico, social, cultural y ambiental, y servir a la población, sobre la base de los principios de buen gobierno, sustentabilidad e inclusión social,
- 7) Promover la igualdad entre las razas y los sexos, y combatir cualquier forma de discriminación que sea contraria a las leyes internacionales, y/o ilegítima en relación a los valores y a las reglas internas de la organización,
- 8) Ser una organización fuerte y democrática, reflejando en su composición y funcionamiento la diversidad de las esferas locales de gobierno.
- 9) Promover una cooperación descentralizada e internacional entre los gobiernos locales y sus asociaciones nacionales.
- 10) Promover los hermanamientos y las colaboraciones como formas de mutuo aprendizaje y amistad entre los pueblos.
- 11) Desarrollar políticas, programas e iniciativas en el marco de la misión, de los objetivos y valores de la Organización Mundial, que impliquen la búsqueda de métodos apropiados para poder implementarlos, de acuerdo con las reglas internas de la asociación.

#### **2.3.2.4. Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana.**

La Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal fue aprobada por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal en Caracas el 22 de noviembre de 1990, a la cual le sucedió la Declaración de Cartagena de Indias de la Unión Iberoamericana de Municipalistas de 19 de noviembre de 1993. Lee sigue, el Acuerdo Marco sobre la

---

<sup>157</sup> **ESTATUTOS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS.** Aprobados por la Asamblea General Constitutiva el 05 de mayo de 2004 en París, Francia. Enmendados por la Asamblea General Extraordinaria del 26 de abril de 2010 en Chicago, EEUU. Enmendados por la Asamblea General del 03 de octubre de 2013 en Rabat, Marruecos. Art. 3

Autonomía Local en el MERCOSUR, firmado en el marco del XII Congreso de Parlamentos Latinoamericanos el 28 noviembre de 2001.

Este documento se inspira en las raíces comunes de los pueblos iberoamericanos en su vínculo histórico colonial con España. Recoge preceptos rectores de otros documentos tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta Europea de la Autonomía Local. Resalta que el proceso democratizador sea propagado a sus estructuras municipalistas, exigiendo además que el concepto autonómico se materialice a un plano real y no sólo teórico-declarativo de sus ordenamientos.<sup>158</sup>

Denuncia y desaprueba el intervencionismo estatal sobre las municipalidades. Exige la incorporación normativa de criterios descentralizadores auténticos con la suficiente transferencia de competencias, infraestructura, recursos y otros. En este documento nuevamente se impulsa el asociacionismo municipal y se critica que los gobiernos municipales sean ajenos a las políticas nacionales. Incluso se establece la obligatoria adopción de medidas protectoras medioambientales sobre sus recursos naturales y finalmente propugna la facilitación de vías legales que efectivicen la participación ciudadana.<sup>159</sup>

Finalmente, las autoridades locales participantes del III Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales llevado a cabo en San Salvador (El Salvador) el 04 y 05 de septiembre del 2008, han acordado aunar esfuerzos para dotarse de los instrumentos necesarios para el reconocimiento gubernamental de su Autonomía Municipal planteando una propuesta de nueva Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal<sup>160</sup> compuesta de 8 artículos. En dicho documento se expresa el siguiente alcance de la Autonomía Municipal:

***Artículo 3.- Alcance de la autonomía municipal.***

- 1. Las leyes fijarán las competencias básicas de los gobiernos locales que deberán ser plenas y completas, y en consecuencia, sólo podrán ser limitadas por otra autoridad central o regional del ámbito de la ley.*
- 2. Además las autoridades centrales o regionales podrán atribuir a los gobiernos locales competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley, y éstos deberán poder adaptar su implementación a las condiciones*

---

<sup>158</sup> OMONTE BARTOS, Víctor. *Municipal...* Op. Cit. Págs. 161 a 162.

<sup>159</sup> OMONTE BARTOS, Víctor. *Municipal...* Op. Cit. Págs. 163 a 164.

<sup>160</sup> PROPUESTA DE CARTA IBEROAMERICANA DE AUTONOMÍA MUNICIPAL. San Salvador (El Salvador) el 04 y 05 de septiembre del 2008. III Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales. Art. 3.



locales.

3. *Los gobiernos locales tendrán plena libertad, dentro del ámbito de la Ley.*
4. *Deberá consultarse a los gobiernos locales sobre las cuestiones que les afectan directamente, en general, y, específicamente, y de forma previa, sobre cualquier modificación de los límites territoriales locales.*

#### **II.4. Competencia.**

Para Dromi: “Es el conjunto de atribuciones, facultades y deberes que ejercen en forma obligatoria los órganos estatales”.<sup>161</sup> Otros prefieren definirla como una: “Atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto”<sup>162</sup>. Consecuentemente podría afirmarse en términos generales, que las competencias<sup>163</sup> son el conjunto de potestades, atribuciones, derechos y obligaciones que un ordenamiento jurídico reconoce para el ejercicio de la función pública de un determinado órgano-institución de la Administración Pública.

Otros conciben a la competencia como el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer y que es la medida de las acciones que, de acuerdo al ordenamiento jurídico, corresponden a un órgano administrativo. Se la equipara frecuentemente a la aptitud legal de obrar de este último y puede tener diversas acepciones: como un concepto para obrar lícitamente, equiparable a la libertad y capacidad de las personas individuales en el derecho privado, competencia expresa, razonablemente implícita o virtual, etc.<sup>164</sup>

Hasta antes del cambio constitucional, la única norma en Bolivia que conceptualizaba el término era la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, la que definía a la competencia de los órganos administrativos como la *facultad o potestad para conocer y resolver un asunto administrativo cuando éste emane, derive o resulte expresamente de la Constitución Política del Estado, las leyes o disposiciones reglamentarias*.<sup>165</sup>

---

<sup>161</sup> **DROMI**, Roberto. *Derecho Admin...* Op. Cit. Pág. 522.

<sup>162</sup> **OSSORIO**, Manuel. *Diccionario de...* Op. Cit. Pág. 139.

<sup>163</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008. Págs. 74-75. En opinión de este jurista para poder entender la asignación competencial, primeramente debe aclararse el significado de competencia. Indica que existen varias confusiones respecto al alcance del término (con un sector, con un deseo, con una función o con un verbo) y para evitar incurrir en ellas, sugiere comprender que para que las tareas estatales se realicen, el ordenamiento jurídico no sólo distribuye recursos, sino también habilitaciones a los órganos estatales para que éstos produzcan determinados bienes o servicios. Estas habilitaciones para la actuación constituyen competencias y por tanto, comprenden un “ámbito acotado de potencial actuación permitida”.

<sup>164</sup> **GORDILLO**, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 1. Parte General. 10ª edición. Fundación de Derecho Administrativo. Bs. As.-Argentina. 2009. Págs. XII-5 a XII-10.

<sup>165</sup> **LEY N° 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**, del 23 de abril de 2002, Art. 5-I.

Obviamente, esta definición estaba centrada en el accionar del Órgano Ejecutivo y administraciones públicas enunciadas en el ámbito de aplicación de esta ley<sup>166</sup>, razón por la cual se inspiraba más que todo en la facultad ejecutiva, reglamentaria y hasta sancionadora, entendida esta última como dimanante del deber jurídico de hacer cumplir las leyes, reglamentos y sus propios actos administrativos con carácter definitivos o su equivalentes, más conocida como autotutela.

En cambio, la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización, moderniza el concepto anterior adaptándolo al reconocimiento de Gobierno Autónomos y consiguiente, distribución y clasificación de competencias que hace la Constitución. Define a la competencia en los siguientes términos:

***Competencia.- Es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. Una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida, con las características establecidas en el Artículo 297 de la Constitución Política del Estado***<sup>167</sup>.

De lo anterior se colige que toda competencia asignada a los diferentes niveles de Gobierno en el listado que esboza la Constitución, confiere a su titular lo siguiente:

1. Es título habilitante para ejercer un conjunto de facultades, potestades o atribuciones.
2. Las facultades o potestades conferidas siempre recaen sobre una determinada materia.
3. Sólo puede ser asignada por la Constitución o la Ley, esta última aplicará por cláusula de residualidad inspirada en el principio de reserva de ley.<sup>168</sup>
4. Puede ser de tipo privativa, exclusiva, concurrente o compartida.
5. Según el tipo de competencia asignada tendrá un mayor o menor número de facultades ejercitables sobre la materia.

---

<sup>166</sup> **LEY N° 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**, del 23 de abril de 2002, Art. 2: “I. La Administración Pública ajustará todas sus actuaciones a las disposiciones de la presente Ley. A los efectos de esta Ley, la Administración Pública se encuentra conformada por: a) El Poder Ejecutivo, que comprende la administración nacional, las administraciones departamentales, las entidades descentralizadas o desconcentradas y los Sistemas de Regulación SIRESE, SIREFI y SIRENARE; y b) Gobiernos Municipales y Universidades Autónomas”.

<sup>167</sup> **LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**, del 31 de julio de 2010, Artículo 6 párrafo II numeral 4).

<sup>168</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. Art. 297: “(...) II. Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley”.

De allí que algunos tratadistas afirmen que la competencia está constituida por el conjunto de *funciones* (fines o tareas) y las *atribuciones* (medios o instrumentos para el desarrollo de las funciones) que se entregan a un determinado órgano o sujeto estatal por el ordenamiento jurídico<sup>169</sup>. Se caracteriza por ser *irrenunciable, inexcusable y de ejercicio obligatorio*, pudiendo al interior de un mismo órgano administrativo adoptarse figuras derivadas de la jerarquía tales como la avocación, delegación o sustitución para traspasar el ejercicio de conocimiento de un determinado asunto de un servidor público a otro<sup>170</sup>.

En cambio, entre niveles de gobierno, las competencias sólo pueden ser transferidas o delegadas en un solo tipo de competencia, sin que el delegante o transferente pierda la titularidad de la facultad legislativa. Estas figuras serán examinadas con más detenimiento en el Capítulo VI de la presente investigación.

#### **2.4.1. Competencia y Jerarquía.**

No es posible hablar de competencia y abstraerse del término “jerarquía”. Competencia y jerarquía, son categorías de estudio sin las cuáles no podría concebirse la Administración Pública en general, Órganos o Sujetos Estatales,<sup>171</sup> pues el Estado debe dotar a los diversos entes que lo componen, de un determinado grupo de atribuciones concretas expresamente señaladas en una norma jurídica y que sinteticen la labor que éstos deben desarrollar.

Por esta razón, Carlos Böhrh acertadamente asevera que: *“Cada una de las competencias –o tipos de competencias, si se quiere- se articula en función de una combinación particular entre potestades y órganos territoriales que la ejercen, abstracción hecha de las materias”*<sup>172</sup> En tal sentido, cabe precisar que la Administración Pública es una compleja estructura con diversos grados y niveles semejantes a los que se observa en la esfera militar o castrense, cuyos entes estatales muchas veces suelen relacionarse con otros ejerciendo supremacía sobre éstos por encontrarse en un nivel superior.

Lógicamente, aquellos que se encuentran en un grado inferior mantienen respecto del superior una relación de subordinación y deber de obediencia. La sucesión de estos grados

---

<sup>169</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 298.

<sup>170</sup> LEY N° 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, del 23 de abril de 2002, Arts. 5-II, 7, 8 y 9.

<sup>171</sup> MARTÍNEZ BRAVO, Juan Alberto. *Derecho Admin...* Op. Cit. Págs. 51 a 52, 77 a 82.

<sup>172</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para la construcción del Estado Autonómico en Bolivia*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Editorial Cuatro Hnos. La Paz-Bolivia. 2010. Pág. 17.

y relaciones antes descritas (*supremacía y subordinación*), gráficamente expresadas constituyen la línea recta en la Administración Pública, que suele representarse en un eje cartesiano.

Pero puede ocurrir que dichos entes se encuentren en el mismo nivel, es decir, ninguno sea superior o inferior al otro, cuyo resultado sea la relación de *coordinación* entre éstos. Tal es el caso de las entidades territoriales autónomas que al rigor del artículo 276 del texto constitucional gozan de igual jerarquía o grado constitucional entre sí y frente al nivel central de gobierno.

Esta sucesión de grados y relacionamiento coordinativo se expresa gráficamente en una línea horizontal dentro de la estructura de la Administración Pública.<sup>173</sup> Por cuanto, podría definirse a la jerarquía administrativa como la simultánea concurrencia de relaciones de supremacía, subordinación y control que se dan al interior de la estructura de la Administración Pública, ya sea en línea recta u horizontal.

El ejercicio de una función se hace en base a atribuciones claramente otorgadas cuyo conjunto forma lo que se llama competencia.<sup>174</sup> Este concepto engloba a su vez obligaciones que han sido normadas para órganos y sujetos estatales de un Estado, aclarando que los primeros normalmente corresponden a una forma organizativa centralizada o desconcentrada, carentes de personalidad jurídica, sin patrimonio propio y que se encuentran subordinados respecto de una Administración Central; mientras que los segundos por corresponder a una forma descentralizada de organización administrativa resultan antagónicos a los primeros, puesto que poseen personalidad jurídica, patrimonio propio y se encuentran sujetos a mera tuición.<sup>175</sup>

Se concluye pues que el fundamento de la competencia radica en la pluralidad de órganos que integran la Administración Pública, Órganos o Sujetos Estatales y la distribución de las distintas funciones entre ellos,<sup>176</sup> que más adelante abordaremos al revisar las formas de distribución competencial. No obstante, esta esfera de atribuciones determinada por el derecho objetivo u ordenamiento jurídico positivo es irrenunciable e improrrogable,<sup>177</sup> pues ninguno de los entes estatales puede ejercer competencias no previstas por ley o que

---

<sup>173</sup> MARTÍNEZ BRAVO, Juan Alberto. *Derecho Admin...* Op. Cit. Pág. 77.

<sup>174</sup> DERMIZAKY PEREDO, Pablo. *Derecho Administrativo*. 5ta. Edición. Cochabamba-Bolivia. Editora J.V. 2001. Pág. 70.

<sup>175</sup> MARTÍNEZ BRAVO, Juan Alberto. *Derecho Admin...* Op. Cit. Pág. 77.

<sup>176</sup> VASQUEZ, Fernández. *Diccionario de...* Op. Cit. Pág. 112.

<sup>177</sup> DROMI, Roberto. *Derecho Ad...* Op. Cit. Pág. 241-242.

corresponden a otros, siguiendo el principio rector de sometimiento pleno a la ley y principio de legalidad, so pena de viciar de nulidad su actuación administrativa.<sup>178</sup>

Siguiendo esta línea, la mayoría de los tratadistas argumentan que la competencia es comparable a la capacidad en el derecho privado, pero diferenciándolas en su extensión pues de la manera que en el derecho civil la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, inversamente en el derecho administrativo la incompetencia es la regla y la competencia la excepción.

Este criterio normalmente se funda en la presunción legal de que todo asunto que no está expresamente normado como competencia de determinada autoridad administrativa, le está expresamente prohibido.<sup>179</sup> La vinculación estrecha entre competencia y norma jurídica es doctrinalmente conocida como “principio de legalidad administrativa”, el cual se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración y le otorga facultades de actuación definiendo sus límites.<sup>180</sup>

#### **2.4.2. Componentes de la Competencia: Materia, Facultad y Territorio<sup>181</sup>.**

Al hablar de competencia suele definírsela como el conjunto de atribuciones, facultades o potestades concretas que el ordenamiento jurídico ha previsto para que una determinada autoridad conozca sobre una materia o asunto público particular.<sup>182</sup> Las facultades o potestades son medios jurídicos con que cuenta la Administración Pública, Órganos o Sujetos estatales para desplegar su actividad.<sup>183</sup>

Por ello, suele definirse a la **facultad** como un poder, potestad o atribución en general.<sup>184</sup> Otros la equiparan a las habilitaciones conferidas a los órganos estatales para que produzcan determinados bienes o servicios; aunque también es definida como la capacidad

---

<sup>178</sup> LEY 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, del 23 de abril de 2002. Art. 4 inc. c) y g), 32 y 35.

<sup>179</sup> LEY 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, del 23 de abril de 2002. Art. 4 inc. c).

<sup>180</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y et. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. 12ª Edición. Fondo Editorial de Derecho y Economía. 2006. Pág. 449.

<sup>181</sup> BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008. Págs. 75-78. Según este autor las competencias tienen 3 dimensiones: 1) Materia competencial, 2) Territorial y 3) Potestativa, de allí que colige que para distribuir una competencia de forma integral sea necesario hacer precisiones materiales, territoriales y potestativas, que definen 3 asuntos: el qué, el dónde y el cómo, que combinadamente forman “el cubo competencial”.

<sup>182</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. *Diccionario...* Op. Cit. 78.

<sup>183</sup> VASQUEZ, Fernández. *Diccionario de Derecho Público*. 1era. Edición. Bs. Aires-Argentina. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma. 1981. Págs. 594-595.

<sup>184</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. 11ª Edición. Bs. As. – Argentina. Editorial Heliasta S.R.L.1993. Pág. 313.

para adoptar decisiones o ejecutar acciones sobre una determinada materia<sup>185</sup>.

Consecuentemente, al identificar la relación que existe entre uno y otro término, puede concluirse que la competencia es el ejercicio de una potestad sobre una materia determinada. Por ejemplo, si el ordenamiento jurídico establece que los Gobiernos Municipales tienen potestad normativa (aquí estaríamos hablando de la potestad) para regular la disposición de mercados, mataderos, cementerios, entre otros (la materia es la regulación de infraestructuras). Esa es la competencia, el ejercicio de una potestad sobre una materia específica.

El concepto de **materia** no es unívoco, pues sirve para referirse a diversas cosas: áreas o sectores de la realidad material o social (Ej. Salud, educación); objetos concretos (Ej. recursos naturales, cuencas); técnicas o instrumentos técnicos (Ej. planificación, políticas) o actividades del poder público (Ej. Seguridad ciudadana, registros de público).<sup>186</sup> Toda materia está integrada por tres componentes: 1) Jurídico, 2) Técnico y 3) Administrativo-Institucional, cuyo alcance se ve reflejado en la siguiente explicación:

*“(...) Los objetos concretos, áreas o sectores de la realidad, natural o social, asumen la condición de materia a partir de las normas jurídicas que la orientan, organizan y valorizan, en tanto que el componente técnico responde a la naturaleza diversa de cada materia, dependiente de éste la tecnología y los procesos preparatorios o transformativos que se utilizan para su despliegue o aprovechamiento. Y el componente administrativo contiene toda la fase organizativa y de disposición de recursos financieros y humanos que permite, más allá de las particularidades”<sup>187</sup>*

De lo anterior, se colige que existe una íntima relación entre potestad y materia, pues los componentes de esta última antes mencionados se vinculan directamente con las facultades o potestades ejercitables una materia. Así por ejemplo, la facultad legislativa se correlaciona con el componente jurídico de la materia, la facultad reglamentaria con su componente técnico, y la facultad ejecutiva con el componente administrativo-institucional, que comprende: la planeación, organización, gestión de recursos humanos, dirección y control.<sup>188</sup>

---

<sup>185</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Pág. 18.

<sup>186</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Pág. 17.

<sup>187</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Pág. 19

<sup>188</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Idem. Pág. 19-20.

Si las materias se definen jurídicamente –independientemente del significado que en otras ramas del saber científico puedan adoptar- y se mantienen en sus distintos planos la titularidad y el ejercicio competencial, la separación entre las materias y su configuración como ámbitos exclusivos será una tarea compleja, pero no imposible.

Lógicamente, quienes en principio están llamados a forjar estas definiciones jurídicas precisas del alcance particular que tenga cada materia son los legisladores para facilitar la labor interpretativa de la actividad jurisdiccional, pero en el modesto entender de la suscrita investigadora esto no debiera corresponder al legislador ordinario tal como ha ocurrido cuando la Asamblea Legislativa Plurinacional Boliviana, quien arrogándose una labor complementaria y de desarrollo constitucional circunscribe y/o delimita el alcance de materias de especial trascendencia tales como salud, educación, entre otras que se explicarán en el acápite siguiente, y que incumbían al legislador constituyente y estatuyente, siendo no obstante reguladas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Con esto el legislador ordinario ha extendido el objeto de regulación de esta ley, extralimitando el asignado por el artículo 271 de la propia Constitución: *“La Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas”*, tornando vana la legitimidad democrática y participativa que le ha reconocido constitucionalmente el artículo 275 al proceso de elaboración de los proyectos Estatutarios y de Cartas Orgánicas y/o de adecuación en los términos de su artículo 61, pues al proclamarlas como normas institucionales básicas de las entidades territoriales autónomas en su jurisdicción eran las naturalmente llamadas a delimitar el ámbito material preciso de las competencias que le fueron atribuidas constitucionalmente, tal como ha ocurrido en el modelo español.

En suma, la definición jurídica de las materias supone la posibilidad de repartir jurídicamente las actuaciones públicas referidas a una única realidad social. Según se definan jurídicamente las materias, las actividades reservadas a estas materias y a sus titulares pueden ser perfectamente exclusivas sin llegar a la adopción de políticas propias ya sea porque la realidad se haya fraccionado excesivamente o porque la parte reservada a las materias de los entes autónomos no permita una actuación de efectiva incidencia sobre

la realidad social.

Concuerda esta apreciación con el criterio del insigne Dr. Lasagabaster al manifestar que: *“Sobre cada materia se ejerce una competencia, que debe entenderse como una función o potestad. Estas funciones o potestades pueden ser diversas, así la potestad legislativa, reglamentaria, expropiatoria, de revisión de oficio de sus actos, inspectora, etc.”*<sup>189</sup>

Consecuentemente, la potestad pública representa un concepto similar al de poder, porque ambos se encuentran relacionados con el atributo de autoridad que sobre personas o instituciones puede ser ejercida por otra u otras.<sup>190</sup> Por ello, al identificarse las potestades inherentes a la Administración Pública se trae a colación su “régimen exorbitante”, que *“constituye el conjunto o gama de prerrogativas, poderes o potestades jurídicas propias de la Administración Pública para el ejercicio de sus funciones y que no se encuentran dentro de la órbita del derecho común.”*<sup>191</sup>

Pues conforme explica un autor a tiempo de analizar las “relaciones de sujeción especial”, comúnmente suele reconocerse el *ius imperium* de los poderes públicos frente a los ciudadanos, quienes tienen la obligatoriedad de observar sus mandatos, es decir, sujetarse a ellos de manera abstracta o general, quedando limitado el campo de actuación (potestades) de la Administración Pública solo en cuanto al respeto y vigencia de derechos fundamentales o garantías se refiere.

Pero, en ocasiones esos derechos y principios constitucionales pueden verse aminorados por previsión expresa de la norma suprema, dando lugar a las llamadas “relaciones de sujeción especial”<sup>192</sup>, dentro de las cuáles se evidencia que los ciudadanos tienen un status diferente (v.g.: individuos integrantes del clero o milicia, que por precepto constitucional están impedidos de ser elegidos Presidente y/o Vicepresidente), de menor alcance que los demás en cuanto al goce y ejercicio de ciertos derechos y garantías fundamentales (v.g.: ciudadanos tienen garantizado su derecho de concurrir tanto como elector como elegible en la formación o ejercicio de los poderes públicos).

---

<sup>189</sup> **LASAGABASTER**, Iñaki. *Tendencias actuales de...*. Monografía: “El sistema de distribución de competencias”. Op. Cit. Pág. 7

<sup>190</sup> **OSSORIO**, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. 24ava. Edición. Bs. As. Editorial Heliasta S.R.L. 1997, Pág. 779.

<sup>191</sup> **MARTÍNEZ BRAVO**, Juan Alberto. *Derecho Administrativo Boliviano*. 1era. Edición. Santa Cruz-Bolivia. Centro de Publicaciones UPSA, 2002. Pág. 72.

<sup>192</sup> **LASAGABASTER**, Iñaki. *Las relaciones de sujeción especial* 1ª. Edición. Editorial Civitas S.A. Madrid-España. 1994. 417 a 419.



Ahora bien, precisada la conexitud que existe entre potestad, materia y competencia, conviene precisar el **componente territorial**, evitando confundir la organización territorial con la dimensión política de esa organización o distribución territorial del poder, para lo cual me permito citar el siguiente planteamiento:

*“(…) En el ámbito de la organización territorial, la Constitución autoriza la existencia de departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos (ver artículo 269), lo que no entra en contradicción con el hecho de que, en la dimensión política, el régimen de autonomías haya sido concebido en función de cuatro niveles de gobierno: nacional o central, departamental, municipal e indígena originario campesino. La Constitución no prevé ninguna forma de gobierno para las provincias como unidades territoriales, aunque cabe remarcar que las considera una de las referencias territoriales para la conformación de las regiones, algunas de las cuales, dadas ciertas condiciones, podrán acceder a la autonomía. Uno es, en efecto, el concepto de “unidad territorial” y otro el de “nivel territorial de gobierno”.<sup>193</sup>*

Este razonamiento fue profundizado a tiempo al hablar de la jurisdicción territorial sobre la cual las entidades territoriales autónomas se asientan y ejercitan sus potestades conferidas sobre una determinada materia; no obstante, considero pertinente citar aquí la aclaración importante que realiza la jurisprudencia en relación al trinomio potestad, materia y territorio:

***La asignación de facultades y prerrogativas, ligada al reconocimiento de una determinada jurisdicción en la que deberán ser ejercidas, define el “peso competencial” que corresponde a cada nivel de gobierno, es decir, el quantum de poder real que se le asigna a cada uno y cuyo análisis exige de un enfoque combinado, funcional y territorial a la vez, pues así como el ejercicio del poder público no puede ser comprendido sin una adecuada precisión de las áreas especializadas de trabajo estatal (áreas funcionales y competencias en materias concretas), tampoco puede serlo sin la delimitación del componente espacial, es decir, que las prerrogativas se ejercen en materias específicas y en una jurisdicción específica, aspecto que sin duda se utilizará para conjurar los riesgos de dilución temática (saber con exactitud “qué” se***

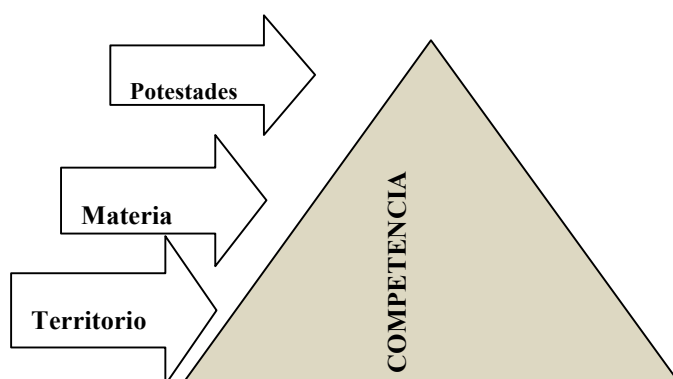
---

<sup>193</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Idem. Pág. 17.

*hace), de responsabilidades (“quién” hace), de recursos (con “que” se hace) y de dispersión territorial (el “donde” se hace).*

*Ello no niega la posibilidad de que una misma materia o área competencial pueda ser disgregada en sus diferentes componentes o elementos funcionales, asignándose cada uno de ellos a más de un nivel territorial, lo que no significa que el binomio “materia/territorio” sea descartado como fórmula de distribución, más al contrario, tiende a ser redimensionado buscando su adaptación a la complejidad del escenario competencial<sup>194</sup>.*

La triple composición de las competencias precedentemente expuesta, queda representada en el siguiente gráfico<sup>195</sup>:



Esta afirmación tiene soporte jurisprudencial, puesto que el Tribunal Constitucional en Bolivia ha expresado de manera categórica lo siguiente:

*“Al efecto la SCP 2055/2012, precisó lo siguiente: “De acuerdo con la Constitución la competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente y compartida (artículo 297 de la CPE), y conforme se infiere del diseño constitucional efectuado para las diferentes autonomías (arts. 272, 298 y ss. de la CPE), el ejercicio competencial se desarrolla a partir de tres ámbitos de identificación: i) El ámbito jurisdiccional; ii) El ámbito material; y, iii) El ámbito facultativo. i) **El ámbito jurisdiccional.** Se refiere a que la competencia que le haya sido asignada a un nivel de gobierno por el sistema de distribución competencial de la Constitución, deberá ser ejercicio únicamente en la jurisdicción que dicho nivel de gobierno administra y gobierna. Así lo establece la Constitución en su artículo 272, al señalar que los órganos de*

<sup>194</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 008/2013, del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>195</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Idem. Pág. 17. Si bien la gráfica se inspira en el texto de este autor, la Tesista elabora la misma variando la forma, más no el contenido.

*gobierno autónomo ejercerán las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.*

**ii) El ámbito material.** *La distribución de competencias realizada por el Constituyente se encuentra diseñada en función de materias, como por ejemplo, salud, educación, medio ambiente, transporte, etc., sobre las que los niveles de gobierno deberán circunscribir su ejercicio competencial.*

*Sobre este particular cabe precisar que el Constituyente boliviano usó una técnica de distribución mucho más compleja que un mero reparto de materias, pues algunas competencias son imbricaciones y superposiciones de varias materias sobre las cuales el nivel de gobierno titular deberá circunscribir sus actuaciones o su ejercicio competencial.*

**iii) El ámbito facultativo.** *Este ámbito recae en los órganos ejecutivos y legislativos de los niveles de gobierno. De acuerdo con la Constitución, son cinco facultades mediante las cuales ejercerán sus atribuciones: facultad legislativa, reglamentaria, ejecutiva, deliberativa y fiscalizadora. Las facultades deliberativa, fiscalizadora y legislativa son de titularidad de los órganos deliberativos. En tanto, que las otras dos facultades: reglamentaria y ejecutiva, son de titularidad de los órganos ejecutivos”.*<sup>196</sup>

#### **2.4.3. Tipos de competencias según la doctrina.**

Siguiendo a Humberto Nogueira Alcalá y Francisco Cumplido Cereceda, las competencias<sup>197</sup> pueden ser de tipo:

1. Material.
2. Territorial.

---

<sup>196</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013**, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>197</sup> **MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.** *El Estado Autónomo. Instituciones, competencias, cooperación y aspectos socioeconómicos.* Tomo I. Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría de Gobierno. Madrid-España. 1993. Págs. 71-75. Págs. De acuerdo a la literatura revisada, las competencias en España se distribuyen a los entes territoriales siguiendo 3 criterios de clasificación: 1) el de su contenido (en qué consiste la competencia), 2) el de su forma de ejercicio (cómo se ejerce esta competencia), el de su titularidad (a quien corresponde la competencia). De acuerdo al primer criterio, las competencias pueden ser: Normativas (cuando corresponde a un determinado ente la facultad de dictar mediante leyes propias una materia) y de ejecución (cuando corresponde a un ente dictar leyes y otro la administración). Según el alcance o intensidad de su ejercicio pueden ser exclusivas (cuando un ente la ejerce con exclusión de todos los demás) o compartidas (dos entes territoriales ejercen competencias sobre una materia: a) puede ocurrir que el Estado se reserve la legislación y deje a Comunidades administración, o b) se reserve las bases legislativas correspondiendo a éstas las leyes de desarrollo y ejecución), y de acuerdo a la titularidad pueden ser: propias (otorgadas por la Constitución, Estatutos o las Leyes) y transmitidas o delegadas (perteneciendo originariamente a un ente territorial como propia, éste la transmite a otro por razones de eficacia de gestión).

3. Jerárquica.
4. Fraccionada.
5. Discrecional.
6. Reglada.

La competencia *material* es aquella que se atribuye a un órgano-institución atendiendo el tipo de materias que va a desarrollar en sus funciones: administrativa, legislativa, judicial, etc. En cambio, la competencia será *territorial* si establece el ámbito espacial en el que el órgano o sujeto estatal ejercerá sus funciones o atribuciones: nacional, regional, etc.

La competencia será *jerárquica* si se determina en razón del nivel jerárquico, grado o lugar que ocupa dentro de la estructura organizativa que ocupa al interior de la Administración Pública, de acuerdo a su capacidad decisoria e importancia. Aunque también puede ocurrir que la competencia sea *fraccionada* en la toma de decisiones y rol desempeñado en ella por los organismos internos (Ej. Capacidad de decisión, informe, etc.), o la concurrencia de dos o más órganos diferentes en la toma de decisiones.<sup>198</sup>

Luego, la competencia será *discrecional* cuando mediando circunstancias de hecho determinadas, la autoridad tienen la facultad de adoptar una u otra decisión, pudiendo elegir entre las diversas alternativas posibles. (Ej. Cuando una autoridad se aparta de un criterio técnico que motivaría el acto definitivo que resuelva el asunto, asumiendo entera responsabilidad por los resultados de la decisión tomada). Sin embargo, los actos discrecionales pueden ser anulables por vicios de forma, incompetencia jerárquica, y todas las causales de invalidez contempladas en el ordenamiento jurídico al efecto.

Contrariamente, la competencia será *reglada* si el ordenamiento jurídico ha previsto que frente a determinadas circunstancias la autoridad debe necesariamente adoptar ciertas medidas que difieren de aquellas que debe adoptar frente a otras circunstancias. En esta última la autoridad tiene nulo margen de discrecionalidad y debe limitarse a actuar en la forma prevista por la normativa vigente, bajo pena también de viciar de nulidad sus actos.<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 298-299.

<sup>199</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Idem. Pág. 299.

Sin embargo, con frecuencia la competencia se clasifica de la siguiente manera<sup>200</sup>:

1. En razón de la materia,
2. En razón del territorio,
3. En razón del tiempo, y
4. En razón del grado.

Así, la *competencia en razón de la materia* se distinguirá de acuerdo al contenido u objeto del acto pues recaerá sobre las actividades o tareas que un órgano puede legítimamente realizar. A *contrario sensu*, se hablará de incompetencia en razón de la materia cuando el órgano administrativo adopte decisiones o emita resoluciones que competen a otros. Ej. Incompetencia respecto a materias legislativas, judiciales, administrativas, etc. Este tipo de incompetencia vicia de nulidad absoluta al acto y por tanto, la acción en su contra es imprescriptible, el acto es inconfirmable y nulo de pleno derecho<sup>201</sup>.

La *competencia en razón del territorio* obedecerá a la forma de organización política o territorial del Estado al que corresponde, distinguiéndose así por ejemplo, en competencias: nacionales, departamentales, provinciales, municipales; federales, estatales, comunales, etc.<sup>202</sup> La incompetencia en razón del territorio vicia también de nulidad absoluta el acto. Por eso la Constitución Política del Estado Boliviano, prescribe lo siguiente: “*Artículo 122. Son nulos los actos de las personas que usurpen funciones que no les competen, así como los actos de las que ejercen jurisdicción o potestad que no emane de la ley*”.

En cambio, la *competencia en razón del tiempo*, según las fases por la que atraviesa el acto podrá ser: permanente, temporaria o accidental. Normalmente es *permanente*, pero en ocasiones la norma otorga facultades a un órgano-institución sólo por un tiempo determinado, en cuyo caso hablamos de *competencia temporaria*. Ej. Cuando en caso de peligro de la seguridad del Estado, amenaza externa, conmoción interna o desastre natural la Presidenta o Presidente del Estado puede declarar estado de excepción.<sup>203</sup> Finalmente, puede ocurrir que una competencia tenga una duración puramente accidental e incluso

---

<sup>200</sup> GORDILLO, Agustín. *Tratado de Der...* Op. Cit. Págs. XII-11 a XII-13.

<sup>201</sup> LEY N° 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, del 23 de abril de 2002, Art. 35 (Nulidad del Acto). I. Son nulos de pleno derecho los actos administrativos en los siguientes casos: a) Los que hubiesen sido dictados por autoridad administrativa sin competencia por razón de la materia o del territorio; b) Los que carezcan de objeto o el mismo sea ilícito o imposible; c) Los que hubiesen sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido; d) Los que sean contrarios a la Constitución Política del Estado, y e) Cualquier otro establecido expresamente por Ley. (...)”

<sup>202</sup> GORDILLO, Agustín. *Tratado de Der...* Op. Cit. Pág. XII-12.

<sup>203</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009, Art. 137.

fugaz, en cuyo caso nos encontramos frente a una *competencia accidental*. Ej. Facultad excepcional de cualquier ciudadano de detener al que comete un delito sorprendido en flagrancia.<sup>204</sup>

Finalmente, nos encontramos frente a la *competencia en razón del grado* a aquella atribuida a los órganos máximos o haya sido distribuida a distintos órganos, diferenciados de los órganos superiores. Pudiendo distinguirse en este caso en competencias: centralizadas, desconcentradas y descentralizadas. Las primeras, están conferidas a los órganos centrales o superiores de un ente. Las segundas, se presentan cuando se atribuye porciones de competencia órganos inferiores dentro de la misma organización o ente; y las últimas, ocurren cuando se atribuyen potestades a un nuevo ente separado de la administración central.<sup>205</sup>

#### **2.4.4. Previsibilidad y exclusividad material.**

Como se ha visto precedentemente, existe relación entre competencia y materia, pues la competencia es el ejercicio de una potestad sobre una determinada materia. Es decir, la facultad o atribución (v.g. reglamentaria, ejecutiva, etc.) sobre un asunto público concreto (vg. salud, impuestos, servicio civil, etc.). Por ello, también suele definirse la “materia competencial” como: “(...) *la dimensión de la competencia referida a un rubro, sector o área de intervención estatal específico.*”<sup>206</sup>

La delimitación de los ámbitos materiales de una competencia reviste una trascendencia política y jurídica, pues acorde a la línea expresada por el Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano, de ello dependerá el *quantum* de poder real o *peso competencial*<sup>207</sup> que se le conferirá a un determinado nivel de gobierno, el cual se conjugará con otros factores tales como ser: la distribución de facultades, el factor económico, territorio, entre otros.

A su vez, con la delimitación precisa de las distintas materias y su configuración como ámbitos exclusivos jurídicos y materiales<sup>208</sup>, se afectará inevitablemente todo el orden

---

<sup>204</sup> GORDILLO, Agustín. *Tratado de Der...* Op. Cit. Págs. XII-12 a 13.

<sup>205</sup> GORDILLO, Agustín. *Tratado de Der...* Idem. Pág. XII-13.

<sup>206</sup> BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. *Propuesta autonómica de ...* Op. Cit. Pág. 21.

<sup>207</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 0008/2013, del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>208</sup> VIVER I-PI SUNYER, Carles. *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Editorial Ariel S.A. España. 1989. Pág. 19. Explica este autor que: “La exclusividad jurídico material significa simplemente, que las distintas materias, definidas jurídicamente, están formadas por un conjunto de tipos objetivos de actividad que les pertenecen de forma exclusiva, sin que desde otras materias puedan atraerse los actos

jurídico de aplicación práctica del ejercicio competencial, propiciando un funcionamiento armónico entre los diferentes órganos-instituciones estatales, evitando solapamientos o interferencias y reduciendo el número de conflictos de competencias. De allí que esa delimitación de la materia, efectuada de manera objetiva y generalizable, garantiza la supremacía de las disposiciones constitucionales distribuidoras de competencias o las asignadas por ley en aplicación de cláusula de residualidad<sup>209</sup>.

En la actividad jurisdiccional presenta utilidad práctica, pues cuanto más clara y precisa sea la delimitación de materias, mayor será la previsibilidad y continuidad de la jurisprudencia, mayor control de la sentencia, reducción del casuismo, entre otros.<sup>210</sup> No obstante, es menester aclarar que cuando se afirma que el contenido de las materias competenciales<sup>211</sup> debe ser preciso y previsible, no se pretenderá absurdamente establecer de antemano y exhaustivamente todos los actos concretos de ejercicio, pero en todo caso podrán determinarse<sup>212</sup>:

1. Los principales tipos objetivos de actividad que configuran núcleo esencial de estos ámbitos materiales.
2. Los criterios generales que permitan extender esos núcleos esenciales hacia las actividades conexiones o relacionadas con ellos mediante vínculos de instrumentalidad u otro tipo, para evitar vacíos legales.
3. Los criterios objetivos que permitan establecer principios generalizables de prevalencia con los que se pueda prevenir los conflictos derivados del entrecruzamiento de materias. (Ej. De especialidad, de no vaciamiento).

---

*concretos de ejercicio de estas actividades, sea cual sea la incidencia práctica que tengan sobre ellas. El concepto jurídico material de exclusividad, es pues, más restringido que el material metajurídico y que el funcional, pero, como veremos, no por ello, deja de tener importantes consecuencias prácticas”.*

<sup>209</sup> **LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**, del 31 de julio de 2010, **Artículo 72. (CLÁUSULA RESIDUAL)**. *Las competencias no incluidas en el texto constitucional de acuerdo al Parágrafo II del Artículo 297 de la Constitución Política del Estado serán atribuidas al nivel central del Estado y éste definirá mediante Ley su asignación de acuerdo al Parágrafo I del mismo Artículo.*

<sup>210</sup> **VIVER I-PI SUNYER**, Carles. *Materias competenciales..* Op. Cit. Págs. 13-16.

<sup>211</sup> **BARRIOS SUELVZA**, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008. Pág. 90-91. En opinión de este jurista, las llaves de asignación competencial nos permiten configurar los dominios competenciales, que son otros campos de gravedad que se despliegan alrededor de quien detenta la legislación sobre una materia. De allí que habla de “dominios” cuando uno sólo legisla y de “codominios” cuando más de uno legisla. Según este autor, por cada materia, habrá diferentes dominios en función de cual nivel es el que ostenta la exclusividad o en función de cuáles son los niveles involucrando en la concurrencia, pero la concurrencia a la que éste se refiere es lo que la CPE Boliviana ha definido como “competencia compartida”

<sup>212</sup> **VIVER I-PI SUNYER**, Carles. *Materias competenciales...* Op. Cit. Págs. 19-20.

La configuración de las materias como ámbitos exclusivos es necesaria y posible, si se cumplen dos requisitos: 1) Adoptar una definición jurídica y objetiva –no finalista- de las materias, y 2) Mantener la distinción entre la titularidad<sup>213</sup> y el ejercicio de las competencias. Empero, existe un número considerable de juristas que esta labor de delimitación material es vana y siempre habrán solapamientos y zonas grises, razón por la cual abogan por una simple delimitación funcional ya que en su opinión las materias se comparten de manera generalizada.<sup>214</sup>

Analizando en detalle las premisas que posibilidad esta delimitación material<sup>215</sup> y acotamiento como ámbito exclusivo, se infiere que de la imposibilidad de ejercer las competencias en forma totalmente aislada y sin interferencias, no deberá deducirse la imposibilidad de separar los títulos competenciales, pues aunque el ordenamiento jurídico prevea mecanismos de cooperación entre entes estatales éstos no pueden ni deben alterar la titularidad de las competencias, ni limitar o condicionar su ejercicio. Por ende, la distinción entre titularidad y ejercicio es de suma importancia pues permite distinguir la inconstitucionalidad de una actuación por falta de título competencial y la que corresponda

---

<sup>213</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008. Pág. 92. A este término el autor, denomina “titularidad competencial”, refiriéndose a la detentación de facultad legislativa exclusiva o concurrente –en Bolivia se llama competencia compartida, pues la concurrencia carece de facultad legislativa- y la diferencia de este concepto frente al “dominio” es que la mirada en este caso está puesta sobre la figura del receptor o emisor competencial, y no en el nivel territorial, pues puede ocurrir que no todo receptor de una materia sea titular. Será titular siempre y cuando ostente la facultad de legislar, si recibe otras facultades (reglamentaria y ejecutiva) sólo será receptor.

<sup>214</sup> **VIVER I-PI SUNYER**, Carles. *Materias competenciales...* Op. Cit. Págs. 21-23.

<sup>215</sup> **LÓPEZ RODÓ**, Laureano. *Estado y Comunidades Autónomas*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid-España. 1984. Págs. 55-79. Según este autor los límites de la competencia estatal trazan el perfil del Estado, si éstos son borrosos o imprecisos, resulta imposible la caracterización del modelo de Estado. Replicando las palabras de Lucas Verdú, asevera que la regulación que el Título VIII hace del régimen autonómico de la Constitución Española, se caracteriza por su ambigüedad y para constatarlo analiza *in prima facie* el sistema de delimitación de competencias establecido por ella. Así indica que el art. 148 señala 22 materias cuyas competencias podrán asumir las Comunidades Autónomas constituidas por las vía de los arts. 143 y 146. Pero el segundo párrafo del propio art. 148 les permite que transcurridos 5 años puedan ampliar sus competencias dentro del marco establecido en el art. 149, plazo que no aplica a las Comunidades instituidas vía el art. 151. Este artículo no enumera nuevas competencias concretas de las Comunidades Autónomas que vengán a completar las 22 de la lista, sino que señala en cambio, las materias que son de la exclusiva competencia del Estado (32). Se trata por tanto de una delimitación negativa de las competencias de tales Comunidades. De ahí que no resulta tarea fácil para el Tribunal Constitucional la delimitación casuística de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas por la técnica compleja y defectuosa usada por la Constitución. Por esta razón el Tribunal ha puesto de manifiesto criterios de delimitación que resultan de suma utilidad: 1) el criterio de interés, en cuyo mérito hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo configurado por la Constitución tenga efectividad práctica; 2) El ámbito territorial, es decir, la acotación de la potestad legislativa por el territorio como límite de validez y eficacia; 3) Las bases que son de competencia estatal, que puede incluir algunas medidas concretas por su contenido, pero necesariamente generales en cuanto a su ámbito territorial de eficacia, cuya definición ha de hacerse por ley; 4) Legislación para el Estado y ejecución para las Comunidades Autónomas.



a un simple vicio en el ejercicio de las propias competencias, ej. Incompetencia en razón del grado jerárquico, lo cual es subsanable y confirmable.<sup>216</sup>

En cuanto a la definición jurídica y objetiva de las materias, cabe aclarar que el hecho de que en la realidad o plano fáctico las materias no sean divisibles o separables no significa que en el plano jurídico tampoco lo sean, puesto que las normas jurídicas pueden definir ámbito materiales que limitan la realidad social de manera artificial, convencional y eventual, lo que es propio del mundo del Derecho. Esta operación o artificio legal de dividir el *continuum* de la realidad social es más fácil cuando se adoptan criterios objetivos, en vez de partir de presupuestos finalistas o metajurídicos. Para ello las definiciones y conceptos empleados en el Derecho positivo, deben ser lo más aproximados a la realidad social y lenguaje ordinariamente utilizado, además que conlleva la aplicación de determinados métodos de interpretación que abordaremos en el Capítulo VI del presente trabajo de investigación.<sup>217</sup>

#### **2.4.5. Sistema de distribución de Competencias.**

En cuanto al sistema de distribución de competencias<sup>218</sup> adoptado por un país puede colegirse el mismo dependerá en gran medida del origen de cada Estado (Unitario, Federal, etc.), distinguiéndose entre los más usuales sistemas los siguientes<sup>219</sup>:

1. Que la *Constitución determine las competencias que corresponden privativamente al Gobierno Central*, correspondiendo el resto a las entidades autónomas o sujetos estatales.
2. Que el *texto constitucional desarrolle las competencias que corresponde a los sujetos estatales o entidades autónomas*, siendo consideradas las demás no previstas como atribuciones del Gobierno Central.

---

<sup>216</sup> VIVER I-PI SUNYER, Carles. *Materias competenciales...* Op. Cit. Págs. 23-24.

<sup>217</sup> VIVER I-PI SUNYER, Carles. *Materias competenciales...* Op. Cit. Págs. 25-26

<sup>218</sup> ALVAREZ CONDE, Enrique. *Las Comunidades Autónomas*. Editora Nacional. Madrid-España. 1980. Págs. 154-155. Según este autor existen dos clases fundamentales de reparto de competencia legislativa: 1) Reparto horizontal de competencias (distribución entre los órganos legislativos estatales y autonómicos de las materias legislativas, de forma que campo legislativo se divide en 2 esferas: materias de competencia estatal y materias de competencia de las entidades autonómicas), y 2) Reparto vertical de competencias (distribución entre órganos legislativos estatales y autonómicos la misma materia, de manera que unos u otros concurren a regularla). En este último caso se puede optar por 3 métodos: 1) De enumeración bilateral (Constitución enumera todas las materias de competencias legislativas del Estado y de los entes autónomos), 2) De enumeración estatal (Constitución sólo enumera materias que entran en la competencia legislativa del Estado, pero todas las materias no listadas pertenecen a los entes autónomos), y 3) De enumeración autonómica ) Constitución lista las materias de competencia de los entes autónomos, pero existe una presunción de competencia a favor de la potestad legislativa estatal).

<sup>219</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *El sistema competencial en el Estatuto de la Autonomía*. Editado por Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati 1989. Pág. 11.

3. Que se adopte una *postura ecléctica*, en virtud de la cual la Constitución contemple tanto las competencias del Gobierno Central y de las entidades autónomas, técnica que se conoce como el “sistema de la doble lista”<sup>220</sup>.

Esta última corresponde al sistema de distribución competencial adoptado en Bolivia y que el Tribunal Constitucional Plurinacional ha presentado en los siguientes términos:

*“Ahora bien, de la distribución de competencias realizadas en la Constitución Política del Estado entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, corresponde precisar que el Constituyente boliviano, ha preferido, a diferencia de otros modelos, establecer un catálogo competencial para el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, las mismas que se encuentran determinadas en nueve listas distribuidas a partir del artículo 298 al 304 de la CPE (...)*

*Asimismo, del análisis de la distribución de competencias efectuada por el Constituyente, se advierte que ésta es de carácter cerrado, esto implica, que ningún nivel de gobierno puede ampliar sus competencias a través de la asunción competencial en sus estatutos y cartas orgánicas sobre aquellas competencias que no hayan sido asumidas por otros niveles de gobierno, sino únicamente deben circunscribirse al ejercicio de las competencias expresamente establecidas en el listado competencial para su correspondiente nivel de gobierno, lo que ciertamente supone una obligatoriedad en la asunción de las competencias, sin que ello implique, tratándose de las competencias exclusivas, que éstas deban ser ejercidas de manera obligatoria de una sola vez, pues el ejercicio competencial debe ser entendido bajo el principio de gradualidad establecido en el artículo 269 de la CPE, principio en virtud del cual las entidades territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades”<sup>221</sup>.*

---

<sup>220</sup> CARRILLO, Marc. *La noción de materia y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. REVISTA VASCA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *El sistema de distribución de competencias: Quince años de Estado de las Autonomías*. Tomo N° 36 (II). Organismo Autónomo del Gobierno Vasco. Oñati-España. 1993. Págs. 101-103. Según este autor, el reto más importante con el que se encontraron las Cortes Constituyentes en España, fue el de la configuración de un Estado basado en autonomía política de las nacionalidades y regiones. La aparición de un Estado plurinacional no consagró diferencias jurídicas en cuanto al contenido de la autonomía política. El esquema de distribución competencial diseñado por el legislador constituyente fue el de la doble lista de competencias (arts. 148 y 149.1 de la CE), más una cláusula residual de cierre del sistema, en la que se establecen los supuestos de prevalencia y supletoriedad del derecho estatal sobre aquel que derive de las Comunidades Autónomas. Este reparto de competencias se basa dos importantes principios: 1) La separación material de las competencias, y 2) rechazo a un sistema de distribución competencial únicamente basado en criterios funcionales, o de concurrencia.

<sup>221</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-

Ahora bien, estudiando cada uno de los sistemas de distribución de competencias que pueden adoptarse, puede ocurrir que el texto constitucional no determine las competencias de los sujetos estatales o entidades autónomas por remitirlas a un momento posterior (v.g.: se dicte una ley especial, derive a las previsiones de un Estatuto Autonómico y/o Carta Orgánica).<sup>222</sup> Una vez determinado, el sistema de reparto competencial<sup>223</sup> dentro de la ley fundamental de un país, el legislador debe emplear diversos criterios para establecer la tipología de competencias (natural, histórico o racional).<sup>224</sup>

La clasificación competencial puede variar en gran medida atendiendo al criterio que se siga y que en el caso boliviano como se ha expresado precedentemente ha optado por el de la “doble lista”, en cuyo mérito la Constitución Política del Estado realiza un *listado primario* de las competencias asignadas tanto al nivel central del Estado como a las entidades territoriales autónomas, y ante la omisión de alguna materia en el catálogo competencial, aplicará la *cláusula de residualidad* de la que hablaremos detenidamente en el Capítulo VI de la presente investigación, pero de la que baste decir que opera como una *presunción juris tantum* en favor del nivel central del Estado, quien bajo este entendido queda facultado para asignarla de manera *secundaria*. Este fenómeno antes descrito ha sido interpretado por la jurisprudencia de la siguiente manera:

***En el caso boliviano, la asignación de competencias entre los distintos niveles subnacionales se produce mediante un catálogo mixto de listas múltiples (separadas) con cláusula residual a favor del nivel central, es decir, que se ha***

---

Bolivia.

<sup>222</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *Tendencias actuales de...* Monografía: “El sistema de distribución de competencias”. Op. Cit. Pág. 1.

<sup>223</sup> BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008. Págs. 80-82. Afirma este autor que el reparto o asignación competencial se ramifica en dos grandes troncos: exclusividad y concurrencia. En el primero hay monopolio de la legislación en un nivel territorial, no necesariamente el nacional. Afirma que la raíz de la asignación competencial es la potestad legislativa, mientras que a quien se asigna la potestad administrativa es un “accidente” en relación a la “raíz” y bajo este contexto plantea 3 escenarios: 1) Que el nivel que legisle retenga para sí todas las funciones competenciales, 2) Que el nivel que legisle retenga las funciones competenciales a su escala, pero que los otros niveles territoriales, que no legislan sobre la materia administren a su escala respectiva; y 3) Que el nivel legislador pierda la administración a favor del ámbito inferior. Concluye que ninguna de estas variantes altera la exclusividad, pues sólo se refieren a la potestad de administración.

<sup>224</sup> ROSATI, Horacio Daniel. *Tratado de Derecho Municipal*. Tomo II. Editorial Rubinzal Culzoni. Santa Fe-Argentina. 1988. Págs. 12 a 15: Refiere este autor que los sistemas normalmente combinan dichos criterios, considerando personalmente que la fórmula más completa con relación específica a los municipios reside en que la Constitución les reconozca a éstos una esfera de competencia propia; que las competencias legislativas municipales versen sobre materias propias, pero que no quede limitada a la actividad puramente administrativa sino también la de gobierno municipal y finalmente que determine con precisión las materias fundamentales, con la salvedad que otras que no estén expresamente previstas, se refieran a intereses locales.

*optado por establecer cuatro listas competenciales separadas (una por cada nivel autonómico) dejando abierta la posibilidad de ajustes concertados en las competencias exclusivas específicamente, mediante la transferencia y la delegación en alguna de sus facultades (las constitucionalmente permitidas, por supuesto), lo que implica que la implementación autonómica y estructuración del mapa competencial se constituyen en procesos progresivos, de sucesivos ajustes de acuerdo a las necesidades de gestión y la correlación de fuerzas en cada coyuntura estatal*<sup>225</sup>.

Por tanto, en Bolivia prima un **sistema de asignación competencial mixto** ya que como afirma el mentado Tribunal, en él coexisten atribuciones privativas para el nivel central propias de un sistema de listas competenciales cerradas (indelegables e intransferibles) que establecen ámbitos de acción pública blindados únicamente a favor del titular, como atribuciones exclusivas, concurrentes y compartidas, propias de los sistemas de listas abiertas, en las que se contempla la movilidad de ciertas facultades en determinadas competencias (exclusivas) mediante mecanismos de delegación y transferencia.

A esta dinámica el Tribunal ha denominado “orden competencial”<sup>226</sup>, el cual responde a tres elementos centrales:

1. Una asignación competencial primaria o fundamental, que estaría conformada por las listas atribuidas por la Constitución Política del Estado a cada nivel de gobierno;
2. Otra secundaria que, tratándose de competencias no previstas en el catálogo primario, se reputan automáticamente a favor del nivel central el cual en aplicación de la cláusula residual;
3. Un proceso de movilidad competencial que si bien no implica un proceso de asignación o reasignación propiamente dicho, significa un cierto nivel de movimiento en las facultades competenciales.<sup>227</sup>

Otro criterio de distribución competencial consiste en distinguir competencias que

---

<sup>225</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 008/2013**, del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>226</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 008/2013**, del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia. En esta declaración ha establecido lo siguiente: “*Se entiende por orden competencial al conjunto de valores, principios, normas (constitucionales y legales), estatutos autonómicos, cartas orgánicas municipales, convenios intergubernativos, mecanismos de transferencia y/o delegación de facultades en determinadas competencias, como elementos que se integran y en su conjunto configuran el marco general en el que cada nivel autónomo de gobierno ejercerá sus funciones*”.

<sup>227</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 008/2013**, del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia.

corresponden privativamente a uno u otro órgano, o por el contrario precisarse la esfera de potestades que podrán ejercer simultánea y coordinadamente. Tal es la tipología competencial adoptada en la Constitución española y los Estatutos de Autonomía<sup>228</sup>, que categorizan las competencias en exclusivas, compartidas y concurrentes, cuyas semejanzas y diferencias con la tipología competencial seguida en Bolivia se harán visibles en el Capítulo VI de la presente Tesis.<sup>229</sup>

Por el momento conviene indicar que para la Constitución Española, una *competencia exclusiva* sería aquella que: “(...) ostenta el Estado sobre todas las potestades ejercitables en relación con una materia (defensa y fuerzas armadas) como la que reconoce el ejercicio de una potestad sobre una materia (legislación básica sobre funcionarios).”<sup>230</sup> En otros términos, es **exclusiva** cuando la norma constitucional establece que **dicha potestad es de goce y ejercicio privativo de un determinado órgano**. Este es el titular del ejercicio de una potestad determinada sobre una materia concreta.

Sin embargo, es bueno aclarar que el concepto de competencia exclusiva se vincula normalmente al principio de prevalencia del ordenamiento estatal frente a las normas autonómicas, salvo que la competencia exclusiva recaiga en la entidad autónoma.<sup>231</sup> Esta exclusividad se pone de manifiesto especialmente cuando se trata de potestades *normativas* (incluye potestades administrativas) sobre materias que el Estado se reserva para sí.

Con relación a las *competencias compartidas y concurrentes*, la doctrina española ha

---

<sup>228</sup> LOPEZ GUERRA, Luis. *Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las autonomías*. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*. Edita Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid. 1997. Págs. 35- 47. Según este jurista, en los últimos años el interés de prácticos y teóricos con relación al Estado de autonomías reside en determinar si el reparto competencial debe configurarse sobre pautas “simétricas” (con la consiguiente igualdad competencial entre todas las Comunidades Autónomas) o “asimétricas” (de forma que unas Comunidades serán más autónomas que otras); se discute también sobre si debe de una vez por todas cerrarse el modelo autonómico, definiendo un reparto competencial estable y permanente, o si por el contrario resulta más prudente dejar el diseño del Estado de las autonomías. Esta definición de la dimensión asimétrica del modelo autonómico surge por la posibilidad de que exista una disparidad competencial entre Comunidades Autónomas. Pretender en aras de un cierre del modelo autonómico, se reconduzcan todas las reglas que lo configuran a una normativa rígida y omnicomprensiva (hiperconstitucionalización del ordenamiento y de los elementos definitorios) puede suponer acabar con una de las ventajas de este modelo, que es precisamente su proceso evolutivo. Un modelo abierto en cambio, implica mantener al menos una parte de la regulación de sus elementos dentro de normas que dejen una amplia posibilidad de adaptación a nuevas e imprevisibles circunstancias. Considera por ende, este autor que el constituyente obró acertadamente cuando introdujo unos mínimos normativos intocables para los poderes constituidos, dejando libertad al legislador y en general, a las fuerzas políticas para añadir otros elementos adicionales.

<sup>229</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *El sistema competencial...* Op. Cit. Págs. 53 a 61.

<sup>230</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *El sistema competencial...* Op. Cit. Págs. 53 a 54.

<sup>231</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *Tendencias actuales de...* Monografía: “El sistema de distribución de competencias”. Op. Cit. Pág. 7.

reconocido como tales a aquellas competencias (*normativas*) que no son exclusivas del Estado y pueden ejercitarse simultáneamente por otros entes, empleando ambos términos indistintamente, pero que algunos han distinguido refiriéndose en unos casos a la *concurrentia perfecta e imperfecta*.<sup>232</sup> Sin embargo, se comprende mejor esta diferenciación al explicarse al tomar como ejemplo el reparto competencial autonómico español:

*“Si (...) la potestad legislativa está repartida de tal manera que **al Estado le corresponde la legislación básica y a la Comunidad Autónoma la legislación de desarrollo**, en ese caso la legislación es **compartida**. Conviene recordar en este punto la utilización como sinónimos de las categorías competencia compartida y **concurrente**. Esta última sería más adecuado utilizarla cuando se trata de supuestos en los que un **Ente puede regular una materia en cuanto no lo hace el otro**, no teniendo este último ningún límite para el ejercicio de esa potestad, tal como acontece cuando la competencia es compartida.”*<sup>233</sup>

Sintetizando, la competencia será *compartida* cuando admita la simultánea actuación de entes de diferentes niveles de la Administración Pública central sobre una determinada materia, particularmente el ejercicio de una potestad normativa, de manera amplia y sin restricciones, con la única salvedad que al Estado se reserva la facultad de legislar el contenido básico de dicha materia, mientras que a las entidades autónomas se le concede la facultad de desarrollo de la misma, es decir, potestad reglamentaria.

En cambio, la competencia será *concurrente* cuando se prevea que en caso de que un determinado órgano no ejercite la potestad normativa que le ha sido conferida sobre determinada materia, el otro quede automáticamente habilitado para su desarrollo y/o reglamentación, asumiendo dicha facultad con la finalidad de que la Administración Pública llegue de manera más eficiente al ciudadano.

Realizando una síntesis del sistema de distribución de competencias vigente en España y en contraste con el que impera en Bolivia, el Dr. Francisco Caamaño explica lo siguiente<sup>234</sup>:

---

<sup>232</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *El sistema competencial...* Op. Cit. Págs. 57 a 58.

<sup>233</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *Tendencias actuales de...* Monografía: “El sistema de distribución de competencias”. Op. Cit. Pág. 8.

<sup>234</sup> CAAMAÑO, Francisco. Conferencia: “*El proceso autonómico en España: las similitudes y diferencias con Bolivia*” llevada a cabo en las instalaciones de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (U.A.G.R.M.) en Santa Cruz-Bolivia, el 08 de noviembre del 2013.

*“(...) En España se aprobó la Constitución del '78 y en su Título VIII se establecen dos catálogos, no tan complicados como su Constitución, nosotros tenemos realmente competencias exclusivas y compartidas. Únicamente hay una competencia concurrente: la cultura y sólo esa, y no tenemos la figura de las llamadas competencias privativas que ustedes sí tienen.”*





## CAPÍTULO III: MARCO HISTORICO BOLIVIANO

### III.1. Antecedentes del Municipalismo y Autonomías en Bolivia.

#### 3.1.1. Periodo pre-colonial: Anterior a 1520.

Durante este periodo en criterio de algunos estudiosos con relación al desarrollo del municipalismo en Bolivia<sup>235</sup>, *-que dicho sea de paso fue el nivel de gobierno cuya Autonomía fue la primera en evolucionar y tener previsión positiva en la reforma constitucional de 1967-*, ya existía un importante desarrollo de los “municipios andinos”, cuya organización respondía al término de *ayllus* y *ulajkas*, cuyo grado de desarrollo era comparable al que se había dado en el municipalismo europeo.

Acudiendo a los propios términos que utiliza este autor: “(...) *Se constituyeron en el núcleo básico de la organización social de carácter horizontal durante el período pre-colonial donde la solidaridad, la reciprocidad y el comunitarismo fueron características esenciales de esta organización político-social (...)*”<sup>236</sup> Contrasta este criterio con el carácter absolutista que otros atribuyen al régimen de organización política incaica, que liderados por el Inca fueron un pueblo conquistador, distinguido por el respeto de las autoridades y costumbres, su lengua quechua y culto al sol, el desplazamiento de personas llamadas “mitimaes” a distintas partes del imperio recién conquistadas para asegurar el orden, constituyendo a mujeres y jóvenes en rehenes de los pueblos sometidos<sup>237</sup>.

Al respecto es conveniente indicar que el gobierno local en esta época era de tipo colegiado, conformándose una especie de Concejo Andino, integrado por mallkus, amautas y jillakatas, quienes eran las autoridades encargadas de velar por el desarrollo integral de la comunidad y desarrollaron una forma autonómica peculiar de gobierno o estructura propia. Conformaron pisos ecológicos, idearon sistemas contributivos para la ejecución de proyectos comunales, forjaron una red de caminos y comunicaciones tales como los chasquis, por señalar algunas de sus virtudes.<sup>238</sup>

Sin embargo, cabe resaltar que esta forma rudimentaria de organización previa a la

---

<sup>235</sup> OMONTE BARTOS, Víctor, *Municipalismo Emergente*, Editorial Editingri, La Paz-Bolivia. 1995. Pág. 32.

<sup>236</sup> OMONTE BARTOS, Víctor. *Municipalismo Emergente*. Op. cit., Págs. 32-33

<sup>237</sup> NASINI C., P. Iván. *Historia de los pueblos indígenas en América y Bolivia*. Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y Taller de Educación y Comunicación Guaraní-TEKO GUARANÍ. Bolivia. 2002. Págs. 21-23.

<sup>238</sup> Ibidem.

colonización española perduró inclusive en el periodo republicano, al punto que al presente tiene reconocimiento expreso en la Norma Suprema en su artículo 2 en los siguientes términos:

*“Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas 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>239</sup>.

En cuanto al oriente boliviano que comprende los pueblos que integraban los actuales Departamentos de Pando, Beni y especialmente Santa Cruz, se puede válidamente afirmar que:

*“(…) debieron luchar contra el aislamiento y la marginalidad producto de su propia ubicación geográfica y de la falta de caminos que permitieran las comunicaciones. Debieron enfrentarse a la pobreza causada por la falta de metales preciosos y la distancia de los mercados para llevar sus productos”*.<sup>240</sup>

En esta línea aclara Homero Carvalho que como toda “sociedad de frontera” que se debate entre el aislamiento y olvido, Santa Cruz sostuvo siempre una actitud rebelde primeramente frente a los colonizadores y luego frente al Gobierno Central, lo que en opinión de este autor le mereció la fama de “regionalista”, convirtiéndose al presente el punto de encuentro

---

<sup>239</sup> El artículo citado guarda directa relación con los artículos 289 a 296 de la misma Constitución Política del Estado, los que regulan de manera general la forma en la cual dichos pueblos y naciones indígenas, asentados sobre un territorio y que comparten además cultura, historia, lenguas y organización o instituciones propias, pueden acceder a la condición de “autonomía indígena originario campesina” y por ende, a la posibilidad de ejercer todas las competencias reconocidas para este tipo de autonomía en la norma constitucional, condicionándolo a una consulta popular previa realizada a sus miembros de acuerdo a sus normas o procedimientos propios, en concordancia con la Ley N° 26 del Régimen Electoral, de cuyo verificativo y por voluntad de aquellos expresada en urnas se decida adoptar esta cualidad. Dos o más pueblos pueden conformar una sola autonomía indígena originario campesina. De esta decisión pueden verse afectados límites de distritos municipales, pues pudiera territorialmente desmembrarse a uno o más municipios. Inclusive se contempla la posibilidad de convertir a un municipio entero en autonomía indígena originario campesina mediante referendo. Cada autonomía indígena originario campesina una vez reconocida como tal elaborará su Estatuto, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, el cual para su entrada en vigor deberá ser sometido a control previo de constitucionalidad, tal como ocurriera con el Estatuto de Totorá Marka que mereció pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional mediante Declaración Constitucional N° 009/2013 del 27 de junio de 2013.

<sup>240</sup> CARVALHO OLIVA, Homero. *Santa Cruz de la Sierra una ciudad rebelde*. 1era. Edición. Santa Cruz-Bolivia. Fondo Editorial del Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra. 2004. Pág. 21.

entre Oriente y Occidente, entre las tierras bajas y altas.<sup>241</sup>

Entre las culturas nativas que poblaron el oriente boliviano se destacan la Chané, Guaraní, Guaraya, Chiriguana, Ayoreode y Chiquitana, cada una de ellas con sus particularidades y modos de vida. Así, los chanés que ocuparon las llanuras amazónicas, se caracterizaron por ser un pueblo sedentario, con un sistema social desarrollado, cuyos linajes determinaban los rasgos sociales. Mientras que los guaraníes<sup>242</sup> se organizaban en aldeas conformadas por pocas casas conformadas habitadas por varias familias. Cada aldea estaba liderada por un cacique que aconsejaba al pueblo, coordinaba la guerra y hasta acordaba los matrimonios. Como producto del mestizaje entre ambas culturas, chané y guaraní, surge el pueblo “chiriguano”<sup>243</sup>.

En cambio, los guarayos cuyo origen etimológico proviene del vocablo “guara” que significa “tribu” y “yu”, amarillo, antes del dominio español ocuparon amplios territorios de América del Sur y actualmente ocupan las regiones del Este y Sureste de la Provincia Guarayos. A fines del siglo XVIII fueron colonizados con el apoyo de las misiones franciscanas quienes marcaron notable influencia en su cultura y modo de vida. Por su parte, los ayoreodes habitaron el Chaco Boreal, más específicamente la zona de Ñuflo de Chávez, Chiquitos, Ángel Sandóval y Germán Busch, eran seminómadas y por ende, vivían de la caza y tenían una agricultura rudimentaria, destacándose en sus actividades productivas, la distribución obligatoria y constante de los bienes entre sus miembros.<sup>244</sup>

Finalmente, los chiquitanos fueron considerados la población a la que los españoles durante la colonia conocieron como “indios chiquitos”, pertenecían a diversas etnias de los llanos

---

<sup>241</sup> CARVALHO OLIVA, Homero. *Santa Cruz de la Sierra...* Op. Cit. Pág. 23.

<sup>242</sup> NASINI C., P. Iván. *Historia de los pueblos...* Op. Cit. Págs. 31-32. Según este autor: “(...) La unidad social fundamental de los guaraní era y es la familia extensa, es decir, un cierto número de familias emparentadas que viven juntas formando un pequeño pueblo, **tentamí**. Pero el círculo del parentesco tiende a ampliarse para evitar las consecuencias peligrosas de la endogamia, y así los miembros de un tentamí, se vuelven parientes de otros tentamí cercanos hasta formar un **tentaguasu**. (...) El líder del tentamí se llamaba **tuvicha**, sin embargo, “el guaraní considera que su libertad y poder de decisión es inalienable y no los entrega ni siquiera por contrato social a nadie y mucho menos de un modo definitivo. Si hay un jefe lo es para instancias que tienen mucho de ocasional y particular, para casos y cosas concretas. La autoridad es retenida por el grupo y sus decisiones serán dadas a conocer por mecanismos formales, de asambleas, e informales, de creación de opinión. Esta estructura en principio anárquica, le da al guaraní, un gran orgullo e independencia frente a los que intentan dominarlo”. (...) está demostrado también por la etimología de la palabra “mburuvicha”, que se utiliza para denominar al jefe. En efecto, “mburu=onomatopeya del sonido de los pies (mbururu), vicha de tuvicha=el grande, el jefe; es decir, el que lidera la tropa. Mburu-vicha, el que lideriza la marcha, la caminata de tropa”. Es decir que el mburuvicha era el líder en momentos especiales, como la guerra”

<sup>243</sup> GOBIERNO AUTONOMO DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ. *Culturas Nativas en Santa Cruz-Bolivia*. Edición Arq. Mariel A. Palma Porta. Págs. 1-5.

<sup>244</sup> GOBIERNO AUTONOMO DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ. *Culturas Nativas...* Op. Cit. Págs. 10-13.

cruceños, sufrieron muchos cambios impuestos por la misión jesuitas pues de ser nómadas pasaron a ser sedentarios, conviviendo en grupos incluyendo con antiguos enemigos, pero manteniendo su cultura y pensamiento indígena basado en la naturaleza para su sustento y bienestar<sup>245</sup>.

### 3.1.2. Periodo colonial: De 1520 a 1825.

Con la introducción del período colonial se importaron los valores y la organización política vigentes en aquel momento en la península ibérica, lo que tiene una incidencia sobre los criterios y formas de organización municipal existente hasta ese momento conocido como *Tawantinsuyo*. Esta incidencia del dominio político español en las instituciones locales bolivianas tiene unas características en muchos casos no muy acordes con la tradición andina y que el autor citado escribe de la siguiente manera:

*(...) Se fundaba en una base institucional de carácter verticalista, con mando único y jerarquizado, es decir, centralizado. Para cobrar el tributo y reproducir el dominio político-militar, los españoles instituyeron una organización administrativa territorial que descendía desde el virrey, el corregidor, el curaca hasta los jillakatas de los ayllus sometidos...*<sup>246</sup>

Los enclaves controlados por los españoles, adoptaron pronto una organización autónoma de gestión local. Pues cuando se fundaba una ciudad, el primer cabildo era designado por el fundador. La fundación sólo se hacía con la autorización expresa del rey a través de las capitulaciones y el primer acto fundacional consistía en instituir el rollo o árbol de la justicia en la plaza mayor o pública, como símbolo de la conquista real y simultáneamente, el primer cabildo como expresión del poder civil.<sup>247</sup>

Explica un autor que en el primer cabildo se elegían a los regidores, con una función análoga a la de concejales, y de entre ellos, a los alcaldes de primer y segundo voto. Estos tenían facultades jurisdiccionales de primera instancia en lo civil y criminal, su mandato era anual y elegidos por los demás regidores, pero supeditada su designación a la confirmación de parte del Virrey. Únicamente los vecinos podían ser alcaldes o regidores. Pero también existían otras autoridades tales como: el alférez real, con derecho a voz y voto en los

---

<sup>245</sup> GOBIERNO AUTONOMO DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ. *Culturas Nativas...* Op. Cit. Pág. 15.

<sup>246</sup> OMONTE BARTOS, Víctor. *Municipalismo Emer...* Op. cit., Págs. 33-34.

<sup>247</sup> ARCE ANTELO, Juan Carlos F. *Gobierno Municipal Autónomo*. Santa Cruz-Bolivia, Fondo de Publicaciones Municipales, 1993. Pág. 33.

cabildos para precautelar los intereses de la corona y los alguaciles mayores con funciones de índole policial.<sup>248</sup>

Los Cabildos recibían el nombre de “Cabildo, Justicia y Regimiento”, denotando así las potestades que éstos ejercían además de otras propias al régimen local tales como ornato público, prestación de servicios, sanidad, entre otros. Empero, cabe aclarar que los cabildos constituidos el sistema centralista español, estaban compuestos por miembros de los estratos sociales coloniales elevados (jefes de familia españoles adinerados), quienes posteriormente se rebelaron y dieron lugar a la guerra de la independencia. Asimismo, es importante señalar que uno de los atributos más notorios de estos cabildos era el de convocar a cabildos abiertos cuando así lo exigían las circunstancias (v.g. imponer contribuciones, reclutar tropas, etc.).<sup>249</sup>

Durante este periodo, se establece el sistema de intendencias en las Provincias Unidas que integraban el Virreinato de la Plata, que comprendía las ciudades de: Santa Cruz de la Sierra, La Paz, La Plata (actualmente Sucre) y Potosí. El modelo de intendencias que implantó la corona española era una réplica del modelo francés, que en el fondo tuvo por objeto restar poder económico y político a la Real Audiencia de Charcas y en los hechos confirió a los gobernadores-intendentes poderes de justicia, policía y hacienda. Algunos historiadores atribuyen a esta figura el origen de las Autonomías y germen de cultivo de los actuales gobernadores<sup>250</sup>.

---

<sup>248</sup> **OMONTE BARTOS**, Víctor. *Municipalismo Emer...* Op. cit., Pág. 34.

<sup>249</sup> **ARCE ANTELO**, Juan Carlos F. *Gobierno Mun...* Op. Cit. Pág. 34.

<sup>250</sup> **URENDA DÍAZ**, Juan Carlos. *Autonomías departamentales: Un aporte para la Asamblea Constituyente*. 3era. Edición Actualizada. Grupo Editorial La Hoguera. Bolivia. 2007. Págs. 88-95. Explica el autor de este libro, teniendo como referencia histórica a José Luis Roca en su obra “Fisonomía del Regionalismo Boliviano”, que: “(...) España no controlaba a menudo la administración colonial por la particular situación económica en que se encontraban sus centros de poder ultramarinos. (...) Entonces, como España trataba de conseguir el objetivo de lograr una mejor administración legal (regional) y un mejor control de la Corona, anulando el poder omnímodo de la Audiencia de Charcas, legalizaron esas autonomías regionales a través de la Real Ordenanza de Intendentes de 1782, la que creó 8 intendencias en las regiones que tenían tradición autónomas (...) Dicha Ordenanza otorgó a gobernadores-intendentes poderes absolutos en las áreas de justicia, policía, hacienda y guerra. Se entendía que los gobernadores-intendentes tendrían como superior directamente al virrey en Buenos Aires, pasando por encima de la Audiencia de Charcas, a la que dejaron solamente en calidad de un tribunal de apelaciones.” Sin embargo, aclara este Autor que: “(...) Si bien es cierto que formalmente el intendente era nombrado por el virrey y dependía de él, en los hechos, más allá del nombramiento, aquél no consultaba a éste en sus políticas, pues no existían mecanismos que lo obligasen a ello, y por tanto, mal se podría decir que había dependencia normativa administrativa del virreinato. (...) Las intendencias mencionadas – por lo anotado- asimilaron la norma autonómica de la ordenanza, lo que incrementó enormemente su grado –casi absoluto- de autogestión. (...) Luego de la revuelta de 1810, las intendencias de Buenos Aires, Tucumán y Mendoza se deshacen del Virreinato del Río de La Plata para luego conformar lo que después sería la República Federal Argentina. Paraguay también haciendo uso de su tradición autónoma como intendencia, se independiza formando un solo Estado. Las otras intendencias autónomas de Santa Cruz de la Sierra, La Paz, La Plata (Chuquisaca) y Potosí, conjuntamente con Cochabamba, formaron erróneamente un Estado unitario y concentrado”.

Explica Paula Peña que el título de gobernadores generalmente decía “*Gobernador y Capitán General y Justicia Mayor de la Gobernación y ciudad de (...)*” y que en el marco de las reformas políticas y administrativas llevadas a cabo desde la Corona, tanto para España como para sus colonias en 1782, se dicta la Ordenanza de Intendencias. Dicha Ordenanza planteaba una reforma administrativa convirtiendo a las provincias en Intendencias y en Partidos o Subdelegaciones a las divisiones de las mismas. Es bajo estos antecedentes que Santa Cruz de la Sierra perdió su status de capital de la Gobernación-Intendencia, convirtiéndose en una subdelegación, mientras que la capital de la Intendencia fue trasladada a Cochabamba. El primer gobernador intendente fue Francisco de Viedma, quien durante su gestión realizó una visita a toda la intendencia y envió un informe completo al Rey donde sugería crear en la zona una nueva intendencia, con Sede en Santa Cruz de la Sierra.<sup>251</sup>

Dichas intendencias asimilaron a la ordenanza como norma autonómica, se caracterizaron por un alto grado de autogestión como derecho históricamente adquirido que les fue arrebatado a inicios de la época republicana en Bolivia, al implantarse equívocamente un gobierno desconcentrado general y uno para toda la República y sus Departamentos<sup>252</sup>.

### 3.1.3. Periodo republicano: De 1825 hasta la actualidad.

En cuanto al período republicano, Víctor Omonte asevera que como resabios medievales incrustados en la sociedad boliviana, los señores feudales dominaron los cabildos que venían gestándose por los patriotas criollos y originarios, los que cayeron en su dictadura. Tras la fundación de la República no se consiguió superar los patrones vertical-centralistas

<sup>251</sup> PEÑA, Paula, BARAHONA, Rodrigo, RIVERO, Luis Enrique y GAYA, Daniela. *“La permanente construcción de lo cruceño: Un estudio sobre la identidad en Santa Cruz de la Sierra”* Investigaciones Regionales Santa Cruz. Publicación: Facultad de Humanidades - Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (U.A.G.R.M.), Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano y Regional (CEDURE) y Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). La Paz-Bolivia. 2003. Págs. 15, 18-19.

<sup>252</sup> URENDA DÍAZ, Juan Carlos. *Autonomías departamentales...* Op. Cit. Págs. 96-97. En criterio de este autor, el adoptar una forma de Estado es un hecho jurídico que en ningún caso puede desconocer los derechos adquiridos ordinariamente por los pueblos. De allí que explique su postura en los siguientes términos: “(...) Y esto fue lo que se hizo en Bolivia. Se ha probado que las cuatro intendencias que formaron el Estado boliviano, detentaban, en los hechos y en la legislación española, un altísimo grado de autogestión, y, violentando estos derechos históricamente adquiridos, el 13 de agosto de 1825, los representantes de estas adoptaron para sí un Estado “concentrado general y uno”. Es absurdo afirmar que se cometió el error con la intención de malograr deliberadamente el país en su nacimiento. Pero sí podemos citar dos causas –una ingenua y otra interesada- que dieron origen a este histórico error. La primera gira en torno a que los altoperuanos que manejaron la formación de la nueva República eran, por una parte, ex monarquistas y, por otra, admiradores del enciclopedismo francés. Sin duda que hubo en este aspecto buena voluntad. Temieron una disgregación y creyeron erróneamente, que el camino de la unión era cercenar los derechos autogestionarios de los cinco departamentos mediante una norma y establecer así una patria unidad. Fue contraproducente. La segunda causa, se la debemos a la oligarquía de La Plata residente en Chuquisaca: quiso dominar al naciente país para consolidar y expandir su poder económico y político, objetivo que creyó conseguir mejor centralizando el poder de un Estado clásicamente unitario, concentrado y general. (...) Bolivia no acaba de pagar este error, por cuanto fue antihistórico en lo jurídico, político y administrativo”

de la organización-territorial colonial adoptándose el régimen presidencialista y unitario.

Pues el Estado gestado el 6 de agosto de 1825 mediante Ley N° 04 del 13 de agosto del mismo año definió la columna vertebral del poder en base a los conceptos de soberanía y unitarismo, estructurado en tres (03) Órganos del Poder Público de corte centralista, bajo un criterio errado de unidad nacional que quiso perdurarse, contrariando la alternativa federalista que fue motivo de debate en la Asamblea Constituyente de 1871.<sup>253</sup>

Primeramente, con la Ley del Régimen Interior del 28 de septiembre de 1831 y luego, con la Ley de Organización Política y Administrativa del 03 de diciembre de 1888, se instituyen las prefecturas en Bolivia bajo dependencia del nivel central, replicando el modelo francés centralizado que fue implantado en España bajo un mando jerarquizado que iba desde el Prefecto, Subprefecto, Corregidores y Alcalde en las localidades.<sup>254</sup>

Cabe resaltar que a diferencia de otros Estados, a Bolivia le sobrevinieron una serie de luchas regionales tras su fundación, así por ejemplo, la lucha entre Santa Cruz y Chuquisaca por límites territoriales por la Provincia Azero en 1840, la lucha por el poder entre La Paz y Chuquisaca que tuvo como consecuencia la guerra civil entre estas regiones en 1948, el conflicto entre Santa Cruz y Beni por cuestiones limítrofes y fondos provenientes del Tratado de Petrópolis resuelto mediante Ley del 22 de septiembre de 1938, entre otros; aunque también ocurrieron conflictos entre regiones hacia el nivel central, tal es el caso de la revolución federalista de 1876 liderada por Andrés Ibáñez en Santa Cruz, las revueltas de Potosí en 1928 y la del pueblo cruceño del 30 de octubre de 1957.<sup>255</sup>

---

<sup>253</sup> NÚÑEZ JIMENEZ, E. Fernando. Artículo: "Autonomía: Génesis de un Proceso". Libro: *Autonomía: Un proceso en marcha*. Editor Universidad Privada de Santa Cruz. 2008. Santa Cruz-Bolivia. Pág. 8: "Bolivia desde su nacimiento, concretamente desde el año 1831, que es cuando se sanciona la segunda Constitución Política del Estado, la república adoptó en su Constitución el sistema unitario de gobierno o presidencialista, como sistema o forma de Estado (...) En este ámbito de análisis, es importante mencionar que en la Asamblea Constituyente en 1871, la temática de adopción de un nuevo sistema de gobierno para Bolivia, federal o unitario, fue ampliamente debatida"

<sup>254</sup> URENDA DÍAZ, Juan Carlos. *Autonomías departamentales...* Op. Cit. Pág. 80-85. Explica el autor que: "(...) Las razones de la implantación de este modelo centralizado en España se debieron, fundamentalmente, a dos causas: 1) Esta forma de Estado era inherente a la forma de gobierno de la monarquía absoluta que gobernaba España, y 2) porque España era un país subdesarrollado con relación a sus vecinos Francia e Inglaterra (...) Luego se vio que esta adecuación a España no fue correcta, pues no consideró la heterogeneidad de naciones y regiones, con sus fueros conquistados, tradiciones e intereses distintos y delimitaciones políticas definidas con administración propia. Nosotros también cometimos un grave error al copiar el modelo francés-español (...) Bolivia adoptó una forma de Estado completamente unitaria y concentrada (que a lo largo de su historia se convirtió en una obsesión centralista como veremos más adelante), siendo que las condiciones de las regiones que la conformaron estaban dadas para establecer una forma de Estado de mucho mayor autogestión de aquellas."

<sup>255</sup> URENDA DÍAZ, Juan Carlos. *Autonomías departamentales...* Op. Cit. Págs. 102-110. Al hacer este recuento histórico el autor expresa lo siguiente: "(...) Y así, existen muchos otros conflictos que no hacen otra cosa que demostrar la poca voluntad que tienen los departamentos para contribuir positivamente con esta Bolivia y sus estructuras. El Envío de hordas de indios de Ucareña en 1956 a Santa Cruz para "bolivianizar"

Un hito histórico de trascendencia al proceso de descentralización administrativa en Bolivia lo constituye sin lugar a dudas el Referéndum de 1931, mediante el cual se vota la necesidad de aprobar una Ley para alcanzar la Descentralización Administrativa, misma que fue postergada hasta febrero de 1984, periodo a partir del cual retomó impulso el tratamiento y debate del proyecto de Ley de Descentralización Administrativa en Bolivia, merced al movimiento cívico nacional y que tuvo como antecedente el documento publicado por el Comité Pro Santa Cruz intitulado “Ser Cruceño”, que en los hechos devino en el primer Proyecto de Ley de Gobiernos Departamentales y Régimen de Descentralización Administrativa.<sup>256</sup>

---

*a los cruceños, o las reyertas en la década de 1970 entre Santa Cruz y La Paz por el caso “San Buenaventura”, o las que emergieron a raíz de la construcción del aeropuerto Viru-Viru –por citar algunos casos- demuestran nuestro fracaso como país clásicamente unitario y descentralizado (...) Han sido también variadísimas las revoluciones sangrientas que han manifestado el repudio de los pueblos y regiones hacia el sistema unitario y centralista. La revolución federalista de 1876, encabezada por Andrés Ibáñez en Santa Cruz, es una muestra de ello. El 25 de diciembre de ese mismo año, esta ciudad se proclamó Estado Federal y estableció la “junta superior del Estado Federativo Oriental” encabezada por el líder Urbano Franco. A comienzos de 1891, también en Santa Cruz, se gestó lo que se ha denominado la revolución federal de “Los Domingo”, por cuanto triunfó un día domingo y la Junta Gubernativa Departamental estuvo compuesta por los dirigentes revolucionarios coroneles Domingo Ávila (tarijeño) y Domingo Ardaya, junto al ciudadano Néstor Justiniano Otazo, quien como miembro de la mencionada “Junta”, en el poco tiempo que duró esta creó un Banco Federal que ya tenía reservas en oro e, inclusive, emitió billetes de circulación forzosa en el “Estado cruceño”. A los pocos años, en 1899, luego de triunfar la revolución federal al vencer La Paz a Chuquisaca, se plegaron inmediatamente Oruro y Cochabamba, En La Paz se organizó un gobierno propio con todas las características de un Estado independiente. Su gobernador liberal, Federico Suazo, editó el Boletín Oficial de Estado que publicó 84 números ordinarios más uno extraordinario, entre el 14 de diciembre de 1898 y el 21 de abril de 1899. Posteriormente estas normas legales fueron refrendadas por la Convención Nacional en la que los unitarios del país ganaron a los federalistas por un voto. (...) El hecho de que la mayoría de las manifestaciones en contra de las estructuras estatales hubieran sido de corte federal, de ninguna manera sugiere que la solución esté sólo en el Sistema Federal. (...) Hoy en día, como veremos más adelante, la ciencia administrativa y constitucional, experiencia de por medio, ha desarrollado estadios intermedios entre ambos sistemas, así como múltiples variables que se pueden adecuar a las particularidades de cada Estado”*

<sup>256</sup> VACAFLOR DORAKIS, Elías. Monografía “A paso firme rumbo a la autonomía”. Dirección electrónica: <http://www.monografias.com/trabajos58/rumbo-a-la-autonomia/rumbo-a-la-autonomia2.shtml>.

En este trabajo investigativo el autor refiere textualmente lo siguiente: “(...) Sin embargo, el documento que sirvió de base para la discusión en torno al centralismo y sus nefastas consecuencias y la necesidad de revertir dicho esquema, fue el documento publicado en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra por el Comité Pro Santa Cruz en febrero de 1984: “**Ser Cruceño**”. Una parte del texto, dice lo siguiente:

“...la más legítima aspiración de todo pueblo que se respete a sí mismo, es participar activamente en el manejo de los asuntos que le interesan y afectan. Este el derecho más elemental en cualquier nación. Sin él no hay Estado, sino rebaño, no hay representación, sino avasallamiento...”

“...la organización institucional del Estado boliviano, con un sistema unitario deformado en la práctica por un centralismo administrativo anacrónico que daña a todo el país y beneficia solamente a los eventuales detentadores del poder y a la burocracia que permanentemente usufructúa de la misma, debe ser radicalmente modificada...”

“...sin temores ni vacilaciones, debemos partir de la premisa que nuestro país es un conjunto multiregional que debe ser integrado en un proyecto nacional común, respetando las peculiaridades regionales y otorgándoles el derecho de mantener sus identidades en el marco sociocultural que lo caracterizan...”

Este, fue sin duda, el documento que luego se plasmaría en el primer “Proyecto de Ley de los Gobiernos Departamentales y el Régimen de la Descentralización Administrativa”.

Respondiendo al desafío lanzado por el Comité Cívico de Santa Cruz, desde la Presidencia de la República el 10 de julio de 1984 se publicó un Proyecto de Ley sobre Descentralización Administrativa.”



Igualmente confluó en este proceso, el documento de propuesta presentado por el entonces Prefecto de Tarija, Juan Víctor Robertson Trigo, el 23 septiembre de 1985, denominado “Sistema de Gobierno Departamental de Tarija”, mismo que fue puesto a consideración del ex Presidente Constitucional de la República, Dr. Víctor Paz Estenssoro.<sup>257</sup>

### 3.1.3.1. Municipalismo boliviano.

En sus inicios no pudo despojarse del verticalismo y secante centralismo que imperó después del coloniaje, y perduró durante la República, pues no se comprendía la función del Concejo Municipal toda vez que el Gobierno Central creía que sus funciones podrían ser asumidas por un Ministerio y que el Alcalde debía ser un funcionario más del Poder Ejecutivo a nivel local. Después de la fundación de la República el primer proyecto de Constitución omitió contemplar el régimen municipal, pero en 1826 el Mariscal Antonio José de Sucre otorgó a Potosí el título de ciudad, poniéndola al mando de un alcalde y grupo de regidores, estos últimos con una función análoga a la de concejales. Con posterioridad, la Asamblea Constituyente del mismo año suprimió las municipalidades y derivó el ejercicio de sus funciones a la Policía.<sup>258</sup>

Luego, durante la presidencia del Mariscal de Santa Cruz se restablecieron las municipalidades en el texto constitucional, organizándolas y dotándolas de un mayor número de atribuciones, hasta que mediante Ley de la República del 12 de noviembre de 1839, se organizaron las comunas nacionales con el nombre de *concejos, juntas y agencias municipales* en reemplazo de los *cabildos coloniales* siguiendo el modelo municipal francés. Ese mismo año, se determinan las atribuciones municipales y se conforman los concejos municipales en las capitales de departamentos y provincias, fijando el periodo de funciones por dos años tanto para alcaldes como para concejales.<sup>259</sup>

El 12 de diciembre de 1839 se dicta el Reglamento de Municipalidades cuyo texto podría considerarse como la primera Ley Orgánica de Municipalidades en la medida que establece las normas fundamentales relativas a los concejos municipales, destacando que sin ningún tinte autonómico. Pero en 1843 nuevamente se subestima la labor de los gobiernos municipales excluyéndolos del texto constitucional, siendo reemplazados por las prefecturas subordinadas al Ejecutivo hasta 1861, año en el que son restablecidos. Esta irregular presencia constitucional, es explicada bajo el fundamento de que el Gobierno

---

<sup>257</sup> Ibidem: VACAFLOR DORAKIS, Elías. Monografía “*A paso firme rumbo a la autonomía*”. Dirección electrónica: <http://www.monografias.com/trabajos58/rumbo-a-la-autonomia/rumbo-a-la-autonomia2.shtml>.

<sup>258</sup> OMONTE BARTOS, Víctor. *Municipal... Op. Cit.* Pág. 37.

<sup>259</sup> Ibidem.

Central consideraba equívocamente que el Municipio le hacía competencia al Parlamento, dado que no se entendía adecuadamente las funciones específicas que el gobierno local debía cumplir.<sup>260</sup>

Fue durante el mandato presidencial del Cnl. David Toro en 1936, en el que se alcaldizaron todos los gobiernos municipales pues los concejales efectuaban una labor consultiva, honorífica y con escasas 15 atribuciones, mientras que el alcalde era remunerado y contaba con cuarenta y cinco (45) atribuciones.<sup>261</sup> En 1938, constitucionalmente se instituye la atribución de autarquía disfrazada de Autonomía Municipal, perdurando por mucho tiempo y con potestades bien limitadas, vale decir, con una marcada intervención del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, lo que impidió un desarrollo pleno de su tan anhelada Autonomía.<sup>262</sup>

Por ende, se puede válidamente afirmar que durante la época republicana a los Municipios:

*“(...) Se les otorgaba Autonomía, territorio, funciones, etc., y luego se les sujetaba a las definiciones de los prefectos, en algunas se les ofrecía la posibilidad de elección directa y en otras se les imponía la designación directa (designación de interventores con nombre de Alcaldes por parte del Presidente, manteniendo de esta manera un cariz elitista y por supuesto el control y la hegemonía sobre los municipios urbanos, provinciales y rurales)”*.<sup>263</sup>

Hasta que el 02 de diciembre de 1942 se dicta la primer Ley Orgánica de Municipalidades. Luego la Revolución de 1952, impulsó la idea de gigantismo industrial nacional y de Estado empresario y quienes tuvieron a su cargo la dirección de este proceso de cambio no supieron adecuar al Estado, partidizándolo y consecuentemente, podría caracterizarse a este periodo histórico diciendo que: *“los cambios de la revolución como los post-revolucionarios no favorecieron en nada a las grandes masas poblacionales que vivían esperanzadas en los cambios (...)”*<sup>264</sup>

En la década del 50 surgen los *Comités Cívicos* ante la intervención total de las alcaldías en

---

<sup>260</sup> OMONTE BARTOS, Víctor. *Municipal...* Op. Cit. Págs. 37 a 38.

<sup>261</sup> OMONTE BARTOS, Víctor. *Municipal...* Op. Cit. Pág. 39.

<sup>262</sup> SANTISTEVAN JUSTINIANO, José Luis. Artículo: Autonomía Municipal: “Gobiernos Locales Autónomos”. Libro: *Autonomía un proceso en marcha*. Editor Universidad Privada de Santa Cruz. Santa Cruz-Bolivia. 2008. Pág. 60.

<sup>263</sup> OMONTE BARTOS, Víctor. *Municipalismo Emer...* Op. cit., Págs. 34-35.

<sup>264</sup> OMONTE BARTOS, Víctor. *Municipal...* Op. Cit. Págs. 22-23.

1952, supliendo así la ausencia de un auténtico gobierno departamental, encarnando las ansias de los ciudadanos de poder intervenir directamente en sus propios asuntos y defender a los departamentos y municipios frente a los atropellos del nivel central, pues hasta entonces los concejales municipales eran los únicos representantes departamentales, elegidos por voto popular y que en el ejercicio de sus funciones presionaban a los parlamentarios para que hagan prevalecer los intereses regionales por encima del “caciquismo partidario centralista”.<sup>265</sup>

Es en la Constitución Política del Estado de 1967 que se reconoce el *Régimen Municipal* con carácter autónomo, el cual se vio postergado por el largo periodo dictatorial que le sucedió hasta 1982. Con el retorno a la democracia se fue gestando una fuerte corriente ideológica impulsada por los Comités Cívicos empeñada en que la Autonomía Municipal reconocida en el texto constitucional boliviano no quedase en el tintero, además que fue alimentándose de las premisas, definiciones y análisis que sobre ella se iban plasmando en los diferentes documentos internacionales, tales como la Carta Europea de la Autonomía Local.

Sin embargo, la desproporcionada distribución geográfica de los municipios, con el aditamento de su agravada alcaldización, impidieron la plena vigencia del municipalismo libre propugnado en la Constitución Política del Estado de 1967 ya que la elección de los concejales fue suprimida tanto en dictadura como en democracia. Explica Carvalho que el retorno a la democracia implicó un proceso lento logrado merced a la huelga de hambre de cinco mujeres mineras lideradas por Domitila Chungara y que recién tuvo sus frutos en 1978, cuando la medida fue masificada a nivel nacional, motivando que el Gral. Hugo Banzer Suárez decreta amnistía general y convoque a elecciones nacionales.<sup>266</sup>

Una vez recuperada la práctica democrática en el país (1982), un grupo considerable de intelectuales, políticos y profesionales, particularmente procedentes del oriente boliviano, fueron generando y propagando una corriente autonómica en el plano municipal, que presuponía una correcta aplicación de los preceptos constitucionales que reconocían el carácter autónomo de los Municipios y que iba de la mano de la labor del Comité Cívico. Más propiamente el 07 de junio de 1984, cuando ejercía como Prefecto del Departamento de Santa Cruz, Marcelo Velarde Ortiz, ocurrió un importante evento histórico (“corralito cívico”) pues asesores jurídicos de renombre del foro cruceño se reunieron con el entonces

---

<sup>265</sup> URENDA DÍAZ, Juan Carlos. *Autonomías departamentales....* Op. Cit. Págs.114-115.

<sup>266</sup> CARVALHO OLIVA, Homero. *Santa Cruz de la Sierra...* Op. Cit. Págs. 25-26.

Alcalde Oscar Barberly Justiniano para presentarle un proyecto de ordenanza municipal que resaltaba el alcance de la anhelada Autonomía Municipal.<sup>267</sup>

El desenlace de este encuentro fue acordar la publicación de dicho proyecto y que dio lugar a la célebre Ordenanza Municipal N° 031/84 y su Resolución Municipal N° 290/84, ambos documentos publicados en los medios de prensa más importantes del país, cuya trascendencia histórica estriba en la iniciativa local de *convocar por vez primera a elección de los miembros del Concejo Municipal de Santa Cruz* en el ámbito de su jurisdicción y que provocase reacciones contrarias por parte del Gobierno Central que había designado a Oscar Barberly como alcalde exigiendo su inmediata renuncia, pero que en contrapartida tuvo el apoyo públicamente reconocido por el Comité Cívico e importantes personajes de la época.<sup>268</sup>

En tal sentido, debe elogiarse la valentía de dicho alcalde quien se atrincheró en el Palacio Consistorial por varios días siendo finalmente destituido, no sin antes publicar una nueva ordenanza municipal (17/06/84) que fijaba fecha para ejecutar dicha convocatoria de elecciones municipales (02/12/84) y que luego debió adelantarse por las elecciones generales también convocadas por el Ejecutivo Nacional (14/07/84), el que bajo una simulada aceptación de la convocatoria local por la presión social del momento y para boicotear esta iniciativa impidió el empleo de papeletas dobles durante la simultánea elección de autoridades nacionales y locales, no logrando frenar a pesar de ello, la senda trazada en la lucha por la autodeterminación de los derechos municipales<sup>269</sup>, cuya materialización es plasmada el 10 de enero de 1985, con la publicación de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 696, norma a partir de la cual los ciudadanos bolivianos pueden elegir a sus alcaldes y concejales, legitimándolos como gobierno local.

Con la Ley N° 1551 de Participación Popular del 20 de abril de 1994, se fortalece a los Gobiernos Municipales, transfiriéndoles infraestructura física de los servicios de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y microriego, ampliándose las competencias que les reconocía el artículo 9 de la entonces Ley Orgánica de Municipalidades<sup>270</sup>, para ejercitarlas de manera compartida y coordinada con las

---

<sup>267</sup> CARVALHO OLIVA, Homero. *Santa Cruz de la Sierra...* Op. Cit. Págs. 35 a 37.

<sup>268</sup> CARVALHO OLIVA, Homero. *Santa Cruz de la Sierra...* Op. Cit. Págs. 38 a 58.

<sup>269</sup> CARVALHO OLIVA, Homero. *Santa Cruz de la Sierra...* Op. Cit. Págs. 59 a 61.

<sup>270</sup> LEY N° 1551 DE PARTICIPACIÓN POPULAR, del 20 de abril de 1994, Artículo 14 (Ampliación de Competencias Municipales): "(...) II. Además de lo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades, se amplía la competencia municipal en las siguientes materias: a) Administrar y controlar el equipamiento, mantenimiento y mejoramiento de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del

Prefecturas. Además se reconocieron formas de participación ciudadana en el control de administración de recursos financieros asignados, creándose al efecto las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) y dentro de ellas a los Comités de Vigilancia como instancia local de relacionamiento con los Gobiernos Municipales.

Posteriormente, la Ley N° 2028 de Municipalidades del 20 de octubre 1999, profundiza la Autonomía Municipal al precisar el alcance y significado de los términos: municipio, municipalidad, gobierno municipal y Autonomía Municipal, para evitar las interpretaciones plurisémicas que sobre ellos se generaban. En lo que refiere al catálogo de competencias las clasifica y agrupa por materias de: desarrollo humano, infraestructura, administrativa y financiera, defensa del consumidor y de servicios haciendo un total de cincuenta y tres (53) competencias, más una cláusula abierta intitulada bajo el *nomen juris* de “otras competencias” para arrogar como tales a aquellos actos administrativos aprobados por las instancias bajo su dependencia expresamente autorizadas al efecto en las que la municipalidad sea sujeto, objeto o agente, con la previsión de asignación de recursos económicos necesarios para la transferencia de nuevas competencias<sup>271</sup>.

---

*Gobierno Municipal, incluyendo los transferidos por la presente Ley, reglamentando su uso; b) Dotar el equipamiento, mobiliario, material didáctico, insumos, suministros incluyendo medicamentos y alimentos en los servicios de salud, saneamiento básico, educación, cultura y deporte; c) Supervisar, de acuerdo a los respectivos reglamentos, el desempeño de las autoridades educativas, directores y personal docente, y proponer a la autoridad educativa departamental la ratificación por buenos servicios o la remoción por causa justificada, por gestión directa o a solicitud de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia; d) Fiscalizar, supervisar y proponer el cambio o la ratificación de las autoridades en el área de salud pública, con arreglo a los reglamentos sobre la materia y precautelando la eficaz prestación del servicio, por gestión directa o a solicitud de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia; e) Administrar los sistemas de catastro urbano y rural de acuerdo a las normas técnicas y de aplicación general emitidas por el Poder Ejecutivo; f) Administrar los registros y padrones de contribuyentes necesarios para la recaudación de ingresos propios, en base al catastro rural y urbano y al Plan Nacional de Uso de Suelo aprobado por el Poder Ejecutivo; g) Conservar y restaurar el patrimonio cultural e histórico y promover la cultura en todas sus expresiones ; h) Promover y fomentar las prácticas deportivas buscando su masificación y competitividad; i) Promover el desarrollo rural mediante la utilización de tecnologías propias y otras aplicadas, obras de micro riego y caminos vecinales; j) Dotar y construir nueva infraestructura en educación, cultura, salud, deporte, caminos vecinales y saneamiento básico; k) Contribuir al mantenimiento de los caminos secundarios y vecinales que pasen por el municipio; l) Responder a las peticiones, representaciones, solicitudes y actos de control social de las Organizaciones Territoriales de Base y del Comité de Vigilancia; m) Atender los programas de alimentación complementaria incluyendo los desayunos escolares; n) Promover y fomentar políticas que incorporen las necesidades de las mujeres en el ámbito de las competencias municipales arriba mencionadas, o) Defender y proteger a niños, niñas y adolescentes de su jurisdicción mediante la creación de Defensorías de la Niñez y Adolescencia como instancia técnica promotora de defensa, protección y cumplimiento de los derechos del niño, niña y adolescente”.*

<sup>271</sup> **LEY N° 2028 DE MUNICIPALIDADES**, del 28 de octubre de 1999, Artículos 3, 4, 8 y 9. Esta Ley actualmente se encuentra abrogada y estaba compuesta por 178 artículos y 14 disposiciones finales y transitorias. Su título I trataba de la Municipalidad y el Gobierno Municipal que desarrollaba la jurisdicción y competencia del Gobierno Municipal; el título II abarcaba el Gobierno Municipal lo cual comprendía su conformación y elección; luego el título III regulaba el órgano representativo, normativo, fiscalizador y deliberante con sus respectivos concejales, Presidente, Vicepresidente y Secretario del Concejo y Agentes Municipales; mientras que el título IV intitolado órgano ejecutivo normaba al alcalde municipal, sobre el voto constructivo de censura, la estructura de dicho órgano, retribución de cargos electivos, servidores públicos y otros empleados municipales, incluyendo la planificación; seguidamente el título V regulaba el patrimonio, bienes municipales y régimen financiero que comprendía desde la hacienda pública municipal, delimitación

Luego con el cambio constitucional, la norma suprema del país en sus artículos 283 y 284 ratifica la Autonomía Municipal reconocida en la anterior Constitución y mantiene su estructura interna de un Concejo Municipal como órgano deliberativo, fiscalizador y legislativo, y Órgano Ejecutivo liderado por la alcaldesa o alcalde. En lo que respecta al reparto competencial en su artículo 302 le asigna un total de cuarenta y tres (43) competencias exclusivas, que sumadas a las dieciséis (16) concurrentes y siete (7) compartidas hacen un total de sesenta y seis (66) competencias.

Empero, nótese que aunque el número de competencias aparentemente se incrementa a favor de los gobiernos locales, en los hechos ha habido una reducción del ámbito de competencias que originalmente ejercía con amplias facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas, es decir, las que actualmente se denominan “competencias exclusivas”, las cuales se ven reducidas de un número de cincuenta y tres (53) a cuarenta y tres (43). Más adelante en el Capítulo VI del presente trabajo de investigación se examinará en detalle el catálogo de competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Municipales.

Por su parte, la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” abroga la Ley N° 1551 de Participación Popular y la Ley N° 1702 que la modificaba del 17 de julio de 1996, derogando varios articulados de la Ley N° 2028 de Municipalidades<sup>272</sup> y modificando todo el Título relacionado a la organización territorial en lo que refiere a la delimitación de unidades territoriales, así como los espacios de planificación y gestión. Luego en sus artículos 34 a 36 regula con pocos aditamentos al texto constitucional la Autonomía Municipal, con la novedad de normar la naturaleza jurídica de sus Cartas Orgánicas, contenidos mínimos y procedimientos de reforma. No obstante, cabe resaltar que esta ley rebasando su objeto constitucionalmente definido en el artículo 271 de la Ley Fundamental, regula el alcance de competencias, teóricamente las “desarrolla” y “concretiza”, cometiendo flagrantes vicios de inconstitucionalidad al regular competencias exclusivas de los gobiernos autónomos y en lugar de emitir una ley especial, en esta misma

---

del dominio tributario, presupuesto y contabilidad municipal, empresas municipales, contratos y concesiones municipales, limitaciones del derecho de propiedad, expropiaciones, control urbanístico, recursos administrativos, conciliación y arbitraje; el título VI normaba todo lo relativo al control social y participación popular; el título VII denominado organización territorial y administrativa legislaba sobre la creación, fusión y delimitación de secciones de provincia, mancomunidad de municipios y municipios metropolitanos, así como distritos municipales; finalmente el título VIII regulaba sobre la fiscalización municipal.

<sup>272</sup> **LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**, del 31 de julio de 2010, Disposiciones derogatorias: “Se derogan las siguientes disposiciones: (...) 2. Los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 Numeral 25, 14, 24, 25, 26, 27, 32, 34, 36 Números 5 y 6, 42, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 105, 106, 149, 159, 160, 162, 163, 164, 166 y el Artículo 13 de las Disposiciones Finales y transitorias, de la Ley N° 2028 de 28 de octubre de 1999, Ley de Municipalidades”.

norma se distribuyen responsabilidades a los gobiernos autónomos de algunas competencias concurrentes, salvo la competencia compartida de relaciones internacionales que es la única de este género, la cual aborda remitiéndola a una ley.

Finalmente, mediante Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales del 09 de enero del 2014 se abroga la Ley N° 2028 de Municipalidades y se declara la vigencia de toda la normativa municipal emitida con anterioridad a esta Ley en todo lo que no resulte contrario a la Constitución, a la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización y a dicha normativa. Según el artículo 1 de esta Ley, su objeto es *“regular la estructura organizativa y funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Municipales de manera supletoria”* y en cuanto al ámbito de aplicación su artículo 2 señala que *“se aplica a las Entidades Territoriales Autónomas que no cuenten con su Carta Orgánica Municipal vigente y en todo lo que no hubieran legislado en el ámbito de sus competencias.”*<sup>273</sup> En el Capítulo IV de la presente investigación analizaremos con detalle el contenido y alcance de esta ley.

### **3.1.3.2. Prefecturas y proceso estatuyente departamental.**

Del marco histórico desarrollado líneas supra se evidencia que el proceso evolutivo de las Prefecturas y su transición hacia gobiernos autónomos departamentales fue relegado en relación al de los gobiernos locales que fueron en gran medida los precursores de la Autonomía en Bolivia y su reconocimiento constitucional, pero sin el complejo reparto competencial que actualmente regula a todos los niveles de gobierno, el que en todo caso se implantó como consecuencia del proceso autonómico departamental liderado por el Departamento de Santa Cruz y que luego fue configurado en la nueva Constitución Política del Estado.

---

<sup>273</sup> Subrayo en la cita dos aspectos que considero atentatorios contra la Autonomía Municipal pues por una parte el nivel central del Estado so pretexto de venir a suplir vacíos de orden legal en el ámbito municipal se arroga la facultad legislativa contraviniendo frontalmente la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional Plurinacional en su Sentencia N° 2055/2012 del 16 de octubre del 2012 que más adelante abordaremos en detalle, la cual de manera taxativa y sin lugar a equívocos refiere: *“(…) de ninguna manera podrá entenderse que en aplicación de la cláusula de supletoriedad el nivel central del Estado puede normar (legislar o reglamentar) sobre las competencias exclusivas departamentales, municipales, o indígena originario campesinas, es decir, no puede entenderse a la supletoriedad de la norma como una cláusula universal atribuida a favor del nivel central del Estado sobre cualquier competencia, incluidas las exclusivas de las entidades territoriales autónomas.*

*Ello podría suponer que el nivel central del Estado se atribuya la legislación de las competencias de las entidades territoriales autónomas a falta de un ejercicio efectivo de las competencias atribuidas a los gobiernos autónomos subnacionales, lo cual iría en contra del modelo de Estado autonómico planteado por la norma constitucional (...)*”. Sin embargo, luego de afirmar de manera contundente y categórica lo expresado, el Tribunal Constitucional Plurinacional paradójicamente se contradice al contemplar dos supuestos en los que procede la supletoriedad de una norma nacional y que examinaremos con detenimiento en el Capítulo V de esta investigación, refutando los argumentos vertidos por dicho Tribunal que en un postura servilista y con ánimo de favorecer políticamente al nivel central de gobierno trata de disfrazar con ropaje de constitucionalidad al amparo del artículo 284-IV de la norma constitucional.”

Este desfase normativo no sólo obedeció al modelo de Estado Unitario y forma de gobierno republicana que reconocía la anterior Constitución con sus diferentes reformas, y en la cual se mantenía un centralismo vertical y secante que concentraba funciones de toda índole, razón por la cual se veía como amenaza a los gobiernos autónomos municipales por la fragmentación y dispersión que se temía del Poder Público.

En sus inicios, las Prefecturas tuvieron como marco regulador a la Ley del Régimen Interior del 28 de septiembre de 1831, cuyo artículo 1 expresamente disponía que: *“El gobierno político superior de cada departamento reside en el Prefecto, bajo las inmediatas órdenes del Gobierno Supremo: a él toca publicar y circular las leyes, decretos y órdenes del Gobierno Supremo a las demás autoridades del departamento, y velar por su cumplimiento”*. En el artículo 17 de dicha Ley se concebía a los Prefectos como intendentes de hacienda, facultados consecuentemente, para la dirección y administración de todos los ramos de hacienda, correos, beneficencia y policía. En esta norma se preveía que los Prefectos actuaban en coordinación con los gobernadores con competencias y jurisdicción en las provincias, mientras que los corregidores ejercían sus actuaciones en las jurisdicciones cantonales.

Esta estructura del Ejecutivo Nacional proyectada sobre la base de la organización territorial del país fue luego reconfigurada por la Ley de Organización Política y Administrativa del 03 de diciembre de 1888, en la que se sustituyen a la figura de gobernadores por subprefectos, los cuales a semejanza de sus predecesores ejercían jurisdicción y competencias sobre las provincias. En esta Ley los Prefectos por previsión de su artículo 28, desacertadamente eran equiparados a “Magistrados” quienes ejercían el gobierno superior en lo político, administrativo y económico del departamento, pero en los hechos no eran más que agentes inmediatos, subordinados y dependientes de los diferentes Ministerios de Ramos en las materias relacionadas a su accionar hacendario, de policía, entre otros. Se relacionaban también con los intendentes que como se explicó en el periodo colonial fueron una figura extraída del modelo francés e instituida con el ánimo de restar poder político y económico a la Real Audiencia de Charcas, que como se puede evidenciar persistió en el periodo republicano aunque con otros matices.

A este entramado de burocracia departamental, provincial y cantonal se sumó el Comité de Obras Públicas instituido en Santa Cruz por mandato de la Ley de 24 de noviembre de 1945, como órgano colegiado emergente de un empréstito nacional de Ochenta Millones de Bolivianos (Bs. 80.000.000.-), encargado de la ejecución y manejo de dichos recursos con



destino a obras públicas relativas a agua potable, energía eléctrica, alcantarillado y pavimentación. De acuerdo al artículo 2 de esta ley, dicho Comité estaba presidido por el Prefecto y conformado por el Alcalde Municipal, el Rector de la Universidad, el Contralor Departamental, el Fiscal del Distrito, el Ingeniero Director Departamental de Hidráulica y Electricidad, el Ingeniero Jefe del Distrito Vial Ingeniero Municipal, el Administrador del Tesoro Departamental que actuaba como Contador y el Secretario de la Prefectura que desempeñaba las funciones de Secretario del Comité.

Ante el considerable avance de gestión que reportó la labor del Comité de Obras Públicas de Santa Cruz, por mandato de la Ley N° 1551 de Participación Popular de 20 de abril de 1994, se crean las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las cuales significaron un salto cualitativo en la administración departamental lo que trajo consigo proyectos de inversión de envergadura al constituirse en instancias de articulación con la planificación nacional. Estaban orgánicamente conformadas por un directorio, una presidencia ejecutiva y una gerencia general. Sus funciones básicamente se relacionaban con la planificación e inversión pública a nivel departamental y de fortalecimiento municipal.<sup>274</sup>

Estas Corporaciones coexistieron con los Prefectos, Subprefectos y Corregidores, los que por mandato del artículo 25 de la mencionada Ley N° 1551 debían promover, coordinar y apoyar la participación popular, así como el ejercicio y cumplimiento de los derechos y obligaciones reconocidos a favor de las Organizaciones Territoriales de Base que dicha norma instituyó como sujetos de la participación popular expresados en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales.

El 28 de julio de 1995, se aprueba la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa que disuelve a las Corporaciones Regionales de Desarrollo y fortalece a las Prefecturas aunque concibiéndolas como parte de la Administración del Ejecutivo a nivel departamental, ley que en honor a la verdad de “descentralización administrativa” no tuvo más que el nombre si hacemos un contraste de su contenido con el alcance del término doctrinalmente

---

<sup>274</sup> Las extintas Corporaciones Regionales de Desarrollo estaban reguladas por la Ley Reglamentaria de 28 de septiembre de 1831 (reguladora de las atribuciones y deberes de los Prefectos, Gobernadores, Corregidores y Alcaldes, más conocida como Ley del Régimen Interior), la Ley N° 19 de octubre de 1833 (que deroga el art. 32 de la Ley Reglamentaria de 28-IX-1831), Ley de Organización Política y Administrativa de 03 de diciembre de 1888, Decreto Supremo N° 23845 del 18 de agosto de 1994 que aprobó el “Reglamento Orgánico de las Corporaciones de Desarrollo” y la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo aprobada por D.L. 10460 del 15 de septiembre de 1972, hasta que finalmente fueron disueltas por estipulación expresa del artículo 26 de la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa del 28 de julio de 1995, el cual dispuso que el patrimonio de dichas entidades se transfiera al dominio y uso departamental, bajo administración y responsabilidad de los Prefectos.

admitido<sup>275</sup>, tratándose por tanto de órganos desconcentrados a cargo de Prefectos designados y con relación de dependencia, que tenían una suerte de fiscalización a través del entonces Consejo Departamental, que como toda instancia consultiva no tenía efectos jurídicamente vinculantes en la toma de decisiones, salvo los casos de consulta obligatoria que le reconocía el artículo 15 de dicha Ley y de cuyo criterio incluso se podrían apartar<sup>276</sup>. Esta concepción de la administración del Ejecutivo nacional a nivel departamental constitucionalmente se sustentaba en el Capítulo referido al “Régimen Interior”, que por una parte abarcaba la división política del territorio nacional diseñada en el artículo 108 del texto constitucional lo que a su vez comprendía: departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones; y de otra, se fundaba en la dependencia y subordinación de los Prefectos respecto del Poder Ejecutivo que establecía el artículo 109 de la Constitución abrogada, en los siguientes términos:

*“I. En cada Departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto designado por el Presidente de las República.*

*II. El Prefecto ejerce la función de Comandante General del Departamento, designa y tiene bajo su dependencia a los Subprefectos en las provincias y a los corregidores en los cantones, así como a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia.*

*III. Sus demás atribuciones se fijan por Ley.*

*IV. Los Senadores y Diputados podrán ser designados Prefectos de Departamento, quedando suspensos de sus funciones parlamentarias por el tiempo que desempeñen el cargo”.*

---

<sup>275</sup> URENDA DÍAZ, Juan Carlos. *Autonomías departamentales...* Op. Cit. Pág. 158: “(...) En lo que respecta a la Ley de Descentralización Administrativa está por demás de claro que no descentralizó prácticamente nada (por lo que en rigor científico debió llamarse Ley de Desconcentración) y que los consejos departamentales no tienen ninguna atribución normativa ni de desarrollo legislativo, así como ninguna facultad sería de fiscalización de los recursos departamentales y menos de planificación económica. Los consejeros son elegidos por concejales municipales provinciales, quienes a su vez son elegidos de la lista del candidato a primer concejal”

<sup>276</sup> LEY Nº 1654 DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, del 28 de julio de 1995, Artículo 15: “I. El prefecto antes de adoptar una decisión, bajo sanción de nulidad de sus actos, estará obligado a consultar al Consejo Departamental en las siguientes materias: a) Sobre la conveniencia y necesidad de gestionar créditos para el departamento, conforme a las disposiciones legales vigentes; b) Sobre los requerimientos y la suscripción de convenios interinstitucionales; c) Sobre la suscripción de contratos de obras y servicios públicos, de acuerdo a las normas vigentes. II. El Consejo Departamental a convocatoria del Prefecto, deberá pronunciarse expresamente sobre las materias descritas en el párrafo I. Su falta de pronunciamiento implicará conformidad El procedimiento y término de emisión de dictamen será establecido por decreto reglamentario. III. El dictamen y aprobación emitidos por el Consejo Departamental y aceptado por el prefecto, implicará corresponsabilidad en el acto administrativo y sus resultados. IV. El Prefecto mediante resolución expresa y fundamental podrá apartarse del dictamen y/o aprobación emitidos por el Consejo Departamental, asumiendo plena responsabilidad del acto administrativo y sus resultados, en cuyo caso el Consejo podrá representar esta decisión, ante el Presidente de la República, quien emitirá una resolución definitiva y de cumplimiento obligatorio, en el término establecido por decreto reglamentario”.

Aunque luego en contrasentido el artículo 110 de la misma Constitución disponía que: *“I. El Poder Ejecutivo a nivel departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa. II. En cada Departamento existe un Consejo Departamental, presidido por el Prefecto, cuya composición y atribuciones establece la Ley”*.

Normas de relevancia jurídica para el cambio a la designación de Prefectos por parte del Ejecutivo nacional fueron sin lugar a dudas el Decreto Supremo N° 27988 del 28 de enero de 2005 y la Ley N° 3015 especial complementaria al Código Electoral, a la Ley de Partidos Políticos a la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas para la elección y selección de Prefectos de Departamentos del 08 de abril del 2005, en mérito de las cuales los Prefectos dejaron de ser simples servidores públicos designados por el partido político de turno para ser elegidos por voto popular, guardando concordancia con los mecanismos de participación democrática incorporados en el artículo 4 de la Ley N° 2650 del 13 de abril del 2004 que reformó parcialmente el texto constitucional y que fueron ratificados mediante Sentencia Constitucional N° 69/2004 del 14 de julio del 2004.

No obstante, las normas antes indicadas fueron demandadas de inconstitucionalidad al igual que los Decretos Supremos N° 28077, de 8 de abril de 2005 y N° 28229, de 6 de julio de 2005 que estaban relacionados por la convocatoria a elecciones de Prefectos, por considerarse contrarios al artículo 109-I de la Constitución, dando lugar al pronunciamiento emitido por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia N° 75/2005 del 13 de octubre del 2005, cuyo alcance abordaremos más adelante y que en lo principal constitucionalizó el proceso eleccionario de Prefectos por tratarse de un mecanismo de apertura y expresión democrática acorde al marco constitucional vigente y derechos políticos contenidos en los Tratados Internacionales ratificados por nuestro Estado. En ese ínterin, encontrándose a la Presidencia de la República, Rodríguez Veltzé, ex magistrado del Tribunal Constitucional, se dicta la Ley N° 3090 Interpretativa del artículo 109 de la Constitución Política del Estado del 06 de julio del 2005, que establecía lo siguiente:

*“Artículo Único.- (Elección de Prefectos por voto) Se interpreta el Artículo 109, de la Constitución Política del Estado, estableciéndose que la designación presidencial de los Prefectos de Departamento se realizará precedida de un proceso de elección por voto universal y directo por simple mayoría. En este*

*caso, los Prefectos cumplirán periodos de gestión de cinco años coincidentes con las elecciones municipales”.*

Sin embargo, si bien es cierto que el proceso electoral reseñado representó un avance en el proceso de descentralización administrativa en Bolivia<sup>277</sup>, era insuficiente respecto de las aspiraciones democráticas de la población puesto que mismo siendo el Prefecto una autoridad electa por mandato popular, luego se encontraba en la paradoja de seguir obedeciendo a órdenes de la cabeza del Ejecutivo Nacional, manteniendo en consecuencia su situación de subordinación y dependencia, propias de una instancia desconcentrada<sup>278</sup>. Todo ello desembocó en un movimiento cívico nacional liderado por Santa Cruz, que sería innegablemente el bastión y germen de cultivo de las Autonomías en Bolivia, el cual a continuación pasaremos a relatar.

### **3.1.3.2.1. Cabildos y Asamblea Provisional Autonómica.**

Como se ha explicado precedentemente la labor de los Comités Cívicos ha sido crucial para el proceso descentralizador y autonómico en Bolivia, que surge contestatariamente a la tendencia centralista y vertical del Órgano Ejecutivo y ante la ausencia de un nivel departamental de gobierno. Su rol protagónico se divide en tres etapas: Una primera, con la reivindicación del pago de regalías mineras e hidrocarburíferas en 1957; una fase intermedia que parte de 1965 y atraviesa el periodo histórico dictatorial con un accionar restringido, y una tercera, que arranca en 1982, reivindicatoria de la descentralización a nivel departamental, aunando esfuerzos para una gestión de concientización y publicaciones con esta corriente.<sup>279</sup>

---

<sup>277</sup> HURTADO HERBAS, Jorge. *Autonomías Ya!: Ensayo acerca de la amenaza de desintegración de Bolivia*. 1era. Edición. Imprenta Nuevo Mundo. Santa Cruz de la Sierra-Bolivia. Octubre 2004. Págs. 367-368: “(...) En nuestro país, la descentralización de las instancias locales, crea condiciones favorables para la formulación de políticas públicas con participación municipal, lo que crea consensos entre los niveles municipal, departamental y nacional y, entre los actores públicos y privados. Sin embargo, la debilidad institucional local hace lento el aprendizaje para formular y ejecutar políticas públicas y disminuye las posibilidades de ejecutar inversiones pese a que existen recursos disponibles. (...) **El avance en la descentralización de los gobiernos subnacionales o nivel intermedio, no guarda relación con el progreso avanzado en la apertura de los gobiernos locales**”

<sup>278</sup> NÚÑEZ JIMENEZ, E. Fernando. Artículo: Autonomía: “Génesis de un proceso”. Libro: *Autonomía...* Op. Cit. Pág. 31: “(...) el año 1995 se promulga la Ley de Descentralización Administrativa, ley que no cumplió las expectativas de las demandas de la región, generándose, un retroceso en materia de descentralización político-administrativa, sesgando competencia a los gobiernos departamentales, dado que la reforma constitucional de 1994, constituyó una postergación de la iniciativa descentralizadora de gobierno, al eliminarse del texto de la misma, el concepto de gobierno departamental y cercenarse toda posibilidad de implementar gobiernos departamentales y autonómicos”. Este comentario tiene como consideración previa la reforma constitucional parcial de 1967, que en su artículo 110 incluía el concepto de gobiernos departamentales, el que lamentablemente no prosperó ante la ausencia de una reglamentación de régimen interior acorde a dicho concepto.

<sup>279</sup> NÚÑEZ JIMENEZ, E. Fernando. Artículo: Autonomía: “Génesis de un proceso”. Libro: *Autonomía...* Op. Cit. Págs. 18-19: “(...) El Comité Pro Santa Cruz es reconocido como el gobierno moral de los cruceños, y nace como consecuencia de la ausencia de organismos que aglutinen a las principales instituciones y

Ante la emisión de la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa y la constatación de su encubierta desconcentración administrativa, en febrero del 2001 se publica el “Memorando del Movimiento Autonomista de la Nación Camba”, que proponía que Santa Cruz se constituya en una región autónoma, teniendo como referencia el nivel intermedio de gobierno existente dentro del modelo español e inspirado en el principio de libre determinación de los pueblos.<sup>280</sup>

En febrero del 2003, el Comité Cívico Pro Santa Cruz encabezado por su entonces Presidente Rubén Costas Aguilera, embanderado de esta propuesta autonómica bajo la consigna de la “Revolución del Patujú”<sup>281</sup>, exige el reconocimiento de un gobierno departamental autónomo en todos los estratos de orden social, dando lugar al documento

---

*agrupaciones de la sociedad civil organizada, y receptoras de las aspiraciones cruceñas. Entre los años 1957 y 1959, se produce lo que se conoce como las luchas del Comité, luchas que pretendían entre otras cosas, obtener el pago de las regalías petroleras (...) Logradas la reivindicaciones hidrocarburíferas, el Comité entrará en un proceso de statu quo, resurgiendo en su accionar el año 1965, reestructurándose en su organización con una nueva misión y visión. (...) Existe una segunda etapa del accionar del Comité que comprende entre los años 1965 y 1985, actividades que se ven restringidas por periodos de gobiernos autoritarios (...) Es menester mencionar, que en 1982, el Comité inicia un ciclo de reivindicación descentralizadora del sistema de gobierno boliviano, convocando a las instituciones del medio a que se analice y se debata el modelo de país que pretenden los bolivianos, adopta como bandera de lucha, la descentralización departamental, en el marco de la nueva reforma constitucional”.*

<sup>280</sup> **TERCEROS SALVATIERRA, Raúl.** Artículo: Autonomía: “Alcance del Derecho de Autodeterminación de los pueblos”. Libro: *Autonomía...* Op. Cit. Págs. 35-42: “(...) La autodeterminación se refiere al derecho inalienable que les corresponde a un grupo social y político de regularse por su propia cuenta, controlar su territorio y no estar sometido a fuerzas externas. Una característica que vale la pena resaltar es el reconocimiento de este derecho al colectivo que autoasuma el carácter de “pueblo”, ya que demuestra las aspiraciones de autogobernarse, establecer sus propias leyes, escoger sus autoridades locales, en definitiva auto determinarse o determinarse libremente. (...) Doctrinalmente, el derecho a la libre determinación de los Pueblos, es estudiado desde dos enfoques: interno y externo. La vertiente interna, por su parte, define el derecho de los pueblos a decidir su organización política y perseguir su desarrollo cultural, social y económico. (...) La autodeterminación interna se relaciona con la democracia y el respeto a los derechos humanos. (...) La posibilidad en todo caso de carácter excepcional, de que estos pueblos ejerzan la vertiente externa de la libre determinación, separándose del Estado al que pertenecen, se desprende de la Resolución 2625 (XXV). Se puede llegar a producir secesión cuando el ejercicio de la autodeterminación interna sea imposible porque el pueblo sufra una persecución o discriminación interna sistemática y no parezca existir una solución pacífica posible. (...) No obstante, se afirma que la secesión no está prohibida, y que si una clara mayoría de la población se posicionara a favor de la misma, el sistema constitucional no podría permanecer impasible ante tal declaración de voluntad.”

<sup>281</sup> **DABDOUB ARRIEN, Carlos.** *La Revolución del Patujú; Un proyecto cruceño-Segundo Centenario (1810-2010)*. 1era Edición. Imprenta Industrias Gráficas Unión S.R.L. Santa Cruz-Bolivia. 2006. Págs. 6-7: “(...) La Revolución del Patujú es emblema de las luchas de una comunidad como la cruceña, que enarbó banderas de reivindicación a través de su larga historia y que hoy levanta enhiesta la autonomía y la democracia, “un instrumento para mejorar la equidad y no la dispersión suicida, en particular hay que hacer el equilibrio entre compromiso con los que largamente han estado postergados, excluidos, con un diseño animador del desarrollo y no en el aislamiento egoísta”.

*Quizá las raíces de la Revolución del Patujú tienen varios siglos de construcción, desde que culturas originarias de estas bastas llanuras caminaron siempre en busca de territorios libres, donde no existiera “el mal”, creándoles “un espíritu nómada, indómito, dispuesto a enfrentar las adversidades y aprovechar las pocas oportunidades en tiempo de paz”. Pronto los españoles que llegaron a estas tierras, que venían de una larga guerra de siete siglos, también soñaban con un territorio, para reproducir su cultura, su fe y generar que riquezas. “Ambas visiones de mundo a lo largo del tiempo, se fundieron en una sola, emergiendo una mentalidad de hombres que luchan por la paz y la libertad”*

denominado “Manifiesto Autonómico” que suponía una profunda reestructuración del Estado con el “Proyecto de Propuesta Autonómica”. Se inicia entonces un periodo de Cabildo<sup>282</sup>, que arranca el 22 de junio del 2004, en el cual el Comité bajo el rótulo de “Autonomía y Trabajo” plantea once (11) tareas para la convocatoria a un referéndum por las Autonomías Departamentales con carácter vinculante y que se amparaba en el mecanismo democrático antes indicado, procurando la recolección de firmas requeridas al efecto por la normativa electoral entonces vigente<sup>283</sup>.

El 11 de diciembre del 2004, el Comité Pro Santa Cruz convoca a un paro cívico departamental exigiendo la realización del referéndum autonómico previo a la convocatoria de Asamblea Constituyente y para dicho fin el 17 de diciembre del 2004 se designa un Consejo Preautonómico para elaborar propuesta de reforma constitucional y es en este intervalo que ante la presión social el nivel central emite una serie de normas interpretativas al mentado artículo 109 de la Constitución abrogada para viabilizar la elección y selección de Prefectos en el país.

Una vez más a convocatoria del Comité Cívico Cruceño, se lleva a cabo un siguiente Cabildo el 28 de enero de 2005, durante el cual se crea una Asamblea Provisional Autonómica conformada por 23 Consejeros Departamentales, 22 Diputados, 3 Senadores, 56 Presidentes de Concejos Municipales y 4 representantes étnicos para seguimiento al proceso de convocatoria al referéndum nacional vinculante por departamento sobre

---

<sup>282</sup> Es a partir de la Constitución Política del Estado del 07 de febrero del 2009, que en su artículo 11 se reconocen tres formas de ejercicio de la **democracia**: la **directa y participativa**, la **representativa** y la **comunitaria**. Es **dentro de la primera que se incorporan otros mecanismos democráticos tales como la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa**, estableciéndose que las asambleas y cabildos tendrán un carácter deliberativo. Complementariamente, la Ley N° 26 del Régimen Electoral del 30 de junio de 2010, en su artículo 35 define a las Asambleas y Cabildos en los siguientes términos: “(...) *son mecanismos constitucionales de democracia directa y participativa por los cuales las ciudadanas y ciudadanos, mediante reuniones públicas, se pronuncian directamente sobre políticas y asuntos de interés colectivo. La Asamblea y el Cabildo tienen carácter deliberativo, sus decisiones no son de carácter vinculante, pero deberán ser consideradas por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda. No se consideran para efectos de este capítulo las Asambleas y Cabildos que sean propias de la organización interna de las naciones y pueblos indígena originario campesinos*”.

<sup>283</sup> **NÚÑEZ JIMENEZ, E.** Fernando. Artículo: Autonomía: “Génesis de un proceso”. Libro: *Autonomía...* Op. Cit. Págs. 20-21. Los libros notariados contenían la siguiente pregunta materia del referéndum: “¿Está usted de acuerdo en que se convoque a un **referéndum nacional vinculante departamentalmente** y que **defina y establezca la constitución en el país de las autonomías departamentales con transferencia efectiva de competencias** y atribuciones, las misma **que tendrán por objeto**, en su jurisdicción territorial, **disponer libremente de sus recursos, elegir a sus autoridades y darse su propia administración**, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de cada departamento y del país en conformidad a las atribuciones que otorga al pueblo el artículo cuatro de la Constitución Política del Estado”. El artículo antes referido de la CPE abrogada expresamente regulaba lo siguiente: “I. **El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por Ley.** (...)”

Autonomías y elaboración de un proyecto de Estatuto Autonómico<sup>284</sup>.

Como consecuencia de esta legítima demanda popular, mediante Decreto Supremo N° 28915 del 02 de junio del 2005, se convoca a referéndum nacional vinculante sobre el régimen de Autonomías, cuya fecha de verificativo fue modificada por Resolución Congresal N° 26/2004-2005 para el primer domingo de julio del 2006. Esta determinación es avalada mediante la Ley N° 3365 de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales del 06 de marzo del 2006. El artículo 2 de la ley indicada preveía que aquellos departamentos que por mayoría simple de votos aprueben por referéndum dicho mandato vinculante, accederían inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado al régimen de Autonomías Departamentales.

La pregunta materia del referéndum vinculante para las Autonomías Departamentales que estableció el artículo 4 de la Ley N° 3365 fue la siguiente:

*“¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de Autonomía Departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado y las Leyes?”*

El 02 de julio de 2006, el pueblo cruceño decidió establecer un mandato vinculante a la Asamblea Constituyente para que consigne un régimen de Autonomías Departamentales,

---

<sup>284</sup> NÚÑEZ JIMENEZ, E. Fernando. Artículo: Autonomía: “Génesis de un proceso”. Libro: *Autonomía...* Op. Cit. Pág. 22-23: “En este mismo contexto, el Comité con la finalidad de fortalecer sus reivindicaciones autonomistas, convoca a un Cabildo, donde surge la creación de una Asamblea Provisional Autonómica, y se establece como fecha máxima de convocatoria del mismo, el 10 de abril del año 2005, para que el gobierno central convoque a referéndum y la elección de prefectos departamentales; logrando mediante el mecanismo del referéndum, consolidar el triunfo del **SÍ** a favor de la implementación de un sistema autónomo de gobierno departamental. Es así que, por primera vez en Bolivia el Prefecto Departamental (gobernador), es elegido mediante el ejercicio democrático del voto popular. Para concluir de forma exitosa la labor de reformas estructurales del Estado boliviano, el Comité Cívico, en fecha 18 de febrero, cumpliendo con las exigencias legales establecidas por normativa jurídica, hace entrega oficial y pública de los libros notariales, con las firmas debidamente recolectadas, a la Corte Nacional Electoral, en la ciudad de La Paz, donde se certifica la presentación de 454.635 firmas, previa depuración y observación de 43.804 firmas realizadas en Santa Cruz de un total de 498.039 firmas recolectadas”.

que diera lugar a que el Departamento se dote de un Gobierno Departamental Autónomo, con competencias y atribuciones normativas, o legislativas, administrativas y ejecutivas, además de los recursos económicos necesarios para su debida implementación. Se sumaron a esta consigna los restantes Departamentos que conformaban la denominada “Media Luna” y sobre los cuales nos comenta Fernando Mayorga lo siguiente:

*El NO obtuvo más de la mitad de los votos válidos del cómputo nacional alcanzando el 57.5% (Cuadro 1) y venció en cinco Departamentos (La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Chuquisaca), mientras que el SI obtuvo la victoria en los restantes cuatro (Tarija, Pando, Beni y Santa Cruz) definiendo un escenario complejo para el tratamiento del tema en la Asamblea Constituyente (...). El voto por el NO fue promovido por el partido de gobierno –el MAS-<sup>285</sup> que, además, obtuvo la mayor cantidad de representantes a la Asamblea Constituyente con victorias en siete Departamentos, inclusive en Santa Cruz y Tarija, regiones donde el voto por el SI en el referéndum fue mayor al 70% y 80%, respectivamente. En cambio, el SI fue apoyado por la oposición parlamentaria encabezada por la agrupación ciudadana PODEMOS, segunda fuerza electoral con una notoria distancia respecto al MAS (...), aunque sus principales promotores fueron organizaciones cívico-regionales y empresariales<sup>286</sup>.*

### **3.1.3.2.2. Referéndum vinculante por las Autonomías.**

Ante el incumplimiento del mandato vinculante por parte de la Asamblea Constituyente instalada el 06 de agosto del 2006<sup>287</sup>, la Asamblea Provisional Autónoma del

---

<sup>285</sup> ERREJON, Iñigo y SERRANO, Alfredo. *¡Ahora es cuando, carajo! Del asalto a la transformación del Estado en Bolivia*. Ediciones de Intervención Cultural El Viejo Topo. España. 2011. Págs. 111-141. Según este autor, el MAS y Evo Morales llegaron a Bolivia en medio de una crisis del sistema político a la que le había precedido el descrédito de los partidos tradicionales, con la premisa de refundar el país. Este autor analiza la Teoría del discurso empleada por el masismo y deduce su tránsito hacia una clara hegemonía, entendida ésta como la capacidad de ordenar el campo político a favor de las propias posiciones. En tal sentido, explica que la toma de poder por parte de las clases populares exige un combate ideológico y cultural prolongado (guerra de posiciones) por oposición a la “guerra de movimiento” como asalto directo y frontal que conquiste la maquinaria estatal. Pues lo que hace la hegemonía no es otra cosa que construir una voluntad colectiva nacional-popular. Un proyecto contra-hegemónico por parte de los proyectos subalternos, tratará de evitar la absorción individual de las reivindicaciones formuladas por el aparato estatal, agrupándolas y resignificándolas dentro de un horizonte alternativo.

<sup>286</sup> MAYORGA, Fernando. Artículo: *Referéndum y Asamblea Constituyente: Autonomías Departamentales en Bolivia*. Publicado en Reforma y Democracia, Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), Número 37, Venezuela, 2007. <http://www.bivica.org/upload/autonomias-departamentales-Bolivia.pdf>

<sup>287</sup> URENDA, Juan Carlos y EL HAGE, Javier. *¿Qué hacer si la asamblea constituyente incumple el mandato del referéndum por las autonomías?* 1era Edición. Editorial: Fundación Universidad Privada de Santa Cruz y Prefectura del Departamento de Santa Cruz. Bolivia. Junio 2007. Págs. 23-25. Sobre el particular los autores planteaban lo siguiente: “La Asamblea incumpliría su mandato con relación al



Departamento de Santa Cruz elabora el proyecto del “Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz”, cumpliendo a su vez el mandato que le fue impuesto en el célebre “Cabildo del Millón” efectuado el 15 de diciembre del 2006<sup>288</sup>.

Este documento es recién presentado el 15 de diciembre del 2007<sup>289</sup>, empero conforme a su Disposición Transitoria Tercera, para que la totalidad de sus disposiciones sean obligatorias, precisaba que el pueblo cruceño lo ratifique o rechace a través de un Referéndum Departamental. Esta determinación soberana<sup>290</sup>, importaría a su vez la ratificación o rechazo de las decisiones que de manera transitoria asuma el Consejo Departamental.

Con la finalidad de viabilizar la realización del Referéndum de ratificación y puesta en

---

*referéndum del 02 de julio de 2006 si aprobara un texto constitucional que incurra en cualquiera de estos extremos: a. Mantiene el modelo administrativo de la actual Constitución, b. Aprueba autonomías que no sean departamentales, c. No crea gobiernos departamentales, d. Aprueba un régimen departamental descentralizado solamente en lo administrativo, e. Aprueba un régimen que no contemple la descentralización política, es decir que no le otorga a los gobiernos departamentales facultades normativas-legislativas, f. No establece los catálogos de competencias para los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal, g. No crea un sistema de descentralización fiscal financiera por la vía de los ingresos (y no solamente por la vía de los gastos como hasta ahora detentan los municipios y prefecturas), h) Deja a una ley futura el establecimiento del régimen autónomo. (...) **El incumplimiento del mandato constitucional por parte de la Asamblea Constituyente, en los términos arriba descritos, generaría por los menos, las siguientes consecuencias jurídicas: a) el rompimiento del rol constitucional y b) la deslegitimación de la nueva Constitución. Ambos aspectos constituirían, asimismo, causales que justificarían acciones tendientes a reconducir el proceso de autonomización departamental, recurriendo a la voluntad popular soberana de los departamentos en los que se aprobó el régimen autónómico por mayoría**”. Fue esto precisamente lo que ocurrió mucho antes del referéndum constitucional llevado a cabo el 25 de enero del 2009 después de una bochornosa aprobación del texto constitucional hoy vigente nada menos que en un cuartel militar, lo cual resulta paradójico y contrario desde todo punto de vista a un Estado democrático.*

<sup>288</sup> NÚÑEZ JIMENEZ, E. Fernando. Artículo: Autonomía: “Génesis de un proceso”. Libro: *Autonomía...* Ídem Pág. 23: “Del Cabildo del Millón surge el conocido discurso del –entonces- Presidente del Comité Cívico, Germán Antelo, conocido como el “Mandato Moral”. Los Diez Mandamientos Ciudadanos que son los siguientes: I. Amar a Dios y a Bolivia sobre todas las cosas. II. No permitirás que tus autoridades juren en vano. III. Respetarás las culturas de todos los pueblos. IV. Honrarás la Constitución y las leyes legalmente establecidas. V. No matarás ni dejarás que maten. VI. No permitirás actos contra la democracia. VII. No robarás ni dejarás que roben. VIII. No mentirás ni dejarás que te mientan. IX. No consentirás trabas al trabajo de tu gente. X. No serás codicioso, seremos solidarios.”

<sup>289</sup> NÚÑEZ JIMENEZ, E. Fernando. Artículo: Autonomía: “Génesis de un proceso”. Libro: *Autonomía...* Ídem Pág. 23: “(...) Un año después de realizado el Cabildo del Millón, Santa Cruz ratificó su firme decisión de avanzar en el camino de la consolidación de la autonomía departamental, dado que a convocatoria del Comité Pro Santa Cruz y la Asamblea Provisional autonómica, en fecha **15 de diciembre del 2007**, en los predios del Parque Urbano, se decidió presentar y entregar al pueblo cruceño ante más de 100.000 personas el Estatuto Autonómico bajo el aforismo “Ya somos autónomos”. En dicho acto, el Prefecto del Departamento, Rubén Costas Aguilera, sometió el Estatuto a la aprobación del pueblo cruceño y de sus 15 provincias, quienes a voz en cuello dieron el Sí de la aprobación del documento autonómico”

<sup>290</sup> DE LA VEGA, Julio César. *Diccionario Consultor Político*. Ediciones Malvinas Argentinas S.R.L. Argentina. 1999. Pág. 32. Por autodeterminación se entiende el principio jurídico político que da derecho a los pueblos a expresarse en forma independiente. Este principio respalda a la comunidad política en el derecho que tiene de elegir a sus gobernantes, en el marco institucional en que estos deberán desenvolverse y en todos los atributos propios de la soberanía. El concepto de autodeterminación de los pueblos ha sido enarbolado en todos los reclamos de autonomía y en las reivindicaciones anticoloniales de los últimos tiempos.

vigencia del Estatuto Autonómico, la Asamblea Provisional Autonómica de Santa Cruz estableció el inicio del proceso de recolección de firmas, a través de las instituciones de la sociedad civil cruceña. El 29 de enero del 2008, la Corte Departamental Electoral de Santa Cruz emite la Resolución de Sala Plena N° 005/2008, certificando que más del 8% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la circunscripción departamental (102.807) apoyaban esta iniciativa popular.

Bajo esta premisa, el entonces Prefecto electo por el Departamento de Santa Cruz, Rubén Costas Aguilera, convoca a Referéndum mediante Resolución Prefectural N° 010/2008 del 30 de enero del 2008, con la finalidad de garantizar el derecho fundamental de los ciudadanos bolivianos de dicha circunscripción electoral, de participar efectivamente en la conformación de un nuevo régimen administrativo, expresando su voluntad soberana vía sufragio.

Luego, se emite la Resolución del Consejo Departamental N° 011/2008, de 30 de enero de 2008, resolviendo en lo principal aprobar la realización de un “Referéndum departamental para la ratificación y puesta en vigencia del Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz” a través del cual el pueblo cruceño pueda decidir la ratificación e inmediata puesta en vigencia del Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz, aprobado el 15 de diciembre de 2007 por la Asamblea Provisional Autonómica de Santa Cruz, para que a partir de la decisión afirmativa del Referéndum, dicho Estatuto se constituya en la norma institucional básica y sea de cumplimiento obligatorio para todos los habitantes del Departamento.

Cabe aclarar que la Constitución Política abrogada instituía el referéndum sin ninguna restricción o delimitación en cuanto al tipo de norma sobre la que podría versar, permitiendo así que la ciudadanía se exprese sobre normas de cualquier rango. Este aspecto pasa inadvertido por la Ley N° 2769 Marco del Referéndum, publicada el 06 de julio del 2004, que en su primer artículo define a dicho instrumento de expresión democrática como: *“(...) el mecanismo institucional de consulta al pueblo para que, mediante voto universal, directo, libre y secreto, exprese su criterio sobre normas, políticas o decisiones de interés público.”*

Por otra parte, dicha Ley en su artículo 2 establecía las siguientes modalidades: a) Referéndum nacional, sobre materias de interés nacional dentro de la circunscripción nacional; b) Referéndum departamental, sobre materias de interés departamental en la

circunscripción departamental y c) Referéndum municipal, sobre materias de interés municipal en la circunscripción municipal. En su artículo 3° preveía su carácter vinculante y dentro del artículo 4° excluía del mecanismo del referéndum a los asuntos fiscales, la seguridad interna y externa, y la división política de la República.

Más adelante el artículo 5 de la Ley N° 2769, regulaba la iniciativa institucional, circunscribiéndola a las autoridades del Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional. Mientras que el artículo 6 instituía la iniciativa popular bajo los siguientes términos:

*“I. Se convocará a referéndum nacional, por iniciativa popular apoyada en firmas de por lo menos el seis por ciento (6%) del padrón nacional electoral. El grupo de ciudadanos solicitantes cumplirá como único requerimiento el estar inscritos en el padrón electoral (...).*

*II. Para temas que hacen exclusivamente al ámbito y competencias de un determinado departamento o de una determinada sección municipal se adopta el referéndum por iniciativa popular, apoyada por el 8% de inscritos del total del padrón electoral de la circunscripción departamental y el diez por ciento (10%) de inscritos del padrón electoral de la sección municipal, requisitos que serán verificados por la Corte Departamental Electoral correspondiente.*

*III. EN TANTO NO EXISTA UN GOBIERNO DEPARTAMENTAL ELECTO POR VOTO POPULAR, el referéndum departamental será convocado por el Congreso Nacional por mayoría de votos de los presentes (...).”*

En tal sentido, es preciso recordar que en fecha 28 de enero del 2005, el Poder Ejecutivo asumió la iniciativa institucional de la que hacía referencia la Ley del Referéndum, dictando el Decreto Supremo N° 27988 de convocatoria a elecciones departamentales de los respectivos prefectos para el período constitucional 2002-2007. El 08 de abril del 2005, se publica la Ley N° 3015, especial y complementaria al Código Electoral, a la Ley de Partidos Políticos y a la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, para la Elección y Selección de Prefectos (as) de Departamento que en sus artículos 1, 3 y 4 autoriza a la Corte Nacional Electoral el proceso de elección para a selección de Prefectos Departamentales a convocatoria del Presidente de la República con un antelación de ciento veinte (120) días, en la fecha se establezca mediante Decreto Supremo.

Bajo esta premisa, se dicta el Decreto Supremo N° 28077 del 08 de abril de 2005, que originalmente preveía como fecha eleccionaria el 12 de agosto de 2005, siendo ésta luego

modificada por Decreto Supremo N° 28229 del 06 de julio de 2005. Este último, rezaga su ejecución al verificativo de las elecciones generales de Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados, acaecidas el 18 de diciembre del 2005. A pesar de que estas disposiciones fueron impugnadas ante el Tribunal Constitucional, mediante Sentencia Constitucional N° 0075/2005, del 13 de octubre de 2005, se declararon “Constitucionales” bajo el siguiente argumento:

*“iii.3.1. (...) **No se puede calificar de inconstitucional toda norma que, en el marco del principio de soberanía popular, el régimen de gobierno democrático representativo y participativo y la configuración de estado social y democrático de derecho, amplía los márgenes de participación ciudadana en los procesos de conformación de los órganos del poder político, entendimiento que ya lo expresó al resolver el recurso directo abstracto de inconstitucionalidad planteado contra el DS 27449 de Convocatoria a Referéndum sobre la política energética del país; (...)**”*

Este fallo jurisprudencial tuvo la virtud de ratificar la legitimidad de todo proceso eleccionario de consulta popular que permita una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, pues si bien es cierto que el soberano delega el conocimiento de determinados asuntos públicos a sus representantes o gobernantes, éstos de ninguna manera pueden ni deben desconocer la voluntad de sus mandantes expresada en las urnas, restringirla o limitarla dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho:

*“III.2.1. (...) El principio de Estado Democrático, implica un énfasis en la democracia, entendida ésta como el gobierno del pueblo, donde la titularidad del poder político descansa en el gobernado es decir en el pueblo, y no en el gobernante, quien ejerce el poder por delegación conferida por el pueblo a través del voto directo e igual, bajo el sistema de representación proporcional (...). En este sentido, la formulación de Bolivia como un Estado Democrático, hace referencia entonces a la titularidad del poder, que descansa en el pueblo, que debe participar en la vida política a través de los diferentes mecanismos previstos por el sistema democrático. (...) Ahora bien, el pueblo se organiza en cuerpo electoral para delegar el ejercicio de su soberanía a sus mandatarios y representantes. (...)*

*III.2.2. (...) La doctrina constitucional entiende por cuerpo electoral al conjunto de ciudadanos con derecho de sufragio activo; es la expresión*

*jurídica de la sociedad a través de la cual ésta procede a la creación del derecho y a la dirección política del Estado por medio de la elección de sus representantes, o a través de la adopción de decisiones de especial trascendencia de manera directa.(...) En ese ámbito conceptual, la doctrina del Derecho Electoral reconoce al derecho de sufragio diversas funciones, entre ellas la de producir gobiernos (...); la otra función esencial, es la de articular la participación del pueblo en el ejercicio del poder político, unas veces en forma directa, votando en los referendos o plebiscitos, y otras, indirectamente, eligiendo a sus representantes. (...) Cabe señalar que el derecho al sufragio forma parte de los derechos políticos consagrados por los arts. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad, asimismo está consagrado por el artículo 40 de la CPE, como parte del derecho a la ciudadanía.”*

Es bajo estos razonamientos de orden legal que el entonces Prefecto del Departamento (ahora Gobernador) electo democráticamente conforme a resultados publicados por la Corte Nacional Electoral en el Acta de Cómputo Nacional de Elección para la selección de Prefectos 2005, CONVOCÓ a la ciudadanía cruceña a participar del Referéndum de aprobación del Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz mediante Resolución Prefectural N° 10/2008, del 30 de enero del 2008; máxime si se tiene presente que el artículo 6-III de la Ley del Referéndum *condicionaba la convocatoria a referéndum departamental vía congreso hasta en tanto no exista un gobierno departamental electo por voto popular* y habiéndose cumplido dicha condición, no existía óbice legal que impida el ejercicio de esta potestad a favor de la referida autoridad.

Además, para que la implementación y aplicación del texto elaborado por la Asamblea Provisional Autónoma sea válida en todo el Departamento era menester su ratificación electoral siguiendo lo preceptuado en la Sentencia Constitucional N° 0075/2005: “(...) *La voluntad del cuerpo electoral no puede constituirse ni expresarse sino a través del ejercicio del derecho de sufragio; pues no existe otra vía más idónea y expedita que el sufragio para que el cuerpo electoral, pueda manifestarse de forma individualizada por los ciudadanos que lo integran”*.

Para ello se siguió el procedimiento de iniciativa popular establecido en el artículo 6 de la Ley del Referéndum y mediante Resolución de Sala Plena N° 005/2008 del 29 de enero del

2008, la Corte Departamental Electoral de Santa Cruz validó las 103.034 firmas según libros que apoyaban la realización de la consulta ciudadana y representaban más del 8% de ciudadanos inscritos del padrón electoral de la circunscripción departamental.

La pregunta del Referéndum fue la siguiente: *“¿Decide usted la ratificación y puesta en vigencia del Estatuto del Departamento Autónomo aprobado en fecha 15 de diciembre del 2007 por la Asamblea Provisional Autonómica, para que de manera inmediata se constituya en la norma institucional básica del Departamento y sea de cumplimiento obligatorio para todos los que habitan y ejercen la función pública en el Departamento?”*

Ahora bien, por mandato expreso del artículo 9-I de la Ley Marco del Referéndum, la única autoridad competente para pronunciarse acerca de la constitucionalidad o no de la pregunta materia del referéndum era el Tribunal Constitucional. Hasta en tanto el Tribunal resuelva y declare su inconstitucionalidad, regía a su favor la “presunción de constitucionalidad” contenida en el artículo 2 de la Ley N° 1836 de fecha 01 de abril de 1998.

No obstante, tomando en cuenta ambos preceptos el entonces Prefecto del Departamento envió la pregunta materia del referéndum a control constitucional, pero por encontrarse acéfalo el Tribunal no pudo pronunciarse dentro del término legalmente previsto, quedando “constitucionalizada” la misma (materialmente ante la falta de pronunciamiento) al rigor de lo mandado por el artículo 9-II de la Ley N° 2769: *“Pasados los ocho (8) días de la presentación de la convocatoria sin pronunciamiento del Tribunal Constitucional, se entenderá la constitucionalidad de la misma”*

La administración y ejecución del proceso estuvo a cargo de la Corte Departamental Electoral de Santa Cruz, en cumplimiento de sus atribuciones legalmente reconocidas en el artículo 35 del Código Electoral (Texto Ordenado). La consulta popular fue llevada a cabo el 04 de mayo del 2008. Los resultados oficiales fueron publicados por el organismo electoral el 13 de mayo del 2008, confirmando una participación del 62,09% del total de ciudadanos inscritos y la ratificación del texto autonómico con 477.872 votos afirmativos, los que porcentualmente representaban al 85,6% de votos válidos.

La masiva concurrencia de la ciudadanía cruceña a las urnas y la mayoría absoluta de votos de ratificación, validaron los resultados obtenidos en el proceso electoral pues en ambos casos se alcanzaron los porcentajes mínimos establecidos en el artículo 8 de la Ley Marco del Referéndum: *“La resolución del referéndum será ADOPTADA por la MAYORÍA*

*SIMPLE de los votos válidos de la respectiva circunscripción y tendrá VALIDEZ si participa AL MENOS EL CINCUENTA POR CIENTO (50%) DEL ELECTORADO”.*

El cumplimiento de esta exigencia legal le otorgó a su vez el “carácter vinculante” dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 2769: *“Los resultados de la consulta popular tendrán vigencia inmediata y obligatoria y deberán ser ejecutados por las autoridades e instancias competentes, quienes serán responsables de su ejecución”.* Estos resultados a su vez son al presente “irrevisables” porque la voluntad popular ya ha sido manifiesta, siendo por ende incongruente que habiendo expresado el titular del poder político su mandato, vengan luego sus mandatarios a revisar, modificar o trastocar su decisión. Así lo estableció el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia Constitucional N° 0045/2006, de fecha 02 de junio de 2006.

Tomando en cuenta todas estas valoraciones jurídicas, en fecha 15 de mayo del 2008, entra en funcionamiento la Asamblea Legislativa Departamental (ex Consejo Departamental) publicando la “Ley Departamental N° 01/2008 de Puesta en vigencia del Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz y de Transformación de Instituciones de acuerdo a las disposiciones del mismo”, a los fines de institucionalizar la decisión tomada por la ciudadanía cruceña.

Cabe aclarar con relación a la validez del Estatuto Autonómico de Santa Cruz que sobre éste hubieron varias objeciones de orden legal, inadvirtiéndose que a su entrada en vigencia primaba en su favor la presunción de legalidad que reconocía el artículo 2 de la Ley N° 1836 del entonces Tribunal Constitucional del 01 de abril de 1998,<sup>291</sup> y a la cual el cambio constitucional instaurado a partir del 07 de febrero del 2009, exigió luego un proceso de adecuación estatutaria a la Constitución de acuerdo a su disposición transitoria tercera,<sup>292</sup> manteniéndose sobre el Estatuto Autonómico la “presunción de legalidad” ratificada en el artículo 5 de la actual Ley N° 27 del Tribunal Constitucional Plurinacional del 06 de julio de 2010, hasta en tanto haya un expreso pronunciamiento del mentado Tribunal sobre el texto adecuado.

---

<sup>291</sup> **LEY N° 1836 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**, del 01 de abril de 1998 (abrogada), Artículo 2: *“PRESUNCION DE CONSTITUCIONALIDAD.- Se presume la constitucionalidad de toda ley, decreto, resolución y actos de los Órganos del Estado hasta tanto el Tribunal Constitucional resuelva y declare su inconstitucionalidad”.*

<sup>292</sup> **CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009, Disposición Transitoria Tercera: *“(…) II. Los departamentos que optaron por la autonomía departamental en el referéndum del 02 de julio del 2006, deberán adecuar sus Estatutos a esta Constitución y sujetarlos a control de constitucionalidad”.*

Es bueno acotar que ya ha habido una línea jurisprudencial respecto de la “legitimidad del proceso estatuyente” de Santa Cruz y demás departamentos que le siguieron merced a la voluntad popular expresada en los referéndums aprobatorios, en la Declaración Constitucional N° 08/2013, del 27 de junio del 2013, a tiempo de analizar la compatibilidad del Proyecto de Estatuto de Pando, manifiesta lo siguiente:

*“Por mandato de los referendos por Autonomía Departamental de 2 de julio de 2006 y 6 de diciembre de 2009, todos los departamentos del país acceden a la Autonomía Departamental de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y la presente Ley”, recogiendo los dos hitos políticos que en el pasado reciente marcaron el tránsito hacia las Autonomías Departamentales: i) El primero de carácter pre-constitucional, se materializó en el referendo por Autonomías llevado a cabo el 2 de julio de 2006, en cuya virtud, los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, manifestaron su voluntad de ingresar a un régimen autonómico y en los que además se promovió la elaboración de proyectos de estatutos de Autonomía que fueron posteriormente aprobados mediante consultas populares desarrolladas el 2008 (el 4 de mayo en Santa Cruz, el 1 de junio en Beni y Pando, y el 22 de junio en Tarija), CUYOS RESULTADOS FUERON CONSTITUCIONALMENTE RECONOCIDOS en el párrafo II de la Disposición Constitucional Transitoria Tercera en los siguientes términos: “Los departamentos que optaron por la Autonomía Departamental en el referendo del 2 de julio de 2006, deberán adecuar sus proyecto de Estatutos a esta Constitución y sujetarlos a control de constitucionalidad”; y, ii) El segundo hito político tuvo su corolario en el referendo de 6 de diciembre de 2009, el que además de poner en vigor la Constitución actual, determinó el ingreso al régimen de Autonomía de los restantes cinco departamentos del país, los cuales, en el marco de lo dispuesto por los arts. 271 de la CPE y 53 y ss. de la LMAD, deberán elaborar participativamente sus proyectos de estatutos autonómicos bajo la dirección de los correspondientes legislativos, los mismos que una vez pasen el proceso de control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, deberán ser sometidos a referendo en sus territorios para entrar en vigor.”.*

Para cerrar este breve repaso histórico, hago eco de los hechos de relevancia que anteceden al actual Estado autonómico y que sintetiza el Tribunal Constitucional en la Declaración Constitucional N° 08/2013 antes mencionada, bajo el siguiente tenor:



*“(…) La importancia de los departamentos en nuestro dilatado proceso histórico puede ser mejor entendida a partir de los siguientes hitos: 1) La fundación de la República de Bolivia en 1825, en base a la división política y administrativa colonial, asentándose sobre el territorio de lo que en su momento fuera la Audiencia de Charcas a su vez subdividida en sus cuatro intendencias, precursoras de los cinco departamentos con los que Bolivia nace a la vida republicana, a saber: Chuquisaca (con Oruro) sobre el territorio de la intendencia de La Plata, Potosí (con Tarija) sobre la intendencia del mismo nombre, La Paz coincidente con la intendencia que llevó su nombre, Cochabamba sobre la intendencia del mismo nombre y de cuyo territorio se desgaja el departamento de Santa Cruz (con Moxos y Chiquitos). Los restantes cuatro departamentos se fundan ya entrada la república; 2) El proceso de descentramiento político producido a raíz de la guerra federal que dio como resultado el cambio de sede gubernamental de Sucre a La Paz en 1899; 3) La fuerte centralización producida entre la Revolución Nacional de 1952 y el inicio de la dictadura de Hugo Banzer Suarez en 1971; 4) La fase de desconcentración autárquica pre municipalizadora que caracterizó a dicho gobierno (Banzer), con predominancia de las ideas desconcentradoras hacia los niveles meso (departamentos) mediante las Corporaciones Regionales de Desarrollo, cuya aplicación se extiende hasta la aprobación en Senadores del Proyecto de Ley de Gobiernos Departamentales; 5) La aplicación, a raíz de la promulgación de la Ley de Participación Popular en 1994, de la opción municipalizadora de descentralización que revaloriza el papel político y administrativo de los entes locales, desplazando las aspiraciones de Autonomía Departamental; y, 6) El resurgimiento de fuertes demandas regionales y departamentales por Autonomía y la emergencia de una visión indígena comunitarista que revaloriza los arreglos territoriales pre-coloniales y la reconstitución de los mismos, marcando un nuevo ritmo político y otorgando a lo territorial una importancia renovada frente a lo que en su momento significó un cuestionamiento colectivo a los alcances de la política descentralizadora de corte municipalista puesta en marcha en 1994, que se extendió hasta la aprobación de la Constitución Política del Estado vigente el 2009, en la que se funden las dos vertientes o visiones descritas (republicana occidental e indígena comunitarista) para dar origen a nuestro actual Estado unitario, plurinacional, descentralizado y con Autonomías, como resultado de los*

*debates de la Asamblea Constitucional”.*

Es bajo todo este contexto fáctico y de orden legal, que la actual Constitución Política del Estado reconoce el régimen de Autonomías: Departamental, Regional, Municipal e Indígena originario campesina. Finalmente, el 19 de julio del 2010, se publica la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización, que centraliza muchas competencias a favor del nivel central, al igual que otra normativa emitida con posterioridad que analizaremos en la presente investigación doctoral.



## CAPITULO IV: MARCO LEGAL BOLIVIANO

### IV.1. Forma y características del Estado según la Constitución abrogada.

Como se ha expresado en el Capítulo III del presente trabajo de investigación, Bolivia ha sufrido 22 reformas constitucionales y la Constitución Política del Estado vigente rige desde el 07 de febrero del 2009. La última reforma parcial se realizó el año 2005, durante la Presidencia del Eduardo Rodríguez Veltzé, quien por sucesión constitucional y entonces en calidad de Presidente de la Corte Suprema, asumió el mando del Órgano Ejecutivo por la vía de excepción.<sup>293</sup> Esta última reforma consistió en la modificación única del artículo 93 que reglaba los casos de ausencia temporal o definitiva de la Máxima Autoridad Ejecutiva del Estado, disponiendo la convocatoria inmediata a elecciones en caso de que la sucesión presidencial llegase hasta la Corte Suprema.<sup>294</sup>

Realizando un contraste comparativo entre la sistemática interna de la anterior Constitución y la nueva en Bolivia, se puede presentar el siguiente cuadro:<sup>295</sup>

---

<sup>293</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, Ley N° 2650 del 13 de abril del 2004, abrogada. Establecía en su artículo 93 lo siguiente: “*I. En caso de impedimento o ausencia temporal del Presidente de la República, antes o después de su proclamación, lo reemplazará el Vicepresidente y, a falta de éste y en forma sucesiva, el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados o el de la Corte Suprema. (...)*”

<sup>294</sup> **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos. Artículo: “Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano”. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional*. Edición Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. La Paz-Bolivia. 2010. Pág. 41.

<sup>295</sup> **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos. Artículo: “Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano”. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional*. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. Op. Cit. Págs. 44-45.

**Cuadro comparativo de anterior y nueva CPE**

<b>NUEVA CONSTITUCIÓN (Total: Arts. 411, 10 Disp. Transitorias, 1 Disp. Abrogatoria y 1 Disp. Final)</b>	<b>CONSTITUCIÓN ANTERIOR (Total: Arts. 234)</b>
<p align="center"><b>PRIMERA PARTE</b> BASES FUNDAMENTALES DEL ESTADO, DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS</p> <p>Título I. Bases Fundamentales del Estado. Modelo de Estado, sistema de gobierno, etc. Título II. Derechos Fundamentales y Garantías. 7 Capítulos y 95 artículos Título III. Deberes Título IV. Garantías Jurisdiccionales y Acciones de Defensa. Título V. Nacionalidad y ciudadanía.</p>	<p align="center"><b>TÍTULO PRELIMINAR</b> DISPOSICIONES GENERALES Modelo de Estado, forma de gobierno, etc.</p> <p align="center"><b>PARTE PRIMERA</b> <b>LA PERSONA COMO MIEMBRO DEL ESTADO</b> Título Primero. Derechos y deberes fundamentales. 1 Capítulo y 10 artículos. Título Segundo. Garantías de las personas. Título Tercero. Nacionalidad y ciudadanía. Título Cuarto. Funcionarios Públicos</p>
<p align="center"><b>SEGUNDA PARTE</b> ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL ESTADO</p> <p>Título I. Órgano Legislativo Título II. Órgano Ejecutivo. Título III. Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional. Título IV. Órgano Electoral. Título V. Funciones de Control, de Defensa de la Sociedad y del Estado. Incluye servidores públicos. Título VI. Participación y Control Social. Título VII. Fuerzas Armadas y Policía Boliviana. Título VIII. Relaciones internacionales, Fronteras, Integración y Reivindicación Marítima.</p>	<p align="center"><b>PARTE SEGUNDA</b> <b>EL ESTADO BOLIVIANO</b></p> <p>Título Primero. Poder Legislativo. Título Segundo. Poder Ejecutivo. Territorio aparece en “Régimen interior”. Título Tercero. Poder Judicial. Título Cuarto. Defensa de la sociedad.</p>
<p align="center"><b>TERCERA PARTE</b> ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO</p> <p>Título I. Organización territorial del Estado. Autonomías (incluye municipios). 8 capítulos.</p>	
<p align="center"><b>CUARTA PARTE</b> ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN ECONOMICA DEL ESTADO</p> <p>Título I. Organización Económica del Estado. Título II. Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio. Título III. Desarrollo Rural Integral Sustentable.</p>	<p align="center"><b>PARTE TERCERA</b> <b>REGÍMENES ESPECIALES</b></p> <p>Título Primero. Régimen Económico y Financiero. Título Segundo. Régimen Social Título Tercero. Régimen Agrario y Campesino. Título Cuarto. Régimen Cultural. Título Quinto. Régimen Familiar. Título Sexto. Régimen Municipal. Título Séptimo. Régimen de las Fuerzas Armadas. Título Octavo. Régimen de la Policía Nacional. Título Noveno. Régimen Electoral.</p>
<p align="center"><b>QUINTA PARTE</b> JERARQUÍA NORMATIVA Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN</p> <p>Título único. Primacía y reforma de la Constitución.</p>	<p align="center"><b>PARTE CUARTA</b> <b>PRIMACÍA Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN</b></p> <p>Título Primero. Primacía de la Constitución. Título Segundo. Reforma de la Constitución.</p>

Fte. **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos. Artículo: “*Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano*”

Realizado este balance comparativo de la estructura del texto constitucional abrogado y de la nueva Constitución, es menester acotar que todo Norma Fundamental tiene características especiales que las distinguen de las normas que integran el ordenamiento jurídico de un Estado: 1) No todos sus mandatos son de aplicación inmediata, pues algunas requieren de otras normas para desplegar su imperio, 2) Son heterogéneas e incluso aceptan una gradación jerárquica interna, y 3) Constituyen un proyecto de país y visión a futuro, en

cuya implementación práctica queda comprometido el Estado.<sup>296</sup>

La Carta Constitucional predecesora a la actual en Bolivia, tuvo una serie de hitos históricos por los que transitó, que se resume de la siguiente manera:

*“(…) En el siglo XIX, sobresalen como puntos de referencia la Constitución de 1831, en el origen, y la de 1880, que soportó ligeras modificaciones hasta 1938, con una duración de casi 6 décadas. En este periodo Bolivia transitó de las concepciones liberales al constitucionalismo social. Y en el siglo XX destacan también dos Códigos Supremos, el mencionado de 1939 y el de 1967, este último fruto maduro de la sociedad construida por la revolución de 1952. Pese a las reformas sancionadas en 1994 y 2004, la Carta de 1967 se mantuvo esencialmente inalterada hasta la promulgación de la nueva Constitución, vigencia prolongada que no podría explicarse sin tomar en cuenta la remodelación de la conciencia nacional llevada a cabo por el nacionalismo revolucionario. De manera que la Constitución sometida a juicio crítico entre 2006 y 2008, primero en la Asamblea Constituyente y después en el Congreso Nacional, fue la de 1967 y, con ella, todo lo que simbolizaba y portaba”<sup>297</sup>*

El texto constitucional del 2004 definía al Estado y sus bases en los siguientes términos: *“Artículo 1. Bolivia, libre, independiente y soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y solidaridad de todos los bolivianos”*.<sup>298</sup> Nótese que aunque matices reconocía pluralidad cultural y étnica societaria, que la actual Constitución acentúa en el carácter de plurinacionalidad que trasciende al ámbito político, y que el Tribunal Constitucional Plurinacional explica bajo la siguiente jurisprudencia:

*“(…) Sin embargo, la particularidad del caso boliviano, obedece a su refundación como plurinacional y comunitario con pluralismo jurídico,*

---

<sup>296</sup> **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos. Artículo: “Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano”. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional*. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. Op. Cit. Pág. 39.

<sup>297</sup> **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos. Artículo: “Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano”. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional*. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. Op. Cit. Pág. 42.

<sup>298</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, Ley N° 2650 del 13 de abril del 2004, abrogada.

*económico, cultural y lingüístico; por tanto, incorpora principios y valores de carácter plural, que sólo una “Constitución abierta” puede cobijar, en respuesta a ser producto de una sociedad heterogénea, que permite la coexistencia de principios y valores provenientes de la diversidad cultural, los que ingresan en una dinámica de contrapeso con el propósito de ser conciliados para su coexistencia pacífica. En virtud de ello, es imprescindible concebir a estos principios y valores bajo un carácter no absoluto para así lograr su pervivencia armónica.*

*En efecto, los principios y valores propios de los pueblos indígenas no sólo amplían el plexo de la parte axiomática de la Constitución, sino que los valores de armonía y complementariedad con la naturaleza, de vida buena y tierra sin mal, deben coexistir con el resto de los principios y valores supremos en un plano de convergencia sinérgica que permitan efectivizar el “vivir bien”, teniendo en cuenta que la diversidad cultural es un patrimonio actual y del pasado, donde las culturas son un sistema que se recrea constantemente, vivo y dinámico.”<sup>299</sup>*

Luego, la Constitución abrogada también recogía el concepto de soberanía popular a semejanza de la actual bajo la siguiente redacción: *“Artículo 2. La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno. Las funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, no pueden ser reunidas en el mismo órgano”*. No obstante que dicha Constitución preveía la forma de gobierno democrática representativa y participativa, luego en la conceptualización de soberanía se limitaba a hablar del ejercicio delegado del poder soberano que residía en el pueblo, mientras que la actual reconoce la forma soberana directa y delegada de ejercicio, así como las formas de democracia: directa y participativa, representativa y comunitaria.<sup>300</sup>

La Constitución anterior también establecía su carácter republicano como forma de gobierno que entremezclaba conceptualmente con la forma de Estado Unitaria y a la vez social y democrática de Derecho, a semejanza de la actual con sus variedades de redacción. La novedad en la Constitución vigente es que resalta la forma de Estado en su definición como tal dentro del artículo primero y la forma democrática de gobierno. Empero, luego de

---

<sup>299</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1714/2012, de 1 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

<sup>300</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009. Art. 11.

manera tangencial ratifica su forma republicana de gobierno a tiempo de describir a su vez las formas de democracia.<sup>301</sup>

En cuanto a los Órganos del Poder Público, la anterior Constitución se cimentaba en 3 Órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a los que indistintamente denominaba “Poderes”, situación que ya ha sido superada toda vez que en el actual texto constitucional se aclara que el Poder Público es uno y se expresa a través de 4 Órganos, teniendo como novedad en relación a los anteriormente señalados, al Órgano Electoral.

Asimismo, el carácter de democracia participativa e instrumentos para su realización estaban previstos en el texto constitucional anterior, siendo la novedad en la Constitución vigente la incorporación de la democracia comunitaria, así como la temática de género sobre la cual Böhrh reflexiona en el siguiente sentido:

*“(...) Puede decirse a manera de resumen final, que así como la institucionalización de lo comunitario conduce al involucramiento de las naciones y pueblos indígenas en la vida estatal, del mismo modo, la inscripción de la igualdad de género en la forma de gobierno debería generar condiciones favorables para una importante incorporación de las mujeres en los órganos del Poder Público (...)”<sup>302</sup>*

Bajo esta misma línea, el Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano ha expresado que:

*El complejo modelo de organización territorial que caracteriza al Estado boliviano sólo puede ser explicado a partir de un largo proceso de acumulación histórica, que en nuestro pasado reciente ha sido movilizad a partir de la relación contradictoria, casi antitética, entre dos grandes líneas de pensamiento, dos vertientes distintas tanto en su origen como en su concepción del mundo y el universo (cosmovisión). La primera, de raíz occidental republicana, hasta hace poco hegemónica, que cimentaba sus propuestas*

---

<sup>301</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. “**Artículo 11. I. La República de Bolivia** adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. (...)”

<sup>302</sup> **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos. Artículo: “Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano”. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional*. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. Op. Cit. Pág. 53.



*demandando diferentes niveles de descentralización de la administración pública, pero sin alterar sustancialmente la conformación territorial básica de tres niveles (nacional, intermedio/departamental y municipal) vigente en el país desde su fundación como república independiente, además que el proceso de participación popular y la municipalización se constituyen en logros obtenidos; la segunda, se origina en una visión comunitarista, cuyo origen se remonta hasta mucho antes de la colonia y que resurge con fuerza en los recientes procesos de cambio institucional; fuertemente vinculada a las corrientes indigenistas y la dinámica de los nuevos movimientos sociales, se erige cuestionando el fundamento de las propuestas de corte republicano en su momento prevalecientes a la par de revalorizar las formas de redistribución territorial del poder pre-republicanas e incluso pre-coloniales. (...)*

*La contradicción entre estas dos vertientes de visión de país y Estado, ha marcado ritmo de los debates en el último proceso constituyente de nuestra historia, suscitado entre el 2006 y el 2008, a pesar de su inicial antagonismo ideológico y político, casi antitético, supo decantarse hacia una salida pacífica, constitucionalizando un modelo territorial altamente complejo, coincidente con la naturaleza diversa y plural de nuestra “abigarrada sociedad”.<sup>303</sup>*

Esta suerte de caracterización y descripción de Estado que realizaba la anterior Constitución en relación a la vigente se puede apreciar mejor en el siguiente cuadro comparativo<sup>304</sup>:

---

<sup>303</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 009/2013**, de 27 de junio de 2013, Sucre-Bolivia.

<sup>304</sup> **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos Artículo: “Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano”. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional...* INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. Op. Cit. Pág. 55

**Comparación de forma de Estado de nueva y anterior CPE**

NUEVA CONSTITUCIÓN	CONSTITUCIÓN ANTERIOR
<p>Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.</p> <p>Artículo 3. La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en su conjunto constituyen el pueblo boliviano.</p> <p>Artículo 7. La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce en forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible.</p> <p>Artículo 11. I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.</p> <p>II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por Ley: Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Representativa, medio de la elección de representantes por voto universal..., conforme a Ley. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos...</p> <p>Artículo 12. I. El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada, en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos.</p> <p>II. Son funciones estatales las de Control, la de Defensa de la Sociedad y la de Defensa del Estado.</p> <p>III. Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí.</p>	<p>Artículo 1 Bolivia, libre, independiente y soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y solidaridad de todos los bolivianos.</p> <p>II. Es un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad y la justicia.</p> <p>Artículo 2. La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno. Las funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, no pueden ser reunidas en el mismo órgano.</p> <p>Artículo 4. I. El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el referendo, establecidos por esta Constitución y normados por Ley.</p>

Fte. **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos Artículo: *"Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano"*

En cuanto a la forma de organización administrativa que caracterizaba la anterior Constitución, como ha descrito en el Capítulo II del presente trabajo investigativo era de corte centralista y si bien dentro del régimen interior, con relación al nivel intermedio de gobierno reconocía a las Prefecturas como instituciones de naturaleza jurídica descentralizada administrativamente, en los hechos éstas tenían un funcionamiento más equiparable a una forma desconcentrada de administración, cuyos matices fueron explicados a tiempo de realizar la narración histórica del proceso autonómico. Así, dentro del acápite relativo al Régimen Interior, la Constitución abrogada regulaba lo siguiente:

*“Artículo 108°*

*El territorio de la República se divide políticamente en departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones.*

*Artículo 109°*

*a. En cada Departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y administra por un Prefecto designado por el Presidente de la República.*

*b. El Prefecto ejerce la función de Comandante General del Departamento, designa y tiene bajo su dependencia a los Subprefectos en las provincias y los corregidores en los cantones, así como a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia.*

*c. Sus demás atribuciones se fijan por Ley.*

*d. Los Senadores y Diputados podrán ser designados Prefectos de Departamento, quedando suspensos de sus funciones parlamentarias por el tiempo que desempeñen el cargo.*

*Artículo 110°*

*I. El Poder Ejecutivo a nivel departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa.*

*II. En cada Departamento existe un Consejo Departamental, presidido por el Prefecto, cuya composición y atribuciones establece la Ley”*

Bajo este contexto normativo, se evidencia que las Prefecturas por precepto constitucional no eran más que una extensión del Órgano Ejecutivo Nacional en el Departamento, cuya Máxima Autoridad Ejecutiva era designada por el Presidente del Estado, lo que suponía que se trataba de un cargo de confianza, de libre nombramiento y por tanto, removible en cualquier momento. Tiempo después, por una reinterpretación constitucional<sup>305</sup> y merced a los movimientos cívicos que impulsaron el proceso autonómico a nivel departamental, los Prefectos fueron elegidos por mandato popular, siendo luego designados en la vía meramente formalista por el Presidente de la República, quien mediante Decreto Supremo procedía al nombramiento de la autoridad electa. Luego esta autoridad electa presidía una instancia colegiada denominada Consejo Departamental, que más que ejercer labores de fiscalización, cumplía un rol consultivo y cuyas determinaciones por tanto no eran vinculantes, razón por la cual el Prefecto podía apartarse de su criterio motivadamente, asumiendo responsabilidad unilateral de su decisión, pues de adscribirse al mismo existía

---

<sup>305</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL N° 69/2004, del 14 de julio del 2004.

corresponsabilidad<sup>306</sup>. Este Consejo estaba conformado por autoridades electas a las que para distinguirlas de los miembros del Concejo Municipal, se los llamaba “Consejeros”.

Otro aspecto que se puede inferir del artículo constitucional citado, es que la Prefectura al interior funcionaba desconcentradamente y bajo subordinación de las órdenes del Prefecto. Sus funcionarios de confianza tenían una suerte de desconcentración territorial acorde a la división política vigente en aquel momento, razón por la cual los Subprefectos se encontraban a cargo de las provincias, mientras que los Corregidores actuaban dentro de la jurisdicción cantonal. Con la nueva organización territorial del Estado<sup>307</sup>, las secciones de provincia y cantones desaparecen, y con estos últimos, la figura del Corregidor.

En cuanto a las potestades que podía ejercer uno u otro órgano, la Constitución no detallaba las facultades, pero la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa abrogada las contemplaba. Así, esta Ley confería al Prefecto las siguientes atribuciones:<sup>308</sup>

*“Artículo 5 (Atribuciones)*

*El Prefecto en el régimen de descentralización administrativa, tiene las siguientes atribuciones además de las establecidas en la Constitución Política del Estado:*

- 1) Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política del Estado, las leyes, los decretos y las resoluciones.*
- 2) Dentro de la personalidad jurídica del Estado, ejercer la representación legal de la Prefectura, de acuerdo a los alcances establecidos en la presente ley.*
- 3) Administrar los recursos económicos y financieros y los bienes de dominio y uso departamental.*
- 4) Formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social, de acuerdo a las normas del Sistema de Planificación, en coordinación con los Gobiernos Municipales del Departamento y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República.*
- 5) Formular y ejecutar programas y proyectos de inversión pública en el*

<sup>306</sup> LEY N° 1654 DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, de 28 de julio de 1995. Arts. 10 y 15.

<sup>307</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009. “Artículo 269. I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos. (...)”

<sup>308</sup> LEY N° 1654 DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, de 28 de julio de 1995. Art. 5.

*marco del plan departamental de desarrollo y de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública y el régimen económico y financiero de la presente ley, en las áreas de:*

- a. Construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y aquellos concurrentes con los Gobiernos Municipales.*
  - b. Electrificación rural.*
  - c. Infraestructura de riego y apoyo a la producción.*
  - d. Investigación y extensión técnico-científica.*
  - e. Conservación y preservación del medio ambiente.*
  - f. Promoción del turismo.*
  - g. Programas de asistencia social.*
  - h. Programas de fortalecimiento municipal.*
  - i. Otros concurrentes con los Gobiernos Municipales, siempre y cuando los recursos Prefecturales sean otorgados con criterios de equidad concertados con el Consejo Departamental (...)*
- 6)** *Administrar, supervisar y controlar, por delegación del Gobierno Nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social, en el marco de las políticas y normas para la provisión de estos servicios.*
- 7)** *Administrar, supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios de asistencia social, deportes, cultura, turismo, agropecuarios y viabilidad, con excepción de aquellos que son de atribución municipal, preservando la integridad de las políticas nacionales en estos sectores.*
- 8)** *Elaborar, el proyecto de presupuesto departamental de conformidad a las normas del Sistema Nacional de Presupuesto, y remitirlo al Consejo Departamental para su consideración y posterior remisión a nivel nacional para el cumplimiento de normas constitucionales.*
- 9)** *Ejecutar el presupuesto departamental en el marco de las normas del Sistema Nacional del Administración Financiera y Control Gubernamental, y presentar la cuenta de ingresos y egresos anual ejecutada, al Consejo Departamental para su aprobación.*
- 10)** *Promover la Participación Popular, y canalizar los requerimientos y relaciones de las organizaciones indígenas, campesinas y vecinales por medio de las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo.*
- 11)** *Canalizar los requerimientos, gestiones y relaciones con los*

*Gobiernos Municipales en el marco de las competencias transferidas.*

*12) Dictar resoluciones administrativas, suscribir contratos y convenios, delegar y desconcentrar funciones técnico-administrativas.*

*13) Resolver los recursos administrativos que se interpongan con relación a materias de su competencia.*

*14) Designar a los Subprefectos en las provincias, a los Corregidores en los cantones y al personal dependiente, cuyo nombramiento no esté reservado a otras instancias.*

*15) Designar a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otras instancias. Su número, atribuciones y forma de designación serán establecidos y determinados mediante Decreto Supremo.*

*16) Gestionar créditos para inversión.*

*17) Otorgar personalidad jurídica con validez en todo el territorio nacional a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles, constituidas en el territorio nacional o en el extranjero, siempre que éstas hubieren establecido domicilio en su jurisdicción. Registrar la personalidad jurídica de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales.*

*18) Presidir las sesiones del Consejo Departamental, con derecho a voz y voto dirimidor, con excepción de aquellos casos referidos a la facultad de fiscalización del Consejo.*

*19) Promover la inversión privada en el departamento*

*20) Otras atribuciones asignadas en la legislación vigente y aquellas que sean delegadas mediante Decreto Supremo.”*

En cambio a los Consejos Departamentales dicha Ley les otorgaba un total de 14 facultades<sup>309</sup> relacionadas con las anteriores, por medio de las cuales estos órganos de naturaleza consultiva y fiscalizadora solían emitir dictámenes, requerían informes al Prefecto sobre la gestión, autorizaban o aprobaban documentos o actuaciones de carácter técnico o administrativo, más la facultad de poder dotarse de reglamentos y procedimientos internos para su funcionamiento. Como se ha explicado anteriormente, sus dictámenes no eran vinculantes, pero en 3 casos concretos se exigía al Prefecto realizar una consulta obligatoria y previa, bajo pena de nulidad: 1) Para gestionar créditos para el departamento, 2) Suscripción de convenios interinstitucionales, y 3) Suscripción de contratos de obras y

---

<sup>309</sup> LEY N° 1654 DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, de 28 de julio de 1995. Art 14.

servicios públicos.<sup>310</sup>

En cuanto al régimen municipal, la Constitución abrogada regulaba el mismo de la siguiente manera:

*“(...) Artículo 200°.*

*I.El Gobierno y la administración de los municipios están a cargo de los Gobiernos Municipales Autónomo y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción.*

*II. La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.*

*III. El Gobierno Municipal estará a cargo de un Concejo y un Alcalde.*

*IV. Los Concejales son elegidos en votación universal, directa y secreta por un periodo de cinco años, siguiendo el sistema de representación proporcional determinado por Ley. Los agentes municipales se elegirán en la misma forma, por simple mayoría de sufragios.*

*V. Son candidatos a Alcalde quienes estén inscritos en primer lugar en las listas de Concejales de los partidos. El Alcalde será elegido por mayoría absoluta de votos válidos. (...)*

*VII. La Ley determina el número de miembros de los Concejos Municipales.*

*Artículo 201°*

*I.El Concejo Municipal tiene potestad normativa y fiscalizadora. Los Gobiernos Municipales no podrán establecer tributos que no sean tasas o patentes cuya creación, requiere aprobación previa de la Cámara de Senadores, basada en un dictamen técnico del Poder Ejecutivo. El Alcalde tiene potestad ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su competencia. (...)*

*Artículo 202°*

*Las Municipalidades pueden asociarse o mancomunarse entre sí y convertir todo tipo de contratos con personas individuales o colectivas de derecho público y privado para el mejor cumplimiento de sus fines (...)*

*Artículo 203°*

*Cada Municipio tiene jurisdicción territorial continua determinada por Ley*

---

<sup>310</sup> LEY N° 1654 DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, de 28 de julio de 1995. Art. 15-I.

(...)”

De lo anterior se comprueba que la Constitución Política del Estado Boliviano no infería ninguna definición sobre Autonomía Municipal pero la reconocía y señalaba que comprendía el ejercicio la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de sus competencias y jurisdicción, que era la Sección de Provincia, que actualmente ha sido desplazada por los municipios como unidad territorial reconocida en la organización territorial del Estado que realiza la nueva Constitución en su artículo 269. Por su parte, la Ley N° 2028 de Municipalidades que regulaba a los gobiernos locales tampoco desarrollaba ninguna definición sobre Autonomía Municipal y se limita a indicar las mismas potestades que la Constitución, pero agregando la potestad fiscalizadora.

De acuerdo a la Ley de Municipalidades referida, la Municipalidad era el sujeto público reconocido por el ordenamiento jurídico, dotado de capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, que cuenta con un patrimonio propio y la potestad de administrarlo. El Municipio era la porción geográfica y territorial sobre la cual reside o se asienta la Municipalidad. Mientras que el Gobierno Municipal lo conformaban las autoridades político-administrativas encargadas de su dirección y prestación de los servicios básicos para la satisfacción de las necesidades locales.

Del texto constitucional transcrito, se puede concluir que el Alcalde Municipal era la Máxima Autoridad Ejecutiva y ostentaba la representación del Gobierno Municipal, pero el Concejo era la Máxima Autoridad de la institucionalidad. Todas sus atribuciones estaban legalmente previstas en la Ley N° 2028 de Municipalidades abrogada. Ejercía principalmente potestades: administrativas, ejecutivas, sancionadoras y técnicas.

De otra parte, bajo la anterior Constitución, el Concejo Municipal era la máxima autoridad del Gobierno Municipal. Era un órgano colegiado, que ostenta la representatividad de la voluntad ciudadana y delibera<sup>311</sup> los asuntos municipales, es decir, toma las decisiones finales. Ejercía tres potestades principales: reglamentaria, fiscalizadora y expropiatoria.

Empero, en menor medida el Concejo Municipal también ejercía *potestades*

---

<sup>311</sup> **ORDENANZA N° 008/2006, DEL 22 DE MARZO DEL 2006, DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA**, Art. 89: “La deliberación es la facultad, atribución e intervención democrática de los (as) concejales (as) en el Plenario y las Comisiones, para analizar, plantear, debatir, exponer y argumentar las opciones, en la consideración, aprobación o rechazo de un determinado asunto precautelando los intereses del Municipio”.



*administrativas* cuando organiza su directiva, elegía al alcalde en caso de no haberse logrado mayoría, designaba los miembros de la Comisión de Ética, designaba al alcalde municipal interino, los consejeros departamentales e integrantes del Tribunal de Imprenta.<sup>312</sup> Asimismo, ejercía algunas *potestades ejecutivas* (autotutela declarativa) cuando emitía resoluciones de orden interno y administrativo, disponía el procesamiento interno del alcalde por responsabilidad administrativa, convocaba o solicitaba al alcalde informes de gestión, aprobaba mediante resolución interna el presupuesto del concejo, planilla presupuestaria para remuneración de concejales, agente municipal, alcalde y personal administrativo, así como escala de viáticos y gastos de representación.<sup>313</sup>

En el plano tributario, se replicaban competencias y hasta invasiones por parte del Gobierno Central en detrimento de la Autonomía Municipal. Así por ejemplo, en lo que refería a la aprobación de Ordenanzas de Tasas y/o Patentes, al igual que sus modificaciones, se duplicaba la potestad de control pues primeramente el Alcalde Municipal debe elaborar el proyecto de Ordenanza de Tasa y/o Patente, elevándolo luego a consideración y aprobación del Concejo Municipal.

Si el Concejo Municipal aprobaba la Ordenanza de Tasa y/o Patente, el Alcalde en representación del Gobierno Municipal remitía la misma al Poder Ejecutivo para la emisión de un dictamen técnico motivado en un plazo máximo de veinte (20) días siguientes a la fecha en que toma conocimiento del documento, caso contrario el Gobierno Municipal podía remitir directamente la Ordenanza de Tasa y/o Patente *-aun sin el dictamen referido-* a la Cámara de Senadores, para su consideración y aprobación. Esta remisión debía efectuarse dentro de las setenta y cinco (75) sesiones de legislatura ordinaria, pues de no ser así debía esperar hasta la siguiente gestión para enviarla, rigiendo entonces la última Ordenanza de Tasa y/o Patente aprobada.<sup>314</sup>

Empero, este control externo ejercitado por el Gobierno Central tenía su origen en la propia Constitución: “(...) *Los Gobiernos Municipales no podrán establecer tributos que no sean tasas o patentes cuya creación, requiere aprobación previa de la Cámara de Senadores, basada en un dictamen del Poder Ejecutivo (...).*”<sup>315</sup> Esta disposición obedecía tal vez al presupuesto técnico de que las contribuciones o cargas económicas no sean impuestas de

---

<sup>312</sup> LEY N° 2028 DE MUNICIPALIDADES, del 28 de octubre de 1999. Art. 12 núms. 1)-3), 24)-26).

<sup>313</sup> LEY N° 2028 DE MUNICIPALIDADES, del 28 de octubre de 1999. Art. 12 núms. 4), 16), 17) y 23).

<sup>314</sup> LEY N° 2696 MODIFICATORIA AL ART. 105 DE LA LEY DE MUNICIPALIDADES, del 19 de mayo de 2004. Art. Único.

<sup>315</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, modificada por Ley N° 2650, abrogada, del 13 de abril del 2004. Arts. 26, 27, 59 núm. 2) y 201-I

manera desigual o desproporcionada en los diferentes municipios del territorio, privilegiando en algunos casos a determinados ciudadanos o sectores y gravando en demasía a otros.

Otra forma de control externo era la exigencia constitucional de presentar anualmente al Congreso las cuentas de sus rentas y gastos, acompañada de un informe de la Contraloría General.<sup>316</sup> Pero luego este control rebasaba los límites constitucionales cuando vía decreto se exigía a las Municipalidades, la presentación mensual de un resumen de ejecución presupuestaria por rubros de recursos y partidas de gastos institucionales a la Dirección General de Contaduría dependiente del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.<sup>317</sup>

También se establecían causales de inmovilización de los recursos fiscales por cuestiones meramente formales. Estos recursos provenían de la Cuenta Corriente Fiscal principal de Coparticipación Tributaria (Participación Popular) y del Diálogo 2000 (Salud, Educación e Infraestructura). Tal es el caso de la no presentación al Viceministerio de Presupuesto y Contaduría del Ministerio de Hacienda del original o copia legalizada de la Resolución del Concejo Municipal que aprobaba el Programa de Operaciones Anual o el Presupuesto Municipal, o del documento original o copia legalizada del pronunciamiento del Comité de Vigilancia.<sup>318</sup>

Asimismo, constituían causales de inmovilización de recursos fiscales la no presentación a la Dirección General de Contaduría dependiente del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría de los estados de ejecución presupuestaria mensuales o haberse omitido enviar el original o copia legalizada de la Resolución del Concejo Municipal que aprueba los estados financieros. Pero la más subjetiva, es la que se fundaba en el supuesto caso que el Municipio presente problemas de gobernabilidad.<sup>319</sup>

Independientemente, la causal se preveía que esta inmovilización de recursos fiscales de las Municipalidades debía ser implementada en forma gradual y a partir del vencimiento de plazos que el propio decreto establecía. Para suspender esta inmovilización la Municipalidad debía presentar la documentación que la originó y la que hubiese acumulado

---

<sup>316</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, modificada por Ley N° 2650, abrogada**, del 13 de abril del 2004. Art. 152.

<sup>317</sup> **D.S. N° 27848**, de 12 de noviembre de 2004. Art. 4.

<sup>318</sup> **D.S. N° 27848**, de 12 de noviembre de 2004. Art. 6-I.

<sup>319</sup> **D.S. N° 27848**, de 12 de noviembre de 2004. Art. 6-II incs. a) y c), y III.

en su defecto.<sup>320</sup> Pero de deberse a supuestos problemas de gobernabilidad, se disponía que el Ministerio sin cartera responsable de Participación Popular en conocimiento de los mismos, emita una recomendación escrita al Ministerio de Hacienda para la inmovilización temporal de todas las cuentas fiscales de la Municipalidad, exceptuando la cuenta del SUMI (Seguro Universal Materno Infantil), pudiendo levantarse la medida sólo con otra nota escrita del mismo Ministro.<sup>321</sup>

En cuanto al reparto competencial, la Constitución Política del Estado desarrolla las competencias que corresponden a los órganos del Gobierno Central, pero las de los gobiernos municipales la remite a una ley especial. Las materias competenciales asignadas a los gobiernos locales por la Ley N° 2028 de Municipalidades estaban clasificadas por materias en los siguientes ámbitos: desarrollo humano sostenible (23), infraestructura (5), administrativa y financiera (12), defensa del consumidor (4) y servicios públicos (9), haciendo un total de 53 competencias. Aunque preveía también como otras competencias del Gobierno Municipal, a aquellos actos administrativos aprobados por las instancias públicas debidamente autorizadas, que generen una relación con la Municipalidad ya sea como sujeto, objeto o agente.

Por su parte, la Ley N° 1551 de Participación Popular abrogada, transfirió a título gratuito a favor de los Gobiernos Municipales la administración de infraestructuras físicas y nuevas competencias en servicios de salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y micro riego. Para el cumplimiento de estas funciones le asignaba recursos por concepto de coparticipación tributaria, también llamados de participación popular e incorporaba como instancia de control social sobre su correcta administración a los Comités de Vigilancia, integrados por representantes de los cantones o distritos respectivos de las comunidades campesinas, pueblos indígenas o juntas vecinales agrupadas en Organizaciones Territoriales de Base.<sup>322</sup>

#### **IV.2. Nueva Constitución Política del Estado, de 07 de febrero de 2009.**

Algunos estudiosos refieren que el cambio constitucional en Bolivia obedeció a una serie de demandas insatisfechas y expectativas frustradas de la ciudadanía, que contextualizan de la siguiente forma:

---

<sup>320</sup> D.S. N° 27848, de 12 de noviembre de 2004. Art. 7-I y II.

<sup>321</sup> D.S. N° 27848, de 12 de noviembre de 2004. Art. 7-III.

<sup>322</sup> LEY N° 1551 DE PARTICIPACIÓN POPULAR, de 20 de abril de 1994. Arts. 10 y 14.

*“(…) Es así que tenemos: la marcha por el territorio y dignidad de los pueblos de tierras bajas en 1990, durante el Gobierno de Jaime Paz Zamora; la denominada Guerra del Agua en Cochabamba y los bloqueos campesinos de marzo y septiembre del 2000, que asfixiaron a la ciudad de La Paz y al gobierno del Presidente Hugo Banzer Suárez; algo similar ocurrió en febrero, septiembre-octubre de 2003, movilizaciones que culminaron con el pedido de renuncia de Sánchez de Lozada.*

*Otro evento ocurrido (...) lo constituye el acortamiento del mandato del Poder Ejecutivo y Legislativo, quienes tuvieron que ceder dos años de su periodo constitucional, en beneficio de la pacificación del país. Las consecuencias de las presiones sobre la institucionalidad fueron tres sucesiones presidenciales forzadas y la convocatoria anticipada de elecciones para diciembre de 2005. La renovación del poder público debía realizarse mediante elecciones recién el año 2007, sin embargo, se produjo la renuncia del Presidente en ejercicio en 2003 y, por tanto, la obligada sucesión constitucional. Luego, en 2005, se produce la renuncia del Presidente en ejercicio y la segunda sucesión presidencial del periodo. Durante todo este tiempo de crisis, la presión social y la demanda de convocar a la Asamblea Constituyente fue una constante.*

*El Presidente Carlos D. Mesa Gisbert (2003-2005) contribuyó a llevar adelante importantes reformas en la Constitución Política, como la incorporación del mecanismo de la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el mecanismo del Referendo. El Presidente Mesa vio frustradas sus esperanzas de ser él y su gobierno los que convoquen a la Asamblea Constituyente para efectuar una reforma profunda de la CPE.*

*La segunda sucesión presidencial, en menos de dos años, de Eduardo Rodríguez Veltzé por Carlos Mesa Gisbert y la convocatoria anticipada a elecciones para la renovación de poderes públicos fue una desesperada acción por evitar el colapso del sistema político democrático, ante la presión de las demandas sociales y política en las calles. La avalancha de demandas al Estado, la acumulación de insatisfacción y las precarias respuestas del sistema político a la sociedad, confirmaban la existencia de un severo conflicto en desarrollo, que podía estallar en cualquier momento, fracturando la trayectoria democrática de más de dos décadas.”<sup>323</sup>*

---

<sup>323</sup> **CORDERO CARRAFFA**, Carlos. Artículo: Nueva Constitución, nuevo gobierno, nuevo Estado. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional...* Edición Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE

En este lamentable estado, asume la Asamblea Constituyente<sup>324</sup> la importante labor de reforma total del texto constitucional, con la consigna de insertar dentro de éste las demandas autonómicas. Algunos consideran que el punto de quiebre definitivo del modelo estatal republicano y de tradición centralista que impulsó el proceso autonómico, fue la elección de prefectos acaecida el 2005, lo que a su vez forzó a la construcción de Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, descentralizado y con autonomías.<sup>325</sup> La Asamblea Constituyente boliviana fue convocada mediante Ley N° 3664 del 06 de marzo del 2006, integrada por 210 representantes territoriales, aunque se critica que el número asignado de constituyentes por departamento rompió el principio de igualdad en la representación, pues ocurría el absurdo de que Departamentos con menor número poblacional según los datos del Censo 2001 tales como Oruro y Potosí, que contaban con mayor número de representantes que los Departamentos que tenían un mayor número de habitantes.

El proyecto Constitucional aprobado en los meses de noviembre y diciembre de 2007 quedó en suspenso por las reiteradas intromisiones de los partidos políticos que desvalorizaban y deslegitimaban su labor. La aprobación forzada del proyecto de Constitución se produjo en dos ciudades: Sucre y Oruro, pues pese a que su sede radicaba en la primera, el asedio de intensas manifestaciones ciudadanas solo le permitieron aprobar el documento en grande, y mudar su sede a Oruro para continuar labores con resguardo policial, dejando 3 muertes a su paso y más de dos centenares de heridos.

El proyecto Constitucional fue aprobado en detalle el 17 de diciembre del 2008 y debía ser sometido a consulta electoral, pero en su lugar se convocó a Referendo Revocatorio del Mandato Popular (Ley N° 3850), cuyos resultados se conocieron el 10 de agosto del 2008,

---

SAN ANDRES. La Paz-Bolivia. 2010. Págs. 70-71.

<sup>324</sup> **MOSTACEDO MARTINEZ**, Juan Tomás. *La Asamblea Constituyente*. Editorial Tupac Katari. Sucre-Bolivia. 2004. Págs. 54-69-71. Según este autor La Asamblea Constituyente es la reunión de representantes legalmente convocados, a objeto de que previo el estudio correspondiente, puedan reformar, acrecentar o redactar una nueva Constitución. Esta característica es la que la distingue del Parlamento, pues éste sólo puede reformar la Constitución parcialmente, nunca totalmente. Lo interesante del criterio de este autor es que de manera taxativa y en contraposición a la postura adoptada por el Tribunal Constitucional Plurinacional, afirma que por factores fácticos, históricos y cronológicos, no es posible refundar la República de Bolivia pues ésta nace cuando se firma el acta de independencia el 06 de agosto de 1825 y es a partir de este hecho de trascendencia histórica que Bolivia empieza a existir independientemente de cualquier otro Estado. Lo que la Asamblea Constituyente puede realizar después de este suceso histórico-jurídico es redactar un nuevo texto constitucional que reordene sobre todo los poderes del Estado, sus representaciones, la sociedad y economía.

<sup>325</sup> **CORDERO CARRAFFA**, Carlos. Artículo: Nueva Constitución, nuevo gobierno, nuevo Estado. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional...*. Edición Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. Op. Cit. Pág. 71.

ratificando al Presidente y Vicepresidente, pero también a los 4 prefectos que lideraban la oposición política y resistencia al proyecto constitucional (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija, también llamada la “Media Luna”).<sup>326</sup> Finalmente, el proyecto de nueva Constitución fue sometido a referéndum el 25 de enero del 2009, entrando en vigencia desde el 07 de febrero del mismo año.

La nueva Constitución Política del Estado<sup>327</sup> redefine el tipo de Estado y sus características, forma de gobierno y democracia. Incluso la estructura funcional de sus Órganos del Poder Público y organización territorial. Particularmente en cuanto a la forma de Estado, mantiene su forma Unitaria pero con reconocimiento expreso de autonomías, asumiendo con este híbrido las connotaciones de un Estado Compuesto, cuyas connotaciones se ha explicado en el Capítulo II del presente trabajo.

En palabras del propio Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, este salto cualitativo se entiende a partir del siguiente contexto:

*“Antes de ingresar al análisis del caso, es necesario referirnos al artículo 1 de la CPE, norma que textualmente señala que:*

*“Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”.*

*Denominándose **Estado Unitario**, porque resguarda la integridad del territorio nacional y garantiza la unidad entre los bolivianos; asimismo, es **Comunitario***

---

<sup>326</sup> **CORDERO CARRAFFA**, Carlos. Artículo: Nueva Constitución, nuevo gobierno, nuevo Estado. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional...*. Edición Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. Op. Cit. Págs. 74-77.

<sup>327</sup> **CLAVERO**, Bartolomé. *Apunte para la ubicación de la Constitución de Bolivia*. Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 89, mayo-agosto (2010). Págs. 198-200. En palabras de este autor: “(...) Bolivia sólo en efecto ha tenido una única Constitución entre 1826 y 2009. Es en este último año que cambian las tornas pues llega un constitucionalismo de inspiración netamente anticolonialista o, dicho en términos positivos, un constitucionalismo que sienta las bases para que todas y todos, indígenas y no indígenas, puedan gozar de derechos en pie de igualdad y puedan en consecuencia acceder por igual a la garantía y al ejercicio de los poderes institucionalizados (...) durante todo el tiempo de constitucionalismo de trato único en Bolivia, los pueblos indígenas se han resistido manteniendo posiciones de autonomía o no dejando de aspirar a ellas. Es algo esencial que puede conectar y conecta con el constitucionalismo de signo pluralista”. Para este jurista la Constitución Boliviana reconoce la persistencia del colonialismo interno y procura erradicarlo definitivamente, colocando a todos los pueblos que coexisten en Bolivia en un plano de igualdad, y que la refundación que habla su parte preambular en una refundación en término de plurinacionalidad, es decir, se funda en: pluralidad y pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico dentro del proceso integrador al que hace alusión su art. 1.

*porque revaloriza las diversas maneras de vivir en comunidad, sus formas de economía, de organización social, política y la cultura. En este modelo de Estado se instituyen nuevos valores emergentes de la pluralidad y diversidad que caracteriza al Estado boliviano, entre ellos se predica, los **principios de solidaridad, reciprocidad, complementariedad**, mejor distribución de la riqueza con equidad.*

*Asimismo, al ser comunitario el Estado asume y promueve como principios éticos -morales, aquellos que rigen la vida en comunidad de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos.*

*De la misma forma se erige como **Estado plurinacional**<sup>328</sup>, reconociendo la condición de naciones a los pueblos indígena originario campesinos, bajo el concepto integrado de: pueblos y naciones indígena originario campesinos, cuya plurinacionalidad se sustenta en tres pilares fundamentales:*

*Derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (arts. 30, 31 y 32 de la CPE).*

*Jurisdicción indígena originaria campesina (arts. 190, 191 y 192 de la CPE)*

*Autonomía indígena originario campesina (arts. 289 al 296 de la CPE).*

*El reconocimiento de su diversidad y pluralidad ha dado lugar al nuevo pacto de fundar un Estado Unitario, Plurinacional Comunitario basado en la pluralidad y el pluralismo, político, económico, jurídico, cultural y lingüístico.*

*Con **pluralismo político**, porque reconoce diferentes formas de democracia, la liberal y la comunitaria, y la composición de los poderes del Estado respetando la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos.*

*Con **pluralismo económico**, porque reconoce cuatro formas de organización económica: la comunitaria, la estatal, la privada y la social cooperativa. Con*

***pluralismo jurídico**, porque reconoce la coexistencia de fuentes jurídicas*

---

<sup>328</sup> AGUILERA DE PRAT, C.R. *Nacionalismos y Autonomías*. 1era. Edición. Promociones y Publicaciones Universitarias, S.A. Barcelona-España. 1993. Págs. 22-37. Opina esta autor como resultado de la lucha anticolonialista han proliferado nuevos estados en el “Tercer mundo”, que asumirán el patrón occidental y aducirán supuestas raíces históricas para legitimarse en lo ideológico. Su éxito o fracaso dependerá de muchos elementos, entre ellos que se base o no en una etnia mayoritaria homogénea (Ej. Birmania, Indonesia, etc.). En otros casos la gran pluralidad interna (Ej. México, Perú, Bolivia, etc.) dificultará extraordinariamente la nacionalización, pues estos Estados inducirán nuevas lealtades y solidaridades sobre unas sociedades fragmentadas y basadas en lazos de unión premodernos (tribales, clánicos, religiosos), creando un “nacionalismo” específico bien del grupo étnico mayoritario o de la élite autóctona formada en la metrópolis. En tal sentido, insiste que no es de extrañarse que los Estados del Tercer Mundo se opongan a la autodeterminación interna pese al carácter artificial de sus fronteras, pues de lo contrario verían amenazada su continuidad. Los nacionalismos serán por tanto ambivalentes, en ocasiones populistas, desviando las críticas internas hacia el exterior, y en otros revolucionarios como autoafirmación. Advierte sobre el pluralismo desigual, dentro del cual si la integración no ha sido posible de ningún modo, la nación dominante renunciando a ella discrimina a las otras, produciéndose la separación de las respectivas poblaciones (ej. extremo es la África del apartheid). Luego explica que también se presenta el pluralismo igualitario que se concreta en 3 modalidades: 1) informal, 2) religioso y 3) lingüístico.

*provenientes de los pueblos indígena originario campesinos, a quienes se les reconoce el ejercicio pleno de su derecho y formas de administración de justicia (...)*

*En base al pluralismo como elemento estructurante del **nuevo modelo de Estado**, la función constituyente, en mérito a factores históricos, sociológicos y culturales, consolida la protección y efectivo reconocimiento constitucional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, asegurando una real materialización del pluralismo, con la consagración taxativa del principio de libre determinación plasmada en el artículo 2 del texto constitucional (...)*

*Finalmente, el modelo de Estado Plurinacional **con autonomías**, se edifica en una nueva organización territorial y en una diferente distribución de poder público a nivel territorial, lo que implicará el ejercicio por parte de las entidades territoriales autónomas de atribuciones y competencias que antes pertenecían al nivel central del Estado, por el carácter plurinacional, la estructura del nuevo modelo de Estado plurinacional implica que los poderes públicos tengan una representación directa de los pueblos y naciones indígenas originarias y campesinas, según normas y procedimientos.*<sup>329</sup>

Efectivamente, entre los cambios más notables introducido por la nueva Constitución, es la forma de Estado, que la jurisprudencia constitucional evalúa analizando las distintas formas de Estado que se han considerado en el Capítulo II de esta investigación y resume en los siguientes términos:

*Entonces nos encontramos en proceso de construcción de un Estado que organiza y estructura el funcionamiento a partir de una división horizontal pero también una división territorial o vertical del poder público.*

*“La distribución y ejercicio del poder, bajo un criterio territorial, según Ferrando Badía, está íntimamente ligada a la forma de gobierno (en Blancas y otros, OB. cit.: 16). De ahí que pueden distinguirse tres tipos de Estados, siguiendo con el punto de vista del autor citado: Estado Unitario, Estado Federal y Estado Regional. Las diferencias derivan según cuentan con un único centro decisorio constituyente y legislativo (**unitario**), con múltiples centros decisivos constituyentes y legislativos (**federal**), o puede ser un **Estado con un único centro decisorio constituyente y múltiples centros decisivos legislativos***

---

<sup>329</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.



*(regional)”[2].*

*Bolivia, entonces, se constituye en un modelo de Estado en el que se establece cuatro niveles decisorios con capacidad legislativa, el nivel central del Estado (Asamblea Legislativa Plurinacional) para el Estado boliviano, el gobierno autónomo departamental (Asamblea Legislativa Departamental) para el ámbito de jurisdicción, el gobierno autónomo municipal (Concejo Municipal) en el ámbito de su jurisdicción, y las autonomías indígena originario campesinas (Instancia que identifique su Estatuto de acuerdo a sus propias instituciones).<sup>330</sup>*

Por otro lado, del análisis comparativo realizado líneas supra con relación a la estructura sistemática de la anterior Constitución y la nueva, se comprueba que esta última adopta dos criterios: 1) Funcional, orientado al diseño del Estado, y 2) Territorial, dirigido a organizar los diferentes niveles de gobierno a partir de la nueva organización del territorial nacional que implementa.<sup>331</sup>

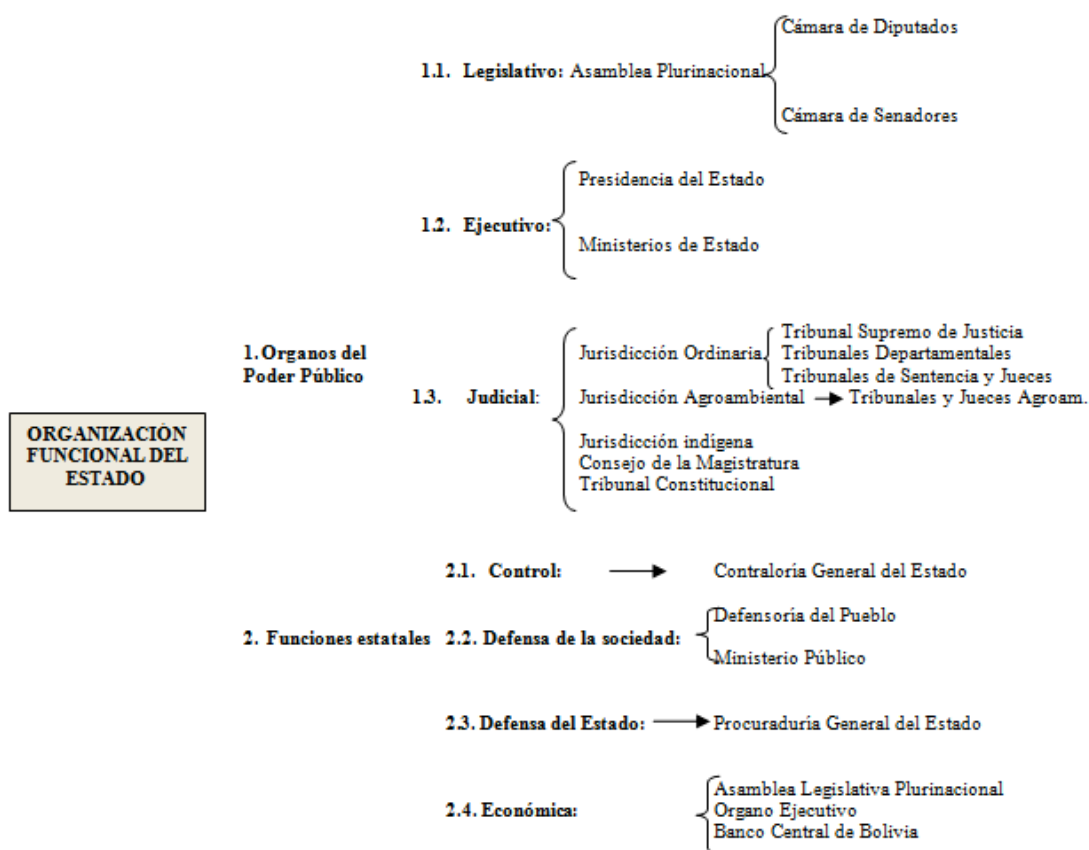
La organización funcional del Estado se basa en áreas temáticas como criterio orientador del diseño orgánico e institucional. Reparte el Poder Público en cuatro órganos: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. Aunque también se reconoce el ejercicio de funciones estatales (control, defensa de la sociedad, defensa del Estado y función económica) a través de otras entidades públicas, cuyo funcionamiento y denominación se expresará resumidamente en el siguiente gráfico<sup>332</sup>:

---

<sup>330</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013**, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>331</sup> **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos Artículo: “Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano”. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional...* INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. Op. Cit. Pág. 60.

<sup>332</sup> **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos Artículo: “Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano”. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional...* INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. Op. Cit. Pág. 62.



Fte. **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos Artículo: “Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano” En cuanto a la organización territorial del Estado, la Constitución define la siguiente<sup>333</sup>:

**Unidades territoriales y estructuras de Gobiernos Autónomos**

<b>ORGANIZACIÓN POLITICA DEL TERRITORIO</b>	<b>GOBIERNOS AUTÓNOMOS</b>	<b>ÓRGANOS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO</b>
<b>Departamento</b>	Gobierno Departamental	Asamblea Departamental Gobernación/Gobernador
<b>Provincia*</b>		
<b>Municipios</b>	Gobierno Municipal	Concejo Municipal Órgano Ejecutivo/Alcalde
<b>Territorios indígenas</b>	Gobierno Indígena	Usos y costumbres
<b>Regiones</b>	Gobierno Regional, previa ley	Asamblea Regional Órgano Ejecutivo

Fte. **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos Artículo: “Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano”  
\*No existe Gobierno Provincial, pero se reconoce a la provincia como unidad territorial.

Con relación a la provincia cabe aclarar que bajo la anterior Constitución se reconocía como representante del Poder Ejecutivo en ellas a los Subprefectos, quienes como se ha indicado eran designados por el Prefecto y se encontraban bajo su subordinación y dependencia. Con la nueva organización territorial del Estado, algunos Departamentos optaron por mantener este cargo público dentro de su estructura organizacional para su relacionamiento con las provincias, siguiendo el principio de subsidiariedad y procurando

<sup>333</sup> **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos Artículo: “Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano”. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional...* INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. Op. Cit. Pág. 63.

un acercamiento con la ciudadanía. Se cambia su denominación a Subgobernador, considerando el cambio de status del Órgano Ejecutivo del Departamento: de Prefectura a Gobernación, y en consecuencia, este funcionario operaba y opera como nexo con el Gobierno Departamental en la detección de necesidades de la población en las provincias para la ejecución de proyectos de inversión pública, con miras a satisfacerlas dentro de la planificación departamental.

De allí que algunos Departamentos con vocación democrática plantearon la posibilidad de elegir a los subgobernadores en lugar de ser designados por la Máxima Autoridad Ejecutiva de estos Gobiernos. Sin embargo, la imprevisión de un gobierno provincial en el texto constitucional, motivaron que la jurisprudencia considerara inviable la elección de autoridades provinciales, bajo los siguientes fundamentos:

*“(…) De conformidad a lo establecido por los arts. 285 y 287 del texto constitucional, las autoridades electas del nivel departamental son el Gobernador y los Asambleístas Departamentales y en el nivel municipal el Alcalde y los Concejales Municipales. Así el Artículo 277 de la Norma Suprema, al disponer taxativamente que el Gobierno Autónomo Departamental esté constituido por una Asamblea Departamental y un Órgano Ejecutivo, y el Artículo 279 de la CPE, que el órgano ejecutivo departamental está dirigido por la máxima autoridad ejecutiva, delimita que quien representa a la entidad territorial autónoma departamental es la Gobernadora o Gobernador y no otra autoridad; por lo tanto, las demás autoridades que conforman o componen el Órgano Ejecutivo, son dependientes de la Máxima Autoridad Ejecutiva. La DCP 0008/2013, determinó que el Vicegobernador instituido en el artículo 32.III de la LMAD, forma parte de las autoridades que ejercen funciones por elección directa, tomando en cuenta que la función de este servidor público se limita a asumir el cargo de Gobernadora o Gobernador en los casos de ausencia temporal o definitiva de la Máxima Autoridad Ejecutiva. Es decir, que en el marco del autogobierno la naturaleza de los Vicegobernadores es accesoria a la de la Gobernadora o Gobernador. Cabe recordar, que de acuerdo de acuerdo al texto constitucional, la elección de autoridades como uno de los elementos esenciales de la autonomía o descentralización política, es la cualidad que puede ser instituida a nivel departamental, regional, municipal e indígena originario campesina. En ese entendido, la previsión relativa a la elección de subgobernadoras o subgobernadores por voto popular*

*y directo en cada uno de los municipios del Departamento de Tarija, resulta contraria a las citadas disposiciones constitucionales, pues la incorporación de otro tipo de autoridades electas por sufragio universal en el nivel provincial implícitamente implicaría avalar la cualidad gubernativa a nivel provincial vía Estatuto. Bajo estas consideraciones, amerita declarar la incompatibilidad del artículo en análisis, precisando que la Gobernadora o Gobernador es la Máxima Autoridad Ejecutiva del Gobierno Autónomo Departamental, electa por voto popular y directo, al igual que los Asambleístas Departamentales, y en el marco de la auto organización y autogobierno, podrán designar a las Subgobernadoras o Subgobernadores”<sup>334</sup>*

No obstante, los argumentos vertidos son contradictorios en sí mismos, puesto que si la lógica para denegar la posibilidad de elección de Subgobernadores fuera que la Carta Constitucional no prevé otras autoridades electas dentro del nivel autonómico departamental, entonces bajo el mismo argumento sería inadmisibile elegir otra Autoridad como el caso del Vicegobernador, situación que como se ha visto del fallo transcrito ha sido contemplada dentro de la Ley N° 031 Marco de Autonomías, en los siguientes términos:

***Artículo 32. (ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL ÓRGANO EJECUTIVO DEPARTAMENTAL).***

***I. La organización institucional del Órgano Ejecutivo será reglamentada mediante el estatuto o la normativa departamental, con equidad de género y sin perjuicio de lo establecido en la Constitución Política del Estado y la presente Ley.***

***II. Los órganos ejecutivos de los gobiernos autónomos departamentales adoptarán una estructura orgánica propia, de acuerdo a las necesidades de cada departamento, manteniendo una organización interna adecuada para el relacionamiento y coordinación con la administración del nivel central del Estado.***

***III. El estatuto podrá establecer como parte del Órgano Ejecutivo departamental una Vicegobernadora o un Vicegobernador.***

Nótese que el artículo de referencia no dice nada respecto de si esta última autoridad es electa o no, sino más bien, es la Ley N° 26 del Régimen Electoral<sup>335</sup>:

---

<sup>334</sup> DECLARACION CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL N° 009/2014, del 25 de febrero de 2014.

<sup>335</sup> LEY N° 26 DEL RÉGIMEN ELECTORAL, del 30 de junio de 2010.

**Artículo 64. (ELECCIÓN DE AUTORIDADES EJECUTIVAS DEPARTAMENTALES).** *Las Gobernadoras y los Gobernadores se elegirán con sujeción a los principios establecidos en esta Ley y al siguiente régimen básico:*

*a) Serán elegidas y elegidos en circunscripción única departamental por mayoría absoluta de votos válidos emitidos. En caso de que ninguna de las candidaturas haya obtenido la mayoría absoluta de votos válidos emitidos, se realizará una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas más votadas, aplicando para el efecto las disposiciones establecidas para la segunda vuelta en la elección de la Presidenta o el Presidente del Estado Plurinacional.*

*b) En los Departamentos en los que se establezca un cargo electivo para reemplazo de la Gobernadora o Gobernador, se elegirán en fórmula única con la candidata o candidato a Gobernadora o Gobernador.*

*c) Serán postulados por organizaciones políticas de alcance nacional o departamental.*

*d) Podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez.*

Por tanto, la elección o no de autoridades al margen de las previstas en la Constitución Política del Estado para el nivel de Autonomía Departamental, no afecta en principio la composición del Gobierno Autónomo Departamental cuya estructura orgánica está constitucional y funcionalmente definida en el texto constitucional, ni significa que con la elección de una determinada autoridad se esté creando un nivel autonómico adicional.

Por el contrario, es muestra de apertura democrática y amplio ejercicio de los derechos políticos de la población de una determinada unidad territorial, además que este elemento de la autonomía (elección) y a la vez derecho del que gozan sus ciudadanos de poder elegir a sus autoridades, deviene en un componente de la materia del régimen electoral departamental prevista en el catálogo competencial como competencia compartida<sup>336</sup>, razón por la cual la disposición antes citada manifiesta ser un régimen básico.

En tal sentido, las entidades territoriales autónomas están habilitadas para emitir la legislación de desarrollo a partir de dicha ley, en la que contemplen elección de Subgobernadores, sin perjuicio de poder preverlo también dentro de su Estatuto

---

<sup>336</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009. Arts. 269, 297-I núm. 4) y 299-I núm. 1).

autonómico, inspiradas justamente por el principio de autogobierno y en ejercicio de su competencia compartida. Tal es así, que la misma Ley N° 031 Marco de Autonomías reconoce precisamente que el Estatuto de los Gobiernos Departamentales pueda operar como legislación de desarrollo de la Legislación nacional del Régimen Electoral bajo el siguiente tenor:

***Artículo 31. (ASAMBLEA DEPARTAMENTAL). El estatuto autonómico departamental deberá definir el número de asambleístas y la forma de conformación de la Asamblea Departamental, elaborando la legislación de desarrollo de la Ley del Régimen Electoral.***

En suma, la posibilidad de elegir otras autoridades dentro de un nivel de gobierno no implica crear un tipo de autonomía al margen de las previstas en la Constitución, toda vez que con la elección de aquellas no se está creando un nuevo nivel de gobierno, ni dotando de patrimonio propio y mucho menos asignando, transfiriendo ni delegando el ejercicio de competencias o de simples facultades; únicamente se está permitiendo que la ciudadanía en ejercicio de sus derechos políticos y valiéndose de la democracia representativa garantizada constitucionalmente, pueda elegir a sus representantes dentro de esa jurisdicción (provincia) y por medio de los cuales coordinen acciones y canalicen sus demandas al nivel departamental.

La situación antes descrita resulta análoga a la de selección de prefectos que por texto constitucional debían ser designados por el Presidente y que luego en virtud al fallo jurisprudencial 75/2005 del 13 de octubre del mismo año pudieron ser elegidos, al considerarse que el proyecto legislativo no podía ser tachado de inconstitucional toda vez que permitía la participación democrática y ejercicio de derechos políticos de los ciudadanos para elegir a sus autoridades.

### **III.3. Ley transitoria para el funcionamiento de las entidades territoriales autónomas.**

#### **Ley N° 017, del 24 de mayo de 2010.**

Como es previsible la implementación de un nuevo régimen de autonomías implicó cambios en la institucionalidad vigente a la entrada en vigencia de la Constitución, y para que los mismos no sean traumáticos se emitió la Ley N° 017 Transitoria para el funcionamiento de las entidades territoriales autónomas, del 24 de mayo del 2010. Su carácter transitorio se debía por una parte a la implementación del régimen de autonomías que establecía la Nueva Constitución y que después debía complementarse con la Ley

Marco de Autonomías y Descentralización, la cual una vez aprobada tampoco la abrogó y sólo se limitó a derogar dos artículos de esta ley.<sup>337</sup>

Esta transición implicaba también el cambio de autoridades emergente de la disposición transitoria primera del texto constitucional y que la refería lo siguiente:

#### ***DISPOSICIONES TRANSITORIAS***

*Primera. I. El Congreso de la República en el plazo de 60 días desde la promulgación de la presente Constitución, sancionará un nuevo régimen electoral para la elección de la Asamblea Legislativa Plurinacional, Presidente y Vicepresidente de la República; la elección tendrá lugar el día 6 de diciembre de 2009.*

*II. Los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones.*

*III. Las elecciones de autoridades departamentales y municipales se realizarán el 4 de abril de 2010.*

*IV. Excepcionalmente se prorroga el mandato de Alcaldes, Concejales Municipales y Prefectos de Departamento hasta la posesión de las nuevas autoridades electas de conformidad con el párrafo anterior.<sup>338</sup>*

Se trata de una Ley corta que consta de un Título Único, dividido en 5 Capítulos, 20 artículos, 2 Disposiciones Finales y Disposiciones Abrogatorias y Derogatorias. De acuerdo a su artículo primero tiene por objeto lo siguiente:

*Artículo 1. (Objeto). La presente Ley tiene por objeto:*

*I. Regular la transición ordenada de las Prefecturas de Departamento a los Gobiernos Autónomos Departamentales, estableciendo procedimientos transitorios para su financiamiento y funcionamiento, en concordancia con las disposiciones de la Constitución Política del Estado.*

*II. Establecer el funcionamiento de la Asamblea Regional del Chaco Tarijeño y de los Ejecutivos Seccionales de Desarrollo de la Región.*

*III. Establecer las condiciones y mecanismos para la transferencia ordenada*

---

<sup>337</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. **DISPOSICIONES DEROGATORIAS.**- Se derogan las siguientes disposiciones: (...) 3. Los Artículos 8 y 9 de la Ley No. 17 Ley Transitoria para el Funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas.

<sup>338</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009.

*y transparente de la administración municipal a los gobiernos autónomos municipales.*

*IV. Establecer las condiciones y mecanismos adecuados para la transición ordenada y transparente de los gobiernos municipales, que como efecto del referendo del 6 de diciembre de 2009, se convirtieron en autonomía indígena originario campesina.*<sup>339</sup>

Con relación a los Gobiernos Autónomos Departamentales, esta ley establecía que cada Prefecto de Departamento debía convocar al Consejo Departamental a su última Sesión Ordinaria como Prefecturas, el día 26 de mayo de 2010, para presentar su Informe de Gestión y Estados Financieros 2006 – 2010, memorias, documentos administrativos y documentos jurídicos.

De otra parte, ordenaba que el Prefecto saliente y/o Gobernador electo, designen a sus delegados que conformarían una Comisión de Transición, quienes establecerán el mecanismo para la transmisión de información de manera transparente y tenían por principal función elaborar la propuesta de reformulación del Presupuesto 2010, a ser aprobada por la Asamblea Legislativa Departamental. El Prefecto saliente debía entregar el Informe de Gestión 2006 – 2010 y todos los documentos antes señalados, al Gobernador electo una vez posesionado. Esta información debía ser remitida a su vez a la Asamblea Departamental, Ministerio de Autonomías, Cámara de Senadores y Controlaría General del Estado. También debía entregar bajo inventario los activos, valores y otros documentos, con la intervención del Notario de Gobierno<sup>340</sup>.

Por su parte, los Asambleístas electos debían realizar sesiones preparatorias previas a la instalación de la Asamblea Departamental, con la finalidad de verificar credenciales, constituir su Directiva Ad Hoc y efectuar los actos preparatorios que fueran necesarios. La Asamblea Departamental bajo la conducción de la Directiva Ad Hoc, debía elegir por mayoría absoluta a su Directiva compuesta por: Presidente, Vicepresidente, Secretario y Vocales que consideren necesarios. Esta elección debe respetar los criterios de equidad de género y garantizar la representación de las fuerzas políticas de mayoría y minoría. El Presidente de la Directiva Ad Hoc, debía tomar juramento a la Directiva Titular y este

---

<sup>339</sup> LEY N° 017 TRANSITORIA PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS, del 24 de mayo del 2010.

<sup>340</sup> LEY N° 017 TRANSITORIA PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS, del 24 de mayo del 2010. Art. 2.



último, tomar juramento a los demás Asambleístas electos.<sup>341</sup>

Por mandato de esta ley, las autoridades departamentales electas en este periodo de transición constitucional debían ser posesionadas por el Presidente del Estado, el 30 de mayo del 2010. Otro aspecto de relevancia normado en esta ley fue el establecido en el artículo 7 que textualmente establecía:

***“Artículo 7. (Estructura Organizacional y Administrativa de los Gobiernos Autónomos***

***Departamentales).***

***I. Los Gobiernos Autónomos Departamentales establecerán su estructura organizacional y administrativa, conforme a los Sistemas de la Ley No. 1178, de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales y disposiciones concordantes.***

***II. Transitoriamente, en tanto no se apruebe la nueva organización institucional mediante ley dictada por la Asamblea Departamental, la organización interna del Órgano Ejecutivo departamental tendrá los siguientes niveles:***

***a) Gobernación.***

***b) Secretarías Departamentales.***

***c) Direcciones. (...)***”

Este precedente fue luego recogido por el artículo 32 de la LMAD, que le reconoció al Órgano Ejecutivo de los Gobiernos Autónomos Departamentales la potestad de adoptar una estructura orgánica propia, de acuerdo a sus necesidades departamentales y que se ha referido en este trabajo como “autonomía institucional”, como un resultado lógico del principio de autogobierno que rige a las entidades territoriales autónomas, pues aunque no figure como competencia exclusiva expresamente del catálogo competencial, es inconcebible ejercer autonomía sin poder dotarse internamente de la organización institucional que estime más conveniente y eficiente para el ejercicio de sus competencias.

Otro parámetro importante que trajo consigo esta ley fue y que hasta ahora se aplica como regla de redistribución interna de recursos del presupuesto institucional, es la autorización a los Gobiernos Autónomos Departamentales de incrementar su presupuesto hasta un

---

<sup>341</sup> LEY N° 017 TRANSITORIA PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS, del 24 de mayo del 2010. Art. 3.

dos por ciento (2%) para gastos de funcionamiento de las actividades administrativas de las Asambleas Departamentales, debiendo informar del mismo al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y a la Asamblea Legislativa Plurinacional.<sup>342</sup>

Sin embargo, un precedente nefasto para la democracia que trajo esta ley y que luego fue recogido en la LMAD, fue la suspensión de autoridades ejecutivas electas que se usó políticamente para ejercer una persecución judicial a los Gobernadores opositores y privarlos del ejercicio de su cargo, amén de desgastarlos anímica y económicamente con una sinnúmero de procesos penales iniciados en su contra.

Luego, afortunadamente esta figura recogida en los arts. 144 y 145 de la LMAD fue depurada del ordenamiento jurídico por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia Constitucional N° 2055/2012, por implicar una **sanción anticipada que lesiona los derechos a la presunción de inocencia y al debido proceso**, además de ser una **restricción que lesiona el derecho político de ejercicio “real” el mandato para el cual fueron elegidos**. Las disposiciones contenidas en la Ley Transitoria establecían lo siguiente:

*Artículo 8. (Suspensión Temporal de la Máxima Autoridad Ejecutiva del Gobierno Autónomo Departamental). La Gobernadora o Gobernador será suspendida o suspendido temporalmente del ejercicio de sus funciones, cuando pese sobre ella o él, acusación formal en materia penal, luego de concluida la investigación penal de acuerdo al inciso 1) del Artículo 323 del Código de Procedimiento Penal. La suspensión durará durante toda la substanciación del proceso, para asumir su defensa.*

*Artículo 9. (Procedimiento).*

*I. La acusación formal presentada ante el tribunal o juez competente, será comunicada por la o el fiscal a la Asamblea Departamental, a efectos de que tome conocimiento de aquella y designe sin mayor trámite, a la Máxima Autoridad Ejecutiva interina de entre las o los Asambleístas Departamentales.*

*II. Si como resultado del proceso judicial la autoridad jurisdiccional pronuncia sentencia condenatoria y la misma es ejecutoriada, se procederá a una nueva elección de Gobernadora o Gobernador, para completar el*

---

<sup>342</sup> LEY N° 017 TRANSITORIA PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS, del 24 de mayo del 2010. Art. 7-III.

*respectivo periodo constitucional.*

Es decir, estas disposiciones con apariencia de legalidad en los hechos lograban que se suspenda del ejercicio del cargo autoridades electas sin que pese en su contra sentencia condenatoria penal, todo ello con una manifiesta intencionalidad política de destituir a las autoridades departamentales opositoras. Al respecto, la línea jurisprudencial que declaró inconstitucionales los artículos de la LMAD que recogieron los preceptos de la Ley N° 017 Transitoria, expresó lo siguiente:

*“(...) si bien es evidente que la acusación formal refleja una actividad investigativa por parte del Ministerio Público que proporciona fundamento para el enjuiciamiento público del imputado, actividad en la que se ha recaudado elementos probatorios para hacerlos valer en el juicio a efectos de probar la comisión del hecho delictivo atribuido, no es menos evidente que el estado de inocencia del encausado o procesado debe permanecer incólume hasta que se declare su culpabilidad o responsabilidad mediante sentencia judicial firme; en cuyo mérito la suspensión temporal a imponerse como emergencia de la acusación formal, constituye una sanción anticipada fundada en la presunción de culpabilidad del encausado, que quebranta ese estado de inocencia que debe ser precautelado como principio rector inquebrantable, en la medida que toda la actividad probatoria que refleja la acusación formal puede ser controvertida, y en su caso, desvirtuada por el encausado, por ello sólo una decisión condenatoria ejecutoriada puede desvirtuar la presunción de inocencia. En el contexto señalado, la suspensión temporal de la autoridad o servidor público electo, por ende el alejamiento de sus funciones, lleva consigo una sanción sin previo proceso, contrario a lo previsto en el artículo 117. I de la CPE, que establece que ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso, lo que obliga a imponer límites y, en su caso, a proscribir aquellos actos y medidas de carácter preventivo que impliquen una anticipación de la sanción respecto de aquellas personas cuya responsabilidad o culpabilidad no ha sido establecida aún.*

*A lo anterior se suma el hecho que **la adopción de la medida preventiva de suspensión temporal por la presunta comisión de delitos respecto de servidores públicos con cargos electos, entre ellos, las autoridades electas departamentales, regionales y municipales además de tener un carácter sancionatorio que vulnera la presunción de inocencia y el debido proceso,***

*provoca un grave quebranto al ejercicio de los derechos políticos en su vertiente de participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, en cuyo contenido se encuentra el derecho a ser electo y a poder acceder y ejercer el mandato por el cual fue elegido, derecho que se encuentra reconocido en el artículo 26.I de la CPE. Afectación que se vislumbra porque la restitución al cargo electo sólo opera una vez concluido el juicio con sentencia de inocencia, conforme se encuentra regulado por el artículo 146 de la LMAD y porque la máxima autoridad ejecutiva interina durará en sus funciones hasta la conclusión del juicio a la autoridad suspendida, según dispone el artículo 147 de la LMAD, duración que puede prolongarse de manera indefinida ocasionando un estado de indefinición jurídica desproporcionada e irrazonable al mantener la suspensión temporal por tiempo indeterminado hasta que se sustancie el juicio y se pronuncie sentencia, por lo mismo, con pérdida del periodo por el cual el servidor público fue elegido para cumplir con su mandato, máxime si la duración máxima de los procesos penales por mandato de lo previsto en el artículo 133 del CPP es de tres años, término que per se en su relación con el ejercicio de los derechos políticos reconocidos constitucionalmente resulta lesivo, por ende, contrapuesto a los postulados del Estado Constitucional de Derecho.*<sup>343</sup>

En cuanto al cierre contable de tesorería y de presupuesto, se autorizaba al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas elaborar un instructivo de transición en un plazo no mayor a tres días de aprobada la presente Ley, el cual normaba la forma en que los Gobiernos Autónomos Departamentales debían presentar los Estados Financieros de Cierre de las ex Prefecturas ante el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Luego, se disponía que en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario, computables a partir de la fecha de entrega de los Estados Financieros de Cierre, los Gobiernos Autónomos Departamentales a través de la Unidad de Auditoría Interna, instruyan el inicio de las auditorías respectivas sobre las transferencias de recursos humanos, bienes, activos y pasivos de la gestión de las ex Prefecturas Departamentales que debía realizarse, mismas que debían ser de conocimiento de las Asambleas Departamentales y de la Asamblea Legislativa Plurinacional.<sup>344</sup>

---

<sup>343</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

<sup>344</sup> LEY N° 017 TRANSITORIA PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS, del 24 de mayo del 2010. Arts. 11-13.

De otra parte, por mandato de esta ley a la Asamblea Regional del Chaco Tarijeño, elegida el 4 de abril de 2010, se ordenaba elaborar participativamente y aprobar por dos tercios de votos de sus miembros, el Proyecto de Estatuto de la Autonomía Regional del Chaco Tarijeño e instituían los mismos parámetros de transición que a los gobiernos departamentales sobre sesiones preparatorias de sus Asambleístas, su Directiva Ad Hoc, fechas y forma de posesión.

A la Asamblea electa les daba las siguientes funciones: Elaborar y aprobar su Reglamento transitorio de funcionamiento interno; definir la sede de sus funciones, fiscalizar los recursos asignados a la Región del Chaco Tarijeño, administrados por los Ejecutivos Seccionales de Desarrollo de la Región; gestionar ante el Gobierno Autónomo Departamental de Tarija, la transferencia o delegación de competencias y aprobar su Proyecto de Estatuto y someterlo a control constitucional, para su posterior aprobación vía referendo. El presupuesto para la instalación y el funcionamiento de su Asamblea, sería financiado con los recursos asignados a la Provincia Gran Chaco de acuerdo a Ley<sup>345</sup>.

En cuanto a los Ejecutivos Seccionales de Desarrollo de la Región esta Ley establecía que ejercerán las funciones que venían desempeñando el Sub Prefecto de Yacuiba y los Corregidores Mayores de Villamontes y Caraparí, hasta que sea aprobado el Estatuto de la Autonomía Regional.

Respecto de las autoridades electas de los gobiernos municipales, les fijaba la misma fecha de posición y establecía que la Ley N° 2028, la Ley N° 1551 y demás normas referidas al funcionamiento de los municipios se aplicarían en todo aquello que no contravenga lo establecido en la Constitución Política del Estado. En cuanto a las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas, les remitía a las disposiciones relativas a los gobiernos locales y mandaba las naciones y pueblos indígena originario campesinos electos a discutir y elaborar sus proyectos de estatuto, mediante sus normas y procedimientos propios.<sup>346</sup>

#### **IV.4. Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”. Ley N° 031, del 19 de julio de 2010.**

El nuevo texto constitucional otorgaba en su disposición transitoria segunda un plazo

---

<sup>345</sup> LEY N° 017 TRANSITORIA PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS, del 24 de mayo del 2010. Arts. 14-16.

<sup>346</sup> LEY N° 017 TRANSITORIA PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS, del 24 de mayo del 2010. Arts. 18-20.

perentorio a la Asamblea Plurinacional de elaboración de un conjunto de leyes que consideraba fundamentales para su implementación, entre ellas la Ley Marco de Autonomías y Descentralización<sup>347</sup>. Por mandato expreso del artículo 271-I de la Constitución Política del Estado (CPE), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización tenía delimitado su objeto y alcance para regular únicamente: “(...) *el procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico y financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.*”

Sin embargo, rebasando el límite que le había sido constitucionalmente definido, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) ha regulado aspectos que en muchos casos correspondían y corresponden a las propias entidades territoriales autónomas en el marco de sus competencias exclusivas y en otros, ha regulado aspectos que se contraponen frontalmente al texto constitucional. Por esta razón, Juan Pablo Marca contextualiza los alcances y forma de aprobación de esta norma en los siguientes términos:

*“La Ley Marco de autonomías definiría el destino del proceso autonómico en Bolivia ya que normaría los alcances del régimen autonómico y descentralización en el marco de la Constitución Política del Estado (...) La dirigencia cívica y regional vea hasta ahora como la distribución competencial es absolutamente desproporcional a favor del nivel central del Estado, y tiene el desafío de modificar la relación del régimen de autonomías de la nueva Constitución Política del Estado en la Ley Marco de Autonomías, pero este objetivo será imposible ya que el partido oficialista cuenta con los dos tercios, necesarios para la aprobación a dicha ley, que obtiene en las elecciones nacionales el 06 de diciembre de 2009. (...)*

*Este proyecto que había ingresado a la Asamblea el 13 de julio de 2010 en medio de una marcha por parte de la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano y algunos intentos de movilización por los sectores cívicos en el país, que no se llevarían a cabo, sería promulgado finalmente por el Presidente del Estado el 19 de julio de ese año con el nombre de Ley Marco de Autonomías y*

---

<sup>347</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. *DISPOSICIONES TRANSITORIAS (...)* Segunda. La Asamblea Legislativa Plurinacional sancionará, en el plazo máximo de ciento ochenta días a partir de su instalación, la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, la Ley del Régimen Electoral, la Ley del Órgano Judicial, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

*Descentralización “Andrés Ibáñez”. (...)”<sup>348</sup>*

En cambio para el Tribunal Constitucional Plurinacional, esta ley tiene otras connotaciones:

*“(...) se debe mencionar, que en muchos modelos de Estados Federales y Autonómicos se ha visto la “necesidad de un poder de supervisión estatal” que regule la reconfiguración Estatal en el marco de la división vertical o territorial del Estado.*

*Los Tribunales Constitucionales al respecto han emitido sentencias en las que definitivamente establecen esta necesidad como una obligación del “Estado” a implementar mecanismos de coordinación, colaboración, aspectos sobre el ejercicio de la autonomía, “que sólo serían contrarios al orden constitucional cuando, desde el punto de vista cualitativo o cuantitativo, suponga una pérdida de la autonomía de ejecución de la Comunidad Autónoma” (STC 104/1988, de 8 de julio España). Por ejemplo, **en España la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), fue implementada con el ánimo de orientar y articular el proceso autonómico de ese país.***

*De acuerdo a los paradigmas establecidos en la Constitución Política del Estado supra, **resulta que Bolivia configura un modelo de Estado con autonomías, inicialmente sobre la base de 347 entidades territoriales autónomas (9 gobiernos autónomos departamentales, 326 gobiernos autónomos municipales, 11 municipios en conversión a AIOC, y 1 autonomía regional), número que podrá acrecentar, pues la norma constitucional permite la creación de nuevas unidades territoriales que deberán ser administradas por nuevas entidades territoriales autónomas, las cuales engrosarán las cifras circunstanciales descritas.***

*En esa secuencia de ideas, estas entidades territoriales autónomas además de ser autónomas del nivel central del Estado, lo son entre sí, **por lo que el régimen autonómico indudablemente debe contar con una ley, de acuerdo a la Norma Suprema, una ley marco, que establezca principios básicos y mandatos orientadores en los cuales se pueda enmarcar el desarrollo institucional y la gestión de estas 347 entidades territoriales autónomas, con el propósito de armonizar el proceso.***

---

<sup>348</sup> MARCA, Juan Pablo. *El ser autónomo en el Movimiento Cívico Regional Cruceño: Una aproximación a los procesos relevantes del proceso autonómico cruceño (2003-2010)*. Editorial Universitaria. Santa Cruz-Bolivia. 2010. Págs. 97-98.

*Al respecto la SCP 2055/2012, expresó lo siguiente: “En el contexto señalado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización es una norma vertebral de un sistema autonómico diseñado a partir de cuatro tipos de autonomías, que configuran un sistema de gestión y administración del Estado complejo, cuestión que hace ineludible y necesaria una ley marco que permita un funcionamiento armónico del Estado compuesto planteado por el Constituyente, cual es el Estado Unitario Plurinacional con autonomías, máxime si los principios de unidad y de autogobierno no deben ser entendidos como equidistantes o contrapuestos, sino complementarios y convergentes”.*<sup>349</sup>

Sin embargo, en contraposición a los argumentos vertidos por este Tribunal y a manera de reflexión con relación a los efectos que tuvo la LOAPA<sup>350</sup> en España, contrastándola con los efectos que puede generar la LMAD en Bolivia dentro de su pretendida armonización del proceso de desarrollo autonómico, el Profesor Caamaño<sup>351</sup> expresa lo siguiente:

*“(...) En España también lo vivimos. (...) se aprobó la Constitución del '78, en su título octavo se establecen dos catálogos, no tan complicados como su Constitución. (...) En España los dos grandes partidos políticos en el año '83 intentaron uniformar también el proceso de desarrollo autonómico. El Partido Popular (...) la Unión de Centro Democrático que gobernaba España y el Partido Socialista llegaron a un acuerdo para aprobar una ley similar a la Ley Marco que tienen ahora ustedes; en su filosofía similar, distinta evidentemente en otras cosas, con la que pretendían poner orden en el resto de las comunidades autónomas, que salvo Cataluña que ya tenía su Estatuto, Galicia y el País Vasco, que ya tenían una vía especial de acceso a la autonomía; para*

<sup>349</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013**, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>350</sup> **GARCÍA DE ENTERRÍA**, Eduardo. *El sistema autonómico español: formación y balance*. **LASAGABASTER**, Iñaki. *Revista de Occidente*, 2003. Págs. 5-20. [http://www.ortegaygasset.edu/admin/descargas/contenidos/%28271%29Eduardo\\_Garcia.pdf](http://www.ortegaygasset.edu/admin/descargas/contenidos/%28271%29Eduardo_Garcia.pdf). Según este autor el anteproyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) fue corregido por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 5 de agosto de 1983 (anulación de su Título I y su privación del resto del carácter de Ley de Armonización del art. 150.3 de la Constitución, quedando reducida a Ley ordinaria, la que ha sido Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983. Esta sentencia presentó a la LOAPA como un intento de frenar el proceso autonómico, pero en su criterio tanto ella como los Pactos Autonómicos en que se originó (entre el gobierno de UCD, Presidente Calvo Sotelo, y el Partido Socialista firmado el 31 de julio de 1981) fueron los que encauzaron la generalización efectiva del sistema autonómico. Afirma que esta sentencia tuvo la virtud de reconvertir definitivamente la construcción y estructura del sistema autonómico, hasta entonces entregado a la mitología política e irresponsable, hacia un campo objetivador y neutro de la construcción jurídica de un verdadero Estado compuesto.

<sup>351</sup> **CAAMAÑO**, Francisco. Conferencia: *“El proceso autonómico en España: las similitudes y diferencias con Bolivia”* llevada a cabo en las instalaciones de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (U.A.G.R.M.) en Santa Cruz-Bolivia, el 08 de noviembre del 2013.



*todas las demás que el proceso fuese igual. El Tribunal Constitucional Español dictó una sentencia muy conocida sobre esa ley. Esa ley en España se denomina la LOAPA, Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, y bien interesante que es absolutamente contraria en su filosofía a la sentencia que ha dictado el Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano, respecto de una ley que cualquier lector ve que reinterpreta la propia Constitución para reordenar los procesos de atribución competencial y todo el procedimiento autonómico, desde cómo se elaboran los estatutos que no han existido antes hasta como se deben de reasignar todas las competencias.*

*La razón de porqué el Tribunal Constitucional Español declaró inconstitucional esta ley, que fue como insisto, un verdadero repulsivo político, porque fue decirle a los representantes de la ciudadanía, fueran del partido socialista o de la derecha, a todos ellos, que lo que acababan de hacer en esa ley vulneraba directamente la Constitución Española e iba en contra del derecho a la autonomía de los pueblos que existen en España. Qué argumentos utilizó el Tribunal? (...) Empezaré por algunos que me parece sumamente interesante. Esta Sentencia 76/83 (...) es como la otra cara de la moneda. Si ponen las dos: de la sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional en relación con la Ley Marco de Autonomías. En el caso español, se dice entre otras cosas lo siguiente: “(...) El legislador no puede reinterpretar mediante una ley, la Constitución; ni colocarse en el mismo plano que el Poder Constituyente realizando actos que son propios de éste. La distinción de Poder Constituyente y Poderes Constituidos no sólo opera en el momento de aprobarse o de establecerse una Constitución. La voluntad y racionalidad del Poder Constituyente, objetivadas en la Constitución no solamente fundan su origen, sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico del Estado y ponen límites a la potestad legislativa del legislador.” Y añade: “El legislador estatal no puede incidir directamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de criterios que sirven de base a la misma.” Es cierto, decía el Tribunal Español, que: “Todo proceso formativo de la Constitución implica siempre una interpretación de la misma que hay que realizar y debe verse realizada por el legislador. Pero el legislador no puede dictar nunca leyes meramente interpretativas de la Constitución”. Decir a través de una ley como debe ser interpretada la Constitución, porque esa función dice el Tribunal Constitucional, sólo corresponde al guardián de la Constitución, al propio Tribunal Constitucional. De hacer lo contrario, la ley*

*serviría de parámetro para enjuiciar la Constitución y no al revés: La Constitución es el parámetro para enjuiciar las leyes. Este fue el primero de los argumentos (...)*

*El segundo argumento no menos importante que manejó el Tribunal Constitucional Español dice también sustancialmente más o menos lo siguiente: La autonomía es lo contrario a la uniformidad. **No cabe en un Estado Autonómico una ley de armonización de la autonomía, porque entonces no hay autonomía. La autonomía es la diferencia dentro de la unidad, pero la diferencia (...) tan importante es en el Estado autonómico la unidad, como el respeto a la diferencia. Si usted aplica una ley que armoniza la diferencia y a todos le da lo mismo, entonces está negando la base misma de la autonomía en la Constitución de que es, el reconocimiento de que hay lugares en los que las personas son distintas y tienen autogobierno para administrarse de manera distinta, dentro de la unidad del Estado**”*

En consecuencia, la LMAD se contrapone a la base misma de la autonomía, cual es el respeto a la diferencia e identidad de los pueblos y ciudadanía en general que la Norma Fundamental protege. Empero, el Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano, en vez fallar pro-Constitución y autonomías, ha adoptado una postura centralista, avalando la armonización y uniformidad de desarrollo de procesos autonómicos que el Legislador Plurinacional ha realizado con esta ley, usurpando al efecto funciones que no le competen: De una parte, la *función constituyente* que sólo le asiste a la Asamblea Constituyente, bajo el entendido de que el Órgano Legislativo representa al Poder Constituido; y de otra, se ha arrogado la propia *función interpretativa* del texto constitucional, que corresponde únicamente al Tribunal Constitucional Plurinacional, viciando por tanto, de nulidad absoluta sus actos.<sup>352</sup>

---

<sup>352</sup> Infortunadamente este **no es el único precedente legal contrario a la CPE que la reinterpreta en su aplicación. Lo mismo ocurrió con el proyecto de LEY DE APLICACIÓN NORMATIVA, Ley N° 381 del 21 de mayo del 2013**, cuando fue sometida en consulta previa al Tribunal Constitucional. **Mediante la Declaración Constitucional Plurinacional N° 003/2013 del 25 de abril del 2013, avaló la usurpación de su función interpretativa a la CPE que la Asamblea Legislativa Plurinacional realizó en este proyecto de ley**, con la intencionalidad política de alargar el tiempo de sus funciones, tal como actualmente se pretende al reformar la CPE únicamente en los artículos referidos al periodo de funciones del Presidente y Asambleístas Plurinacionales, y cambiar así el sentido de aplicación de computo de mandatos de autoridades electas establecido en la disposición transitoria primera de la CPE, y con lo cual los periodos de funciones ejercidos por éstas no fueron computados, so pretexto que al aprobarse la nueva CPE se habría refundado el Estado, y por tanto, el periodo en ejercicio anteriormente transcurrido a ella no se tomaba en cuenta. Merced a este razonamiento las autoridades que en ese momento cumplían su segundo mandato continuo, pudieron reelegirse por vez tercera, siendo la reelección continua sólo es admisibles por una sola vez, vulnerando los arts. 156, 168, 285-III y 287 de la CPE y el elemental principio democrático de la alternancia de autoridades.

Pues la previsión constitucional del artículo 271 de la Constitución lo habilitaba efectivamente a normar ciertos procedimientos mínimos y necesarios para aquellos Departamentos que por referendo cambiaron su naturaleza institucional preconstitucional a Gobiernos Autónomos, para orientarlos en el acceso a su autonomía y elaboración de sus Estatutos o Cartas Orgánicas, y que en ninguna forma serían igualmente aplicables a aquellos Departamentos que tenían aprobados sus Estatutos antes de la entrada en vigencia de la Constitución, los que por mandato de la disposición transitoria tercera de la Ley Fundamental gozaban y gozan de acceso directo al régimen de autonomías, y simplemente deben adecuar sus Estatutos autonómicos a la Constitución; pero no a la Ley Marco, porque esta es una norma posterior y de hacerlo sería tanto como desconocer los hitos políticos que habían alcanzado y la legitimidad que les dio el pueblo mediante referendo.

En consecuencia, el hecho que esta norma (LMAD) se hubiera originado de un mandato constitucional (artículo 271 CPE) no significaba que con ello la Norma Suprema habilitaba al Asambleísta Plurinacional para ejercer funciones que por su naturaleza y materia corresponden a la Asamblea Constituyente o al Tribunal Constitucional, ya que por precepto expreso del artículo 12-III de la Constitución:

*“(...) III. Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un sólo órgano ni son delegables entre sí”* y con lo preceptuado en el artículo 140 de esta misma normativa: *“Artículo 140. I. Ni la Asamblea Legislativa Plurinacional, ni ningún otro órgano o institución, ni asociación o reunión popular de ninguna clase, podrán conceder a órgano o persona alguna facultades extraordinarias diferentes a las establecidas en esta Constitución. II. No podrá acumularse el Poder Público, ni otorgarse supremacía por la que los derechos y garantías reconocidos en esta Constitución queden a merced de órgano o persona alguna.”*

Es decir, que el Asambleísta Constituyente al contemplar dicha disposición en la CPE jamás le traspasó el ejercicio de su facultad constituyente, ni lo habilitó para hacer “dibujo libre” reinterpretando o redefiniendo artículos constitucionales. Se cita a manera de ejemplo, la redefinición que hizo esta ley sobre el alcance de las competencias concurrentes en su artículo 65, que distorsiona la definición que sobre aquellas da la Constitución en su artículo 297-I numeral 3). Pero lo más alarmante, es que una vez más el Tribunal Constitucional, en vez de ser el guardián del respeto al texto constitucional, mediante Sentencia Constitucional N° 2055/2012, del 16 de octubre del 2012, declaró constitucional

dicho articulado creando una serie de argumentos jurídicos forzados que permitan su aplicabilidad bajo ciertas circunstancias, que se explicarán en el Capítulo IV del presente trabajo.

Efectuado este necesario análisis de fondo, conviene aclarar en cuanto a la forma que esta Ley fue aprobada con un total de 149 artículos y la siguiente estructura:

#### Estructura sistemática LMAD

Título I: Disposiciones Generales
Título II: Bases de la organización territorial.
Título III: Tipos de autonomía.
Título IV: Procedimiento de acceso a la autonomía y elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas.
Título V: Régimen competencial.
Título VI: Régimen Económico Financiero.
Título VII: Coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas.
Título VIII: Marco General de la participación y control social en las Entidades Territoriales Autónomas.
6 Disposiciones Adicionales.
17 Disposiciones Transitorias.
Disposiciones Abrogatorias y Derogatorias.
3 Disposiciones Finales.

Fte. Elaboración propia

No obstante, la Sentencia Constitucional N° 2055/2012, derogó algunos articulados de la LMAD que de manera resumida expreso en este cuadro:

#### Resumen de declaratoria de inconstitucionalidad LMAD SC 2055/2012

N°	ARTÍCULOS LMAD DECLARADOS INCONSTITUCIONALES	SENTENCIA CONTITUCIONAL 2055/2012
1.	<b>Artículo 68. (COMPATIBILIZACIÓN LEGISLATIVA).</b>	El TCP considera con relación a este artículo que el mismo es contrario a los arts. 179.III y 196.I de la CPE, en mérito de los cuales corresponde al Tribunal Constitucional ejercer el control sobre todas las jurisdicciones y en general sobre todos los órganos del Poder Público, lo cual nos es favorables pues restringe las facultades de compatibilización que se le habían dado a la Asamblea Legislativa Plurinacional con la LMAD.
2.	<b>Artículo 82. (HÁBITAT Y VIVIENDA)</b>	Con relación parágrafo IV, el TC ha justificado que el legislador en la Ley Marco haya regulado una competencia exclusiva del nivel Municipal (Catastro) por considerar que este es un componente técnicamente relacionado a una materia exclusiva del NC (Políticas de Planificación Territorial y Ordenamiento Territorial porque considera que todo nivel de Gobierno que tenga como competencia la política de un Sector supone que tenga una dimensión más amplia de actuación. Esta situación nos limitaría en el ejercicio de nuestras competencias exclusivas que se correlacionen con alguna competencia relacionada a Políticas del Nivel Central del Estado. Con relación al parágrafo V se declara la inconstitucionalidad no por su contenido, sino por el vicio de haber invadido la potestad legislativa de otra entidad territorial.
3.	<b>Artículo 83. (AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO).</b>	El TC determina que: “(...) sin embargo, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no debió legislar una competencia sobre la cual el titular de la facultad legislativa es otro nivel de gobierno. Aclarándose que la observación al artículo 83.III. de la LMAD, procede no por el contenido mismo del precepto, sino por el vicio del órgano emisor de la legislación, que contraría a los arts. 297.I.2 y 302.I.40 de la CPE. Finalmente el artículo 83.IV de la LMAD, contempla una delegación o transferencia de competencia a los gobiernos autónomos departamentales en el marco de la competencia exclusiva del nivel central del Estado “políticas de servicios básicos”. El TCP no advierte que no puede realizarse una transferencia o delegación de carácter obligatorio o de facto, en este sentido es necesario precisar que la transferencia o delegación de la competencia únicamente se perfeccionará con

		<p>una ley de recepción del gobierno autónomo departamental que quiera ejercerla, en el marco del principio de voluntariedad previsto en el artículo 75 de la LMAD. (Equivocadamente menciona 75 debería ser 76)</p> <p>El TCP erradamente exige tanto para la delegación como para la transferencia la exigencia de una ley de recepción siendo que por previsión expresa del artículo 76 de la Ley Marco para la delegación competencial basta un acuerdo para su perfeccionamiento.</p>
4.	<b>Artículo 88. (BIODIVERSIDAD Y MEDIO AMBIENTE).</b>	<p>El TC declara inconstitucional los párrafos VI, VII y VIII no por el contenido del precepto, sino por legislar sobre competencias exclusivas de otro nivel.</p>
5.	<b>Artículo 92. (DESARROLLO PRODUCTIVO).</b>	<p>El TC declara la inconstitucionalidad del artículo 92.II y IV, porque el nivel central del Estado no es el titular de la facultad legislativa sobre las precitadas competencias, por lo que los alcances establecidos en el no conciernen a la LMAD. Se aclara que la incompatibilidad de los párrafos II, III y IV del artículo 92 de la LMAD, procede por el vicio del Órgano emisor de la legislación, que contraría a los arts. 297.I.2, artículo 300.I.31, artículo 302.I.21 y artículo 304.I.19 de la CPE.</p> <p>Es necesario señalar que los párrafos que a continuación se transcriben modulan la competencia de desarrollo productivo:</p> <p><i>“Podría ser en todo caso, la ley sectorial que se emita sobre la competencia exclusiva del nivel central del Estado, la norma que deba establecer los alcances de las “políticas generales de desarrollo productivo” en relación con las competencias de las entidades territoriales autónomas sin entrar a legislar sobre estas últimas.</i></p> <p><i>Los estatutos, cartas orgánicas o en su caso las leyes departamentales, leyes municipales y las leyes indígenas son las normas llamadas a regular los alcances o el desarrollo de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, en el marco de las políticas generales de desarrollo productivo que emita el nivel central del Estado</i></p>
6.	<b>Artículo 94. (ORDENAMIENTO TERRITORIAL).</b>	<p>Al respecto se debe señalar, que el nivel central del Estado no es el titular de la facultad legislativa sobre las precitadas competencias, por lo que los alcances establecidos en los párrafos II, III y IV del artículo 94 no corresponden a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.</p> <p>Se advierte que el TC modula en el sentido de que debe ser la Ley de Políticas de Ordenamiento Territorial la que establezca los alcances de dicha competencia, razón por la cual todos los niveles de gobierno deben coordinar con el Nivel Central en el marco de las políticas Nacionales.</p> <p>Esto podría ser desfavorable al nivel departamental en la emisión de algunas leyes que no obstante vincularse a las competencias exclusivas por su relación con las políticas del NC podrían presentar problemas de competencia y colisión de leyes, en las que primaria la definición de la competencia en las Leyes Nacionales. De manera indirecta obliga a esperar la emisión de la Ley Nacional para emitir la Legislación Departamental.</p>
7.	<b>Artículo 96. (TRANSPORTES).</b>	<p>Alegan los accionantes que los transportes en general, cuando alcanzan a más de un Departamento es una competencia exclusiva del Estado, pero el legislador estatal no puede “adicionar ni integrar” el contenido de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, como lo hace el artículo en análisis, que es tarea propia de los gobiernos de las entidades territoriales autónomas y de los estatutos autonómicos, en consecuencia al no ser competencia compartida, no es sujeto de legislación básica del Estado, ni materia a ser regulada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.</p> <p>Declaran la inconstitucionalidad al advertirse incompatibilidad constitucional de los párrafos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX del artículo 96 de la LMAD, no por el contenido mismo del precepto, sino por el vicio del órgano emisor de la legislación, que contraría los artículos 297.I.2, 300.I.7, 300.I.8, 300.I.9, 300.I.10, 302.I.7, artículo 302.I.18 de la CPE.</p>
8.	<b>Artículo 128. (MÁXIMA AUTORIDAD EJECUTIVA).</b>	<p>Para el análisis de la suspensión temporal de las autoridades que conforman los órganos ejecutivo y deliberativo de las entidades territoriales autónomas y la máxima autoridad ejecutiva, se denuncian los arts. 128, 144 y 145.2 de la LMAD, por ser presuntamente contrarios a los arts. 28 y 116.I de la CPE.</p>
9.	<b>Artículo 144. (SUSPENSIÓN TEMPORAL).-</b>	<p>Declaran la inconstitucionalidad de los arts. 144, 145, 146 y 147 de la LMAD, y la frase contenida en la primera parte del párrafo II del artículo 128.II de la LMAD, referida: “La máxima autoridad ejecutiva será suspendida temporalmente de sus funciones si se hubiera dictado Acusación Formal en su contra que disponga su procesamiento penal”, por ser contrarias a los arts. 26.I, 116.I y 117.I de la CPE y 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos</p>
10.	<b>Artículo 145. (PROCEDIMIENTO).-</b>	
11.	<b>Artículo 147. (INTERINATO).-</b>	

Fte. Elaboración propia

#### **IV.5. Concepto de Autonomía según la Constitución y la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización.**

Según la Constitución Política del Estado Boliviano en su Artículo 272: “*La autonomía* <sup>353</sup>*implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.*”

En criterio del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, este precepto constitucional nos aproxima a los alcances y eficacia de la autonomía, además de establecer tres elementos sustanciales que la componen, bajo el siguiente razonamiento:

*“El artículo 272 de nuestra Constitución, nos ofrece una aproximación al concepto de “autonomía” a partir de sus alcances y eficacia, contemplando tres elementos sustanciales:*

**– La formación de los poderes públicos a nivel subnacional**

*Que implica “...la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos”, que está relacionada con la dimensión propiamente política del funcionamiento social, se trata del proceso primario de asignación del poder a los gobernantes que se produce mediante los mecanismos electorales que, en esencia, posibilitan la concentración, la conversión del poder inicialmente disperso en el soberano (el pueblo) en poder concentrado; es decir, en poder político formal materializado en la institucionalidad pública (instituciones norma e instituciones cuerpo/organización).*

*En los Estados de carácter unitario, este proceso está reservado para la conformación de unos poderes públicos únicos, pues existe un solo nivel de gobierno, el central, del cual se desconcentra o descentraliza, según el caso, el resto de la administración pública periférica. En cambio, en los Estados de carácter compuesto (como el boliviano) este proceso se repite para la conformación de la institucionalidad pública de cada unidad de gobierno,*

---

<sup>353</sup> TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo. *Lecciones de derecho constitucional autonómico*. Edita Tirant Lo Blanch. Valencia-España. 2004. Pág. 87. Cabe destacar que en España la autonomía ha sido concebida como un derecho atribuido a las Nacionalidades y Regiones integrantes de la Nación española. Sin embargo aclara este autor que tales entidades subnacionales antes de convertirse en Comunidades Autónomas carecen de la específica condición jurídica que corresponde a dichos Entes territoriales, siendo tan sólo provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes o bien territorios insulares o provincias con entidad regional histórica. De ahí que en la fase anterior a su constitución, se les dote de facultades para convertirse en Comunidades a través del proceso autonómico correspondiente.

*tanto a nivel central como a nivel subnacional. De esta forma, el pluralismo político al que se hace referencia en el artículo constitucional en examen se materializa y profundiza, generándose múltiples centros de poder público dispersos en el territorio, todos de la misma jerarquía, constitucionalmente reconocida y protegida.*

*Ahora bien, esta asignación primaria del poder no se efectúa en bloque, sino que responde a una lógica de parcelamiento funcional; es decir, implica una primera gran división del trabajo que en el caso boliviano se realiza a partir de cuatro grandes áreas o ámbitos de funcionamiento estatal: Legislativo, ejecutivo, judicial y electoral, con su correlato organizacional/burocrático materializado en los cuatro órganos de gobierno u órganos públicos.*

*Otra división del trabajo se da entre el nivel central y las entidades territoriales, mismas que no se encuentran subordinadas entre sí de acuerdo a lo establecido en el artículo 276 constitucional, que a la letra señala: “Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”, por lo que opera como una garantía constitucional de respeto recíproco a la jurisdicción y competencias; sin embargo, en los hechos, objetivamente, no niega la posibilidad de contrastes de acuerdo a la realidad y las finalidades propias de cada una de las entidades territorial que se encuentran reguladas por la Constitución.*

**– La administración de sus recursos económicos**

*Una vez constituidos los poderes públicos en las áreas funcionales mencionadas, tanto a nivel central como subnacional, se asignan recursos para su funcionamiento que pueden ser generados o recaudados a nivel de la jurisdicción de la entidad territorial (recursos propios – descentralización de la recaudación) o transferidos mediante diferentes mecanismos desde el nivel central (transferencias condicionadas y no condicionadas). Estos recursos son administrados de manera autónoma por cada unidad de gobierno (central o subnacional), es decir, que **la decisión del “qué, el cómo y el cuándo” invertirlos, se realiza mediante sus propios órganos de gobierno y se ejecuta mediante sus propios entes de administración, siempre en la perspectiva de responder a las necesidades colectivas y bajo un control de legalidad.***

**– El ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva en el marco de sus competencias**

*La movilización de los recursos y las burocracias se efectúa mediante el reconocimiento de unas determinadas facultades, entendidas éstas en el marco*

*del Derecho Administrativo como un tipo de potestad o prerrogativa pública de la que goza un ente o funcionario sea por asignación directa desde la Constitución o la ley (facultad concreta) o por delegación de la autoridad titular a otra para que ejecute a nombre suyo un mandato concreto (facultad delegada o derivada), en ambos casos, el ejercicio de las facultades señaladas deben estar dirigidas al cumplimiento de las funciones y finalidades esenciales del Estado (artículo 9 de la CPE).”<sup>354</sup>*

Para lograr una cabal comprensión, la definición antes citada puede ser analizada a partir de sus caracteres esenciales, entre los que se destacan los siguientes:

**1) Elección directa:** Este elemento parte del presupuesto de un Estado democrático y en el caso boliviano, el artículo 11 de su Ley Fundamental declara primeramente su carácter republicano y luego su forma de gobierno democrática: a) Directa y participativa, b) Representativa y c) Comunitaria.

Dentro de los instrumentos de *democracia directa y participativa* reconocidos por la Constitución, se tienen: el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.

En cambio, la *democracia representativa* se aplica cuando los ciudadanos son elegidos o eligen a sus representantes mediante voto o sufragio popular. En Bolivia, una persona adquiere la ciudadanía cuando cumple los dieciocho años de edad, periodo a partir de la cual también adquiere la mayoría de edad con la consiguiente facultad de participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político como candidato electo o elector.<sup>355</sup>

Por su parte, la *democracia comunitaria* supone la aplicación de un derecho discriminatorio positivo en favor de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, a quienes se les concede la prerrogativa de elección, designación o nominación de sus autoridades y representantes por normas y procedimientos propios.

---

<sup>354</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 009/2013**, de 27 de junio de 2013, Sucre-Bolivia.

<sup>355</sup> La Constitución Boliviana vigente reconoce 3 formas de democracia y en la directa es cuando los ciudadanos pueden elegir a sus representantes mediante voto universal, directo y secreto, conforme a lo establecido en la Ley N° 26 del Régimen Electoral y la legislación de desarrollo que emitan los gobiernos autónomos toda vez que esta competencia es compartida.



En este sentido, el texto constitucional les reconoce en su artículo 30 derechos colectivos o difusos tales como: ejercer sus sistemas políticos, jurídicos y económicos de acuerdo a su cosmovisión, ser consultados mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, especialmente si se trata de la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan, además de la participación en los órganos e instituciones del Estado.

De lo expresado queda sentado que la “elección *directa* de autoridades por los ciudadanos” como cualidad autonómica se correlaciona con la democracia representativa y comunitaria, pues por ambas la ciudadanía puede concurrir a las urnas como elector o elegido, ya sea por el voto universal, *directo* y secreto o mediante usos y procedimientos propios según corresponda.

**2) Administración de recursos económicos:** Tal como se ha expuesto a tiempo de explicar el alcance de la autonomía económico-financiera, esta característica supone la facultad intrínseca de todo gobierno autónomo de poder decidir el destino de sus recursos económicos, que parten de un presupuesto institucional y una programación de actividades enmarcadas en un plan de gobierno.

El presupuesto conlleva la descripción de las fuentes de financiamiento con las que se sustentará la gestión, mientras que la programación de operaciones conlleva un complejo número de formularios que entrecruzan la descripción de actividades que se prevé ejecutar anualmente con el presupuesto. Finalmente, el plan es un instrumento de planificación a largo plazo que contiene indicadores, fortalezas, debilidades, objetivos, entre otros que persigue la entidad.

Lo anterior se encuentra descrito en el artículo 114 de la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización que a la letra dice lo siguiente:

***Artículo 114. (PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS).***

***I. En el marco de la política fiscal, los presupuestos de las entidades territoriales autónomas se rigen por el Plan General de Desarrollo, que incluye los planes de desarrollo de las entidades territoriales autónomas y el***

*Presupuesto General del Estado.*

**II.** *El proceso presupuestario en las entidades territoriales autónomas está sujeto a las disposiciones legales, las directrices y el clasificador presupuestario, emitidos por el nivel central del Estado, los mismos que incluirán categorías de género para asegurar la eliminación de las brechas y desigualdades, cuando corresponda.*

**III.** *En la planificación, formulación y ejecución de su presupuesto institucional, las entidades territoriales autónomas deben garantizar la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias en el mediano y largo plazo, con los recursos consignados por la Constitución Política del Estado y las leyes.*

**IV.** *Las entidades territoriales autónomas elaborarán el presupuesto institucional considerando la integralidad y articulación de los procesos de planificación, programación, inversión y presupuesto, incorporando los mecanismos de participación y control social, en el marco de la transparencia fiscal y equidad de género.*

**V.** *El presupuesto de las entidades territoriales autónomas debe incluir la totalidad de sus recursos y gastos (...)*

**VII.** *La distribución y financiamiento de la inversión pública, gasto corriente y de funcionamiento de las entidades territoriales autónomas, estarán sujetos a una ley específica del nivel central del Estado.*

**VIII.** *Los gobiernos autónomos deben mantener la totalidad de sus recursos financieros en cuentas corrientes fiscales, autorizadas por el Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.*

**IX.** *Los gobiernos autónomos tienen la obligación de presentar a las instancias delegadas por el Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, la siguiente información y documentación:*

*1. El Plan Operativo Anual y el presupuesto anual aprobados por las instancias autonómicas que correspondan, en los plazos establecidos por las instancias del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, con la información de respaldo correspondiente, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, directrices y clasificador presupuestario emitidos por el nivel central del Estado (...)*

*2. La ejecución presupuestaria mensual sobre los recursos, gastos e inversión pública, en medios magnético e impreso, hasta el día 10 del mes siguiente, de acuerdo a las disposiciones legales en vigencia.*

3. *Estados financieros de cada gestión fiscal, en cumplimiento a las disposiciones legales en vigencia.*

4. *Información de evaluación física y financiera, y otras relacionadas a la gestión institucional, en los plazos que establezcan las instancias del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.*

**X.** *Cuando la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo no cumpla con la presentación del Plan Operativo Anual, del anteproyecto de presupuesto institucional y de la documentación requerida en los plazos establecidos, las instancias responsables del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, en el marco de sus competencias, efectuarán las acciones necesarias para su agregación y consolidación en el proyecto del Presupuesto General del Estado y su presentación a la Asamblea Legislativa Plurinacional.*

***Una vez aprobado por el Órgano Deliberativo del gobierno autónomo, el presupuesto institucional de una entidad territorial autónoma no podrá ser modificado por otra instancia legislativa o ejecutiva, sin la autorización del correspondiente gobierno autónomo, a través de los procedimientos establecidos por las disposiciones legales en vigencia. (...)***

La administración de sus propios recursos tiene directa relación con el ejercicio de las competencias exclusivas que le han sido asignadas a los gobiernos autónomos para aprobar su Presupuestos Institucional y Programación de Operaciones, así como la Planificación de su Desarrollo en sus jurisdicción, las cuales como se ha visto precedentemente no pueden desmarcarse de la política fiscal sentada por el Nivel Central del Estado. Pero a su vez tiene íntima relación con la capacidad de generar sus propios recursos, de endeudamiento, inversión pública, entre otros aspectos reclamados por las entidades territoriales autónomas en el mentado Pacto Fiscal referido líneas supra.

La necesidad de pacto fiscal se encuadra en la competencia exclusiva del nivel central del Estado relativa a política fiscal prevista en el artículo 298-II numeral 23) de la Constitución, concordante con los artículos 305 (*Toda asignación o transferencias de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio*), 321 y 323 (*Política fiscal*) del mencionado texto constitucional, así como las disposiciones transitoria sexta y décima séptima de la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización.

Al respecto cabe resaltar que por mandato de la disposición transitoria décima séptima de la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización el Pacto Fiscal debía concretarse en el siguiente plazo:

*“I. El Servicio Estatal de Autonomías en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, elaborarán una propuesta técnica del dialogo para un pacto fiscal analizando las fuentes de recursos públicos en relación con la asignación y el ejercicio efectivo de competencias de las entidades territoriales autónomas y el nivel central del Estado. La propuesta deberá apegarse a los principios, garantías, derechos y obligaciones establecidas en la Constitución Política del Estado, considerando también las necesidades económicas y sociales diferenciadas entre departamento.*

*II. En un plazo no mayor a seis (6) meses después de publicados los resultados oficiales del próximo Censo Nacional de Población, la propuesta técnica sobre el pacto fiscal deberá ser presentada al Consejo Nacional de Autonomías a fin de desarrollar un proceso de concertación nacional y regional como paso previo a cualquier tratamiento por las vías legislativas que corresponden.”*

Corroborando lo anterior, el Decreto Supremo N° 2078 del 13 de agosto del 2014, que dispone en su artículo único lo siguiente: *“La información del Censo Nacional de Población y Vivienda-2012, contenida en la base de datos versión oficial aprobada por el Instituto Nacional de Estadística-INE a través de la Resolución Administrativa N° DGE/080/2014, de 30 de junio de 2014, constituye la información oficial sobre población del Estado Plurinacional de Bolivia, que en Anexo forma parte del Decreto Supremo; aplicable a la distribución de recursos por coparticipación tributaria y otros impuestos”*. Bajo esta premisa, a partir de esta fecha empezaría a correr el plazo antes indicado, habiendo vencido el mismo el **30 de diciembre del 2014**.

Como consecuencia de este incumplimiento por parte del nivel central surgieron diferentes propuestas institucionales que acentuaron el debate sobre el alcance y contenido del pacto fiscal, que me permito sintetizar en el siguiente cuadro resumen:

**Cuadros comparativos propuesta Pacto Fiscal**

	<b>GAD-SCZ</b>	<b>COMITÉ CIVICO SCZ</b>
<b>CONCEPTO</b>	<p>Es un acuerdo político entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales sobre el manejo y la administración de la política fiscal y tiene como objetivo fundamental la estabilidad macroeconómica, la autonomía fiscal subnacional, la equidad distributiva, la eficiencia en la ejecución del gasto y la responsabilidad y disciplina fiscal.</p> <p>En síntesis, es el acuerdo entre el Gobierno Central, los Gobiernos Departamentales, los Gobiernos Municipales y las Autonomías Indígenas Originarias campesinas y las Universidades Públicas sobre la autonomía en la gestión y administración de los recursos asignados a cada uno garantizando el Gobierno central las fuentes de financiamiento necesarias para el ejercicio de las competencias transferidas como señala el mandato constitucional.</p>	<p>Es el acuerdo político básico que legitima el papel del Estado Central y de las Entidades Territoriales Autónomas (ETAS) y Universidades Públicas, en el ámbito y alcance los derechos y de las responsabilidades sobre las finanzas públicas que corresponden a su nivel de gobierno.</p> <p>Pacto fiscal no solo significa tener un acuerdo sobre la “adecuada” asignación o reasignación de los recursos económicos producto de la explotación de los recursos naturales y los otros ingresos generados por todo el Estado, entre los diferentes estamentos de la estructura gubernamental tanto a nivel nacional como departamental y local, sino que además debe ser un medio para alcanzar la sostenibilidad financiera tanto del nivel de gobierno central como de los gobiernos subnacionales y universidades públicas.</p>
<b>DISTRIBUCION ECONOMICA</b>	<p>Gobierno Central de 75% a 50%                      Gobernaciones de 0% a 20%                      Municipios de 20% a 23%                      Pueblos Indígenas de 0% a 1%                      Universidades de 5% a 6%  <b>Total: de 25% a 50% de Coparticipación Tributaria</b></p>	<p>Gobierno Central de 75% a 50%                      Gobernaciones de 0% a 16%                      Municipios de 20% a 25%                      Universidades de 5% a 7%                      Fondo Compensatorio de 2% para 6 dptos. con menor recaudación (inversamente proporcional a la cantidad de población que tienen)  <b>Total: de 25% a 50% de Coparticipación Tributaria</b></p>

Fte. Publicación “Pacto Fiscal: En Busca de un Acuerdo Nacional por Bolivia de Secretaría de Coordinación Institucional, Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz y Propuesta del Comité Cívico Pro SCZ Cuadros de Elaboración propia

	GAD-SCZ	COMITÉ CIVICO SCZ
POLITICA TRIBUTARIA	<p><b>Incluir las notas de crédito fiscal en la coparticipación del IEHD:</b> Las transferencias por coparticipación del 25% del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), que son realizadas a los gobiernos autónomos departamentales, deben ejecutarse sobre la totalidad de la recaudación y no sólo sobre el efectivo como es hasta el presente, es decir que se deben incluir en la coparticipación las notas de crédito fiscal, mecanismo que utiliza el gobierno central para el pago de impuestos de sus acreedores. Con la modificación propuesta, se incrementará en más del 100% las transferencias a los departamentos por este impuesto.</p> <p><b>Modificaciones a las normas legales existentes:</b> Para garantizar los preceptos de la autonomía fiscal de las entidades territoriales autónomas establecidos por la Constitución Política del Estado, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos y Ley de Juegos de Lotería y de Azar, entre otras.</p> <p><b>Política tributaria:</b> Se propone la transferencia de los siguientes impuestos del nivel central del Estado al nivel departamental:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Impuesto a las Transacciones Financieras.</li> <li>2) Impuesto al Juego – IJ.</li> <li>3) Impuesto a la Participación en Juegos – IPJ.</li> <li>4) Regímenes Integrado y Agropecuario.</li> </ol> <p>Redefinición del sistema tributario de los gobiernos autónomos, es primordial que se abra el dominio tributario, para la creación de impuestos propios, que posibiliten la generación de ingresos de las entidades territoriales autónomas. Los impuestos, tasas y contribuciones especiales a ser creados y/o modificados, deben ser aprobados por el nivel subnacional correspondiente, respetando las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas establecidas en la CPE.</p> <p>Las entidades territoriales autónomas conforme a sus competencias deben crear su propia normativa tributaria sin estar supeditados a la normativa tributaria nacional como ocurre actualmente.</p> <p>Deben establecerse mecanismos de transparencia para la liquidación de los impuestos de las regalías hidrocarburíferas, mineras y de la coparticipación tributaria, ya que en la actualidad la liquidación de los mismos son una “caja negra” ya que la información es puesta en conocimiento de los gobiernos sub-nacionales hasta después de seis meses de ocurrida la recaudación.</p> <p>Tomar como base de cálculo el total de la recaudación de los 7 impuestos que forman parte de la misma, y no así solamente de las recaudaciones en efectivo, ya que las pérdidas por no coparticipación están alcanzando porcentajes de alrededor del 25% del total de los impuestos sobre los que se coparticipa.</p>	<p><b>Política tributaria:</b> Se deben incorporar sobretasas, que consisten en recargos a los impuestos vigentes, siendo las sobretasas compartidas de manera igualitaria entre los gobiernos autónomos departamentales como municipales (50%-50%).</p> <p>Se debe abrogar la disposición adicional de la Ley Marco, y los arts. 19, 21 y 24 de la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos para dejar sin efecto la aprobación previa del gobierno central para la creación de impuestos, tasas y contribuciones especiales de los gobiernos subnacionales.</p> <p>Creación de impuestos ambientales a nivel de los gobiernos departamentales sobre actividades hidrocarburíferas, mineras y electricidad.</p> <p>Crear y jerarquizar a la Agencia Tributaria Subnacional.</p> <p>Crear normativa tributaria subnacional sin supeditación a la normativa tributaria nacional.</p>

Fte. Publicación “Pacto Fiscal: En Busca de un Acuerdo Nacional por Bolivia de Secretaría de Coordinación Institucional, Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz y Propuesta del Comité Cívico Pro SCZ

	GAD-SCZ	COMITÉ CIVICO SCZ
POLITICA DE CREDITO PUBLICO	<p><b>Política de crédito público:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Supeditar el endeudamiento externo e interno a la aprobación de las entidades territoriales autónomas y Universidades Públicas y a la ratificación por la Asamblea Legislativa Plurinacional, conforme lo establece el artículo 322 de la Constitución Política del Estado. Actualmente se tramita la Certificación de Inicio de Crédito Público en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.</li> <li>• Se debe uniformar la concesionalidad de un crédito externo, para todos los niveles de gobierno incluido el del nivel central y las universidades públicas.</li> <li>• En el cálculo de los indicadores de endeudamiento, se deben utilizar los ingresos corrientes recurrentes de la gestión actual (presupuesto vigente), para tener un indicador más claro y preciso del endeudamiento.</li> <li>• Se debe incluir como ingreso corriente recurrente el 100% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, para el cálculo de los indicadores de endeudamiento del servicio de la deuda (20%) y del stock de deuda (200%). Actualmente se utiliza solo el 50%.</li> <li>• Los indicadores de endeudamiento deben ser aplicados también al gobierno central como lo es para las entidades territoriales autónomas.</li> <li>• Los gobiernos autónomos y universidades públicas deben tener la independencia para negociar de manera directa, las condiciones financieras para la obtención de los créditos externos.</li> </ul> <p>Se deben <b>consolidar las transferencias por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)</b>, como mecanismo compensatorio a los departamentos más pequeños, mediante una norma legal específica y emitida por el órgano legislativo nacional, y no como hasta el presente, a través de Decretos Supremos que implican un manejo discrecional del ejecutivo del gobierno central, para evitar lo sucedido en el año 2008 cuando fueron confiscados más del 60% de los recursos del IDH de los gobiernos departamentales.</p>	<p><b>Política de Crédito Público:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se debe elaborar y consensuar una Ley de Endeudamiento Público.</li> <li>• Todo endeudamiento externo debe ser aprobado por las ETAS y universidades (<b>IDEM GAD SCZ</b>).</li> <li>• Todo endeudamiento interno debe ser aprobado por ETAS y universidades públicas.</li> <li>• Se debe definir el significado de concesionalidad de un crédito externo, a todos los niveles de gobierno y universidades (<b>IDEM GAD SCZ</b>).</li> <li>• Se debe incluir como ingreso corrientes recurrente el 100% del IDH, para el cálculo de los indicadores de endeudamiento del servicio de la deuda (20%) y del stock de deuda (200%).</li> <li>• Los periodos para el cumplimiento de la Ley de Endeudamiento deben ser reducidos a no más de un año del ejercicio fiscal (<b>IDEM GAD SCZ</b>).</li> <li>• GADS y Universidades deben tener la independencia suficiente para negociar de manera directa las condiciones financieras de créditos externos. (<b>IDEM GAD SCZ</b>).</li> </ul> <p><b>Responsabilidad fiscal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se debe determinar un nivel de gasto uniforme para todos los niveles de gobierno, el cual no debería ser fijo, sino que debería ser adaptado a las características de cada GAD y universidad pública. (<b>IDEM GAD-SCZ</b>)</li> <li>• Se deben establecer reglas al resultado fiscal, es decir, niveles de déficit máximo y deuda flotante.</li> <li>• Se deben establecer niveles óptimos de deuda pública nacional, lo que implica incluir los indicadores del servicio y el stock de deuda para el gobierno central.</li> </ul> <p>Se</p>

Fte. Publicación “Pacto Fiscal: En Busca de un Acuerdo Nacional por Bolivia de Secretaría de Coordinación Institucional, Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz y Propuesta del Comité Cívico Pro SCZ

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS	GAD-SCZ	COMITÉ CIVICO SCZ
	<p><b>Propuesta de distribución de recursos:</b> Se propone una nueva asignación de recursos de coparticipación tributaria, incrementando los ingresos de todas las entidades territoriales autónomas, a través de la inclusión de los Gobiernos Departamentales, los Pueblos Indígenas y el incremento de los porcentajes de participación de los Gobiernos Municipales y de las Universidades. Lo que significará pasar del actual porcentaje total de coparticipación tributaria del 25% al 50%. El criterio de asignación de los recursos de coparticipación a las Gobernaciones es análogo al que se realiza en la coparticipación del IEHD, es decir 50% por población y 50% en partes iguales, introduciendo el concepto de equidad distributiva. La distribución propuesta es la siguiente:</p> <p>La propuesta del 50% de coparticipación tributaria representa apenas el 4% del total de los ingresos del Presupuesto General del Estado 2014, siendo que además el presupuesto de ingresos del gobierno central ha sido incrementado en más de 4 veces entre el año 2005 y 2013. La propuesta contiene dos efectos muy importantes: el redistributivo, porque se incluyen a los gobiernos departamentales en la asignación; y compensatorio, porque se asigna un 50% en partes iguales a todas las Gobernaciones además de incrementar los porcentajes tanto de Municipios como Universidades, todos los departamentos se ven beneficiados con un incremento importante de sus recursos, a diferencia de mantener los mismos en los porcentajes de 20% para municipios y 5% para universidades.</p> <p>La coparticipación tributaria es sobre las recaudaciones de los siguientes impuestos: Impuesto al Valor Agregado, Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado, Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas, Impuesto a las Transacciones, Impuesto a los Consumos Específicos, El Gravamen Aduanero y El Impuesto a las Salidas al Exterior.</p> <p><b>Política presupuestaria:</b></p> <p>Los presupuestos de las entidades territoriales autónomas deben ser aprobados por sus órganos deliberantes y anexados para su aprobación en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Para evitar que los presupuestos aprobados por los órganos deliberantes sean modificados por el Nivel Central del Estado como es en la actualidad.</p> <p>Los techos presupuestarios de los recursos deben ser establecidos en base a elementos técnicos y no que sean fijados de manera discrecional por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.</p> <p>El gasto corriente debe ser asignado a las entidades territoriales de manera individualizada, considerando las características de los proyectos de inversión y las diferentes realidades socio-económicas. Es decir que exista una asignación porcentual variable.</p> <p>Toda modificación presupuestaria referida tanto a la inversión como al gasto corriente, deberá ser realizada por cada una de las entidades territoriales autónomas y universidades públicas en base a los techos presupuestarios determinados en el presupuesto inicial o en el/los reformulados, previa aprobación de sus respectivas entidades deliberantes.</p>	<p><b>Política de ingresos y presupuestaria:</b></p> <p>Debe establecerse un acuerdo de estabilidad en las transferencias, lo que significa que las mismas no pueden ser modificadas unilateralmente por el gobierno central.</p> <p>Coparticipación tributaria debe ser calculada con el total de la recaudación de los 7 impuestos que forman parte de la misma (IDEM GAD –SCZ).</p> <p>Debe establecerse un criterio máximo de emisión de notas de crédito fiscal, sobre el total de impuestos coparticipables.</p> <p>Debe establecerse un sistema informático específico, para que las liquidaciones por transferencias de los impuestos y regalías hidrocarburíferas sean de conocimiento de todas las partes involucradas.</p> <p>No se pueden realizar débitos automáticos de las cuentas de los gobiernos autónomos.</p> <p>Se propone la coparticipación tributaria de los gobiernos autónomos y universidades públicas en un 50%: 16% para los Gobiernos Departamentales; 25% para los Gobiernos Municipales; 7% para las Universidades y un Fondo Compensatorio del 2% para los 6 dptos. Del país con recaudación menor.</p> <p>Se propone la asignación de recursos para los proyectos de vivienda social a nivel dptal.</p> <p>Todas las transferencias establecidas en la Ley Marco, deben ser plasmadas en una nueva norma legal.</p> <p>Gobierno central debe incluir en anexo los presupuestos de todos los gobiernos autónomos previa la aprobación de su instancia legislativa. (IDEM GAD SCZ)</p> <p>Para todas las entidades del sector público no financiero, deben existir acuerdos para la implantación de indicadores de desempeño, gestión por resultados y de cumplimiento de objetivos tanto financieros como físicos.</p> <p>Techos presupuestarios deben ser establecidos en base a recursos de hidrocarburos, de minerales y recaudaciones internas. Modificaciones presupuestarias tanto en la inversión y gasto corriente, deben ser realizadas de manera autónoma por cada una de las ETAS y universidades. Reformulaciones presupuestarias deben ser realizadas y aprobadas por cada gobierno autónomo. Recursos adicionales deben ser automáticamente inscritos en los respectivos presupuestos subnacionales y de las universidades.</p> <p>Se debe modificar la normativa que obliga a los gobiernos autónomos a la transferencia de recursos a sectores específicos. Ej. Infraestructura caminera, desarrollo deportivo, etc.</p> <p>Recursos de la partida 57100 incrementos de caja y bancos, deben ser reasignados para siguiente periodo presupuestario. Inscripción de nuevos proyectos de inversión debe ser expedita: descentralización del SISIN. Nuevos planes sectoriales de la administración central no deben comprometer los recursos de las ETAS y universidades.</p> <p>Distribución y financiamiento de inversión pública, gasto corriente y de funcionamiento de las ETAS Y universidades, debe estar sujeta a un acuerdo</p>

Fte. Publicación “Pacto Fiscal: En Busca de un Acuerdo Nacional por Bolivia de Secretaría de Coordinación Institucional, Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz y Propuesta del Comité Cívico Pro SCZ

La nueva asignación de recursos planteada desde ambas esferas, pretenden cumplir con el ejercicio pleno de las competencias asignadas en la Constitución Política del Estado a los



gobiernos autónomos, para poder satisfacer de manera adecuada las apremiantes necesidades de la población, en salud, educación, seguridad ciudadana, entre otras; además de establecer las fuentes de recursos de las mismas, tal como lo establece el artículo 305 de la misma Constitución.

En respuesta a la iniciativa promovida por el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz y Comité Cívico Pro Santa Cruz, el nivel central del Estado a través del Servicio Estatal de Autonomías ha publicado un documento técnico intitulado “Diálogo Rumbo al Pacto Fiscal” que de manera resumida expresa lo siguiente:

<b>Propuesta Pacto Fiscal SEA</b>	
<b>PROPUESTA DEL SERVICIO ESTATAL DE AUTONOMÍAS</b>	
<b>CONCEPTO</b>	<b>Pacto fiscal es el proceso de concertación e implementación de acuerdos entre el nivel central del Estado y las ETAS, con participación social de las ciudadanas y los ciudadanos para el buen uso de los recursos públicos, con el fin de hacer efectivo el “Vivir Bien” conforme a los principios, garantías, derechos y obligaciones establecidos en la CPE”.</b>
<b>COMPONENTES</b>	Tiene 4 componentes: 1) Pacto fiscal como un proceso. 2) Pacto fiscal entre niveles de Gobierno. 3) Pacto fiscal con participación de las ciudadanas y ciudadanos. 4) Pacto fiscal para buen uso de recursos públicos.
<b>PROPUESTA</b>	<b>A diferencia de las otras dos propuestas institucionales no aterriza en las temáticas o componentes del pacto fiscal, vale decir, no emite ninguna propuesta concreta en política presupuestaria, tributaria, de crédito público, etc.</b> <b>Se limita trazar las etapas y metodología de Diálogo Rumbo al Pacto Fiscal siguiente:</b> 1) <b>Etapas preparatoria,</b> 2) <b>Socialización,</b> 3) <b>Prioricemos agendas.</b> 4) <b>Asignación e inversión efectiva.</b> 5) <b>Analicemos las fuentes de recursos.</b>
<b>ETAPAS</b>	1) <b>Etapas preparatoria:</b> Comprende 2 actividades: - Elaboración del Reglamento de funcionamiento y debates del Pacto Fiscal. - Conformación Comisión del Pacto Fiscal. 2) <b>Socialización:</b> Consta de las siguientes actividades: - Publicación y/o socialización de documentos de información fiscal y de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2012, - Realización de talleres informativos con participación social (características pacto fiscal, ejercicio competencial, resultados del CNPV desagregados, finanzas territoriales, gastos del Estado en salud y educación) 3) <b>Prioricemos agenda:</b> - Reuniones departamentales informativas (Proceso de pacto fiscal, revisión cifras de gasto público, análisis gasto público, socialización de una metodología para que cada ETA construya una agenda productiva y social) - Reuniones departamentales para la priorización de una agenda productiva y social orientada a cumplimiento de metas del Estado Plurinacional. 4) <b>Asignación e inversión efectiva:</b> - Encuentro del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado. - Encuentro de las ETAS. - Encuentro conclusivo de acuerdos a nivel nacional. 5) <b>Analicemos las fuentes de recursos públicos:</b> - Encuentro del Órgano Ejecutivo. - Encuentro de ETAS.

Fte. Propuesta Técnica de Diálogo “Rumbo al Pacto Fiscal en Bolivia”. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas-Servicio Estatal de Autonomías (SEA)-Ministerio de Autonomías, Febrero de 2015.  
 Cuadro de Elaboración Propia

Es de lamentar que el contenido del documento elaborado conjuntamente por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, SEA y Ministerio de Autonomías no plantee NADA concreto ni arribe siquiera a los elementos esenciales que comprende un pacto fiscal, limitándose a establecer una ruta crítica de diálogos y reuniones interinstitucionales de nunca acabar y que fácilmente pueden demandar varios años sin materializar la anhelada redistribución de recursos económicos y flexibilización de las políticas fiscal, presupuestaria, tributaria y de crédito público fijadas por el nivel central del Estado, políticas todas que impiden optimizar el manejo y generación de recursos por parte de los Gobiernos Autónomos que les permita alcanzar un eficaz y eficiente ejercicio competencial. Además que no es coherente, racional ni justo incrementar las responsabilidades institucionales sin ampliar las fuentes de financiamiento.

**3) Ejercicio de facultades:** En sentido lato, entiéndase por facultad toda atribución o potestad. Etimológicamente el término “potestad” deriva del latín “*potestas o potestatis*”, cuya raíz es “*pot*” que significa “poder, poderío, potencia, facultad, soberanía”<sup>356</sup>. Por tanto, en el caso de análisis, es toda potestad, atribución o poder concedido a un órgano o servidor público. En la Constitución Política del Estado Boliviano, a tiempo de conceptualizar la autonomía y detallar las potestades que corresponden a los órganos de los gobiernos autónomos se mencionan las siguientes: legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva.

Agrupando por afinidad orgánica las facultades antes señaladas, tendríamos que la *facultad legislativa y de fiscalización* corresponden a las Asambleas de los Gobiernos Autónomos departamentales y Concejos Municipales, afirmación que se encuentra validada por el artículo 277 y 283 del mentado texto constitucional referidos a la composición de dichas entidades territoriales autónomas, artículos que añaden además la *facultad deliberativa* propia de todo órgano colegiado pues comprende los debates que se suscitan en el pleno o reunión de todos sus miembros para luego mocionar la aprobación o rechazo de determinados de temas o asuntos puestos a su consideración<sup>357</sup>.

---

<sup>356</sup> **DROMI**, Roberto. *Derecho Administrativo*, 7ma. Edición Actualizada. Editorial de Ciencia y Cultura Ciudad Argentina. Buenos Aires-Argentina. 1998. Pág. 176.

<sup>357</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. El artículo 277 de la Ley Fundamental regula lo siguiente: “*El gobierno autónomo departamental está constituido por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias y por un órgano ejecutivo*”. Por su parte, el artículo 283 dispone que: “*El gobierno autónomo municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldesa o el Alcalde*”.

Sin embargo, debe aclararse que por precepto del artículo 281 del mismo texto constitucional, las facultades conferidas a la Asamblea que forma parte de la autonomía regional, difieren de los anteriores en los siguientes términos: “*El gobierno de cada autonomía regional estará constituido por una Asamblea Regional con facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora, en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo*”. Nótese aquí, que la potestad legislativa es desplazada por la *normativo-administrativa* lo que deja entrever que este órgano colegiado no podrá emitir leyes en *strictu sensu* sino que en todo caso podrá autonormar su funcionamiento interno aprobando los reglamentos que correspondan o emitiendo resoluciones internas.

Llama la atención que correlacione la facultad normativa con la *administrativa* que es propia de los órganos ejecutivos, pero que podría explicarse a partir de la aplicación excepcional del Sistema de Administración de Bienes y Servicios a todos los órganos colegiados de los gobiernos autónomos, en cuyo mérito no sólo pueden dotarse de un reglamento específico para realizar sus compras, contrataciones o aprovisionamientos de bienes y servicios en base a las Normas Básicas que regulan este Sistema, sino que para ello de manera excepcional tienen habilitada la intervención de una Máxima Autoridad Administrativa en este tipo de procesos, que no reside en una autoridad electa y por tanto miembro de dichos órganos, sino más bien corresponde a un servidor público formado en el ámbito administrativo o económico financiero para ocuparse de su parte presupuestaria y operativa de aquellos.

En lo que respecta a la Autonomía Indígena Originaria Campesina, como la organización o composición orgánica es irregular en los pueblos o naciones indígenas o comunidades campesinas<sup>358</sup>, se entiende que independientemente la forma de organización interna que revistan sus gobiernos autónomos constituidos una vez cumplidos los requisitos y parámetros establecidos en los artículos 289 a 296 de la norma constitucional, gozarán de las mismas potestades que los demás gobiernos, a saber: deliberativa, legislativa, fiscalizadora, reglamentaria y ejecutiva.

En cuanto al órgano ejecutivo de los gobiernos autónomos corresponde el ejercicio de las *facultades reglamentaria y ejecutiva*, dentro de esta última se encuentra comprendida la

---

<sup>358</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. Sobre el particular, regula lo siguiente: “**Artículo 296.** *El gobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la Ley*”.

*potestad sancionadora* a tiempo de hacer cumplir las leyes y demás normas del gobierno autónomo que corresponda, cuyos alcances serán examinados más adelante.

Sobre las facultades de los órganos de los gobiernos autónomos y su necesaria enunciación en las normas básicas institucionales que los rigen, es decir, Estatutos o Cartas Orgánicas, el Tribunal Constitucional ya ha sentado línea jurisprudencial a tiempo de analizar la compatibilidad de la Carta Orgánica del Municipio de Cocapata, manifestando lo siguiente:

*Con relación a las normas descritas, y en concordancia a los fundamentos jurídicos precedentes, se observa que el artículo 17 del proyecto de Carta Orgánica, estableció como: “facultades de las autoridades municipales” la ejecutiva, legislativa y deliberativa, por lo que se observa una omisión de la facultad fiscalizadora, de la cual es titular el órgano legislativo, y la facultad reglamentaria de la cual es titular el órgano ejecutivo. Cuestión que ya se encuentra regulada por la norma constitucional, por lo que se sugiere adecuar el mandato sin omitir ninguna de las facultades asignadas a los órganos del gobierno autónomo municipal.*

*Por otro lado, es importante mencionar que la norma constitucional establece facultades a los órganos de la entidad territorial autónoma, no a las autoridades municipales, para las cuales deberá la Carta Orgánica, establecer atribuciones, como lo ha hecho el presente proyecto, por lo que se sugiere precisar la redacción artículo 17 de dicho proyecto.*

***De lo expuesto, las entidades territoriales autónomas deben ejercer sus competencias en el ámbito de todas las facultades que la Constitución Política del Estado, les asignó de acuerdo a lo previsto en sus arts. 272 y 283, por lo que la Carta Orgánica no puede desconocer la facultad fiscalizadora ni tampoco la reglamentaria, y sólo circunscribirse a mencionar tres de las mismas, como lo hace en el artículo 17 de la Carta Orgánica de Cocapata<sup>359</sup>.***

**4) Órganos de gobierno:** Este carácter o cualidad autonómica se encuentra estrechamente vinculado con las formas de organización administrativa abordadas líneas supra, que comprenden las relaciones jerárquicas, situación jurídica, competencias, formas de

---

<sup>359</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

actuación y control de los órganos o entes que se encuentren ejerciendo un función pública, la cual subyace en la organización política de éstos.<sup>360</sup>

En cuanto a los órganos de los gobiernos autónomos, la Constitución Política del Estado Boliviano en casi todos ellos realiza la clásica distinción funcional de: Órgano Ejecutivo con potestades reglamentarias y ejecutivas; y Órgano Colegiado con potestades deliberativas, legislativas o normativo-administrativa y fiscalizadora, que de acuerdo a la jurisdicción a la que corresponda se denominará: Asamblea Legislativa Departamental, Asamblea Regional o Concejo Municipal. En cambio, como se ha expresado anteriormente en las Autonomías Indígenas Originario Campesinas no existe uniformidad de composición orgánica o de autoridades que los gobiernan, además de regirse por sus normas y procedimientos propios.<sup>361</sup>

Al interior de dichos órganos, independiente de su naturaleza jurídica, suelen presentarse las clásicas relaciones de coordinación, supremacía y subordinación que reflejan la *jerarquía administrativa* interna, entendida ésta como aquél vínculo piramidal por vía de diferentes líneas que interrelaciona a sus miembros o integrantes, los cuales diferenciados por sus competencias o atribuciones en razón de la materia, ocupan un distinto grado jerárquico o posición<sup>362</sup>.

De otra parte, los órganos de los gobiernos autónomos mantienen entre sí *relaciones interorgánicas*, que da lugar a actos de colaboración entre éstos (Ej. Propuestas de presupuesto, convenios, etc.); actos de fiscalización (Ej. Minutas de comunicación, peticiones de informe) y actos de consulta (Ej. Remisión de proyectos de leyes en consulta), que se exteriorizan en simples “actos de administración”, sin perjuicio de que puedan

---

<sup>360</sup> **DROMI**, Roberto. *Derecho Administrativo*. 7ma. Edición Actualizada. Editorial de Ciencia y Cultura Ciudad Argentina. Buenos Aires-Argentina. 1998. Pág. 521.

<sup>361</sup> **NASINI C.**, P. Iván. *Historia de los pueblos...* Op. Cit. Págs. 22 y 31. Este autor comenta en cuanto a la organización política que rigió en el pasado a estos pueblos, que por ejemplo, la organización del imperio incaico se caracterizaba por un régimen absolutista, que comprendía un jefe supremo llamado inca que concentraba todos los poderes, y un Consejo de la Corona, formado por cuatro altos funcionarios, a quienes el inca consultaba sobre sus asuntos. En cambio la organización política y social guarní era diferente pues se basaba en un régimen de emparentadas entre sí, que constituían un pueblo pequeño llamado *tentamí*, que luego se extiende a un grupo más numeroso que contemplaba miembros de otros *tentamí* llamados *tentaguasu*. Dado el carácter familiar del *tentamí* y la escasa cantidad de personas que lo componen se tomaban en común en una reunión llamada *ñomboati*. Si el asunto era de carácter general, se reunían los miembros de varios *tentamí* y la reunión entonces se volvía una asamblea grande, denominada *ñomboati guasu*.

<sup>362</sup> **DROMI**, Roberto. *Derecho Admin...* Op. Cit. Pág. 522.

suscitarse conflictos interadministrativos o interorgánicos por la invasión de potestades o atribuciones que le correspondan a cada cual.<sup>363</sup>

**5) Jurisdicción y Competencias:** El vocablo “jurisdicción” proviene del término en latín “*jurisdictio*” que significa “acción de decir el derecho”, más no de establecerlo. Esta función es propia de los jueces e importa la extensión y límites de poder juzgar en razón de la materia o territorio<sup>364</sup>, puesto que dicho fuero debe ejercerse sobre un determinado asunto y en un espacio geográfico delimitado.

En el caso concreto, el término no deberá interpretarse en una acepción de “juzgamiento” toda vez que este fuero no ha sido instituido a favor de ninguno de los órganos de los gobiernos autónomos sino más bien en exclusiva a uno de los Órganos del Estado, cual es el Órgano Judicial,<sup>365</sup> aunque existan corrientes doctrinarias que reconozcan la existencia de una jurisdicción administrativa, ya que median sus salvadas distancias con la ejercida por el Órgano Judicial, amén de que la resolución o acto administrativo con carácter definitivo emitido por una autoridad o servidor público de la Administración Pública, que conozca y resuelva un determinado asunto dentro de procedimiento administrativo, siempre quedará expuesta al control judicial<sup>366</sup>.

En todo caso, la acepción con la que debe equipararse esta cualidad o carácter de la autonomía reconocido por la Constitución Política del Estado Boliviano deberá apearse al criterio de territorialidad o ámbito geográfico sobre el cual se ejercitarán las competencias asignadas por el mencionado texto constitucional.

Siendo la jurisdicción territorial un elemento necesario para construir tanto el concepto de autonomías así como dimensionar las competencias, resulta contradictorio e incongruente que el propio Tribunal Constitucional Plurinacional desconozca e invalide la necesaria

---

<sup>363</sup> **DROMI**, Roberto. *Derecho Admin...* Op. Cit. Págs. 524-526.

<sup>364</sup> **OSSORIO**, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas*. Editorial Heliasta S.R.L. Argentina. 1991. Pág. 409.

<sup>365</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. Según el artículo 179 se establece que: “I. La función judicial es única. La jurisdicción ordinaria se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces; la jurisdicción agroambiental por el Tribunal y jueces agroambientales; la jurisdicción indígena originaria campesina se ejerce por sus propias autoridades; existirán jurisdicciones especializadas reguladas por la ley.

II. La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía.

III. La justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional.

IV. El Consejo de la Magistratura es parte del Órgano Judicial.”

<sup>366</sup> Esto está previsto en el artículo 4 inc. J) de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, del 23 de abril del 2002, que establece entre los principios que rigen la actividad administrativa, el principio de control judicial en virtud del cual el Poder Judicial, controla la actividad de la Administración Pública conforme a la Constitución Política del Estado y las leyes.

mención de la situación geográfica sobre la cual se ejercerá la autonomía dentro de los textos de Estatutos y Cartas Orgánicas, máxime considerando que referencialmente lo prevea el artículo 62-I numeral 3) de la LMAD dentro de los contenidos mínimos que éstos deben poseer, sin que ello afecte la competencia que se atribuye al nivel central del Estado de establecer los límites territoriales vía una ley de la Asamblea Plurinacional siguiendo el procedimiento detallado en este trabajo a tiempo de explicar la autonomía territorial, bajo los siguientes fundamentos:

*“(...) Por otra parte, la modificación y delimitación de unidades territoriales se regirá, conforme el artículo 16.I de la LMAD, por la Ley de delimitación de Unidades Territoriales de 1 de febrero de 2013, cuyo artículo 31 señala: “I. Toda delimitación de unidades territoriales será aprobada mediante Ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional; II. Las leyes deberán emerger de procedimientos administrativos de conciliación, de resultados del referendo o de fallos emitidos por el Tribunal Supremo de Justicia en la delimitación de unidades territoriales y obligatoriamente fijarán los límites de la unidad territorial con datos geo-referenciados precisos; III. El Anteproyecto de Ley será remitido a la Asamblea Legislativa Plurinacional, por el Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado o por el Tribunal Supremo de Justicia, cuando corresponda”.*

*En este sentido, en la determinación de los límites territoriales expresada en la norma analizada debió considerar los siguientes aspectos: 1) El establecimiento de límites responde a un procedimiento establecido y debe ser necesariamente aprobado mediante ley del nivel nacional de gobierno; y, 2) La delimitación unilateral de los límites de la ETA implica un impacto probable que puede afectar los intereses de otras ETA's, principalmente las colindantes, lo que vulnera de manera directa el principio de “lealtad institucional”, el cual está relacionado con los principios de “igualdad”, “complementariedad” y “reciprocidad”, aspectos que provocan la declaratoria de inconstitucionalidad parcial referida.*

*Conforme al análisis precedente, corresponde declarar la inconstitucionalidad parcial del citado artículo, específicamente en lo que refiere al siguiente enunciado: “...limita: 1. Al norte con la República Federal del Brasil; 2. Al sur con el Departamento de La Paz y el Departamento del Beni; 3. Al este con el Departamento del Beni y la República Federal del Brasil; 4. Al oeste con la República del Perú”.*

Sobre el particular, acertadamente el Profesor Francisco Caamaño, reflexiona en una Conferencia magistralmente llevada a cabo en las instalaciones de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (U.A.G.R.M.) en Santa Cruz-Bolivia, el 08 de noviembre del 2013, el cual compara la situación autonómica de España en relación con Bolivia, en los siguientes términos:

*“(...) Cuando he visto la sentencia del Estatuto de Pando y se dice que no se puede en un Estatuto fijar límites territoriales, me he hecho como jurista la siguiente pregunta: ¿Puede tenerse jurisdicción sin tener territorio. ¿Cómo se puede decir que en Pando su derecho será de aplicación preferente si no sé dónde?... No sé dónde es de aplicación preferente.*

*La jurisdicción es “decir derechos sobre un territorio” para un conjunto de personas. No existe la jurisdicción en abstracto porque todos vivimos en algún lugar y los derechos insisto no son para los órganos administrativos. Son para los ciudadanos y quienes reivindican la autonomía son ciudadanos. Son hombres y mujeres que creen que pueden vivir perfectamente dentro de un Estado Unitario, pero a la vez pueden ser más bolivianos disfrutando de su identidad como cualquiera de los Departamentos, pueblos, comunidades o indígenas que ustedes tienen por fortuna (...)”*

El concepto y alcance de las competencias serán estudiados más adelante y por ahora quisiera detenerme en el concepto de territorialidad equivalente en este caso al de jurisdicción, puesto que la propia Constitución también denomina a los gobiernos autónomos como “entidades territoriales autónomas”, realizando una distinción conceptual en la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización respecto de la definición de “unidades territoriales”.

A mayor abundamiento, para esta normativa la “unidad territorial” es el espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino. Mientras que la “entidad territorial” es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial de acuerdo a las facultades y competencias que le confiere la Constitución y las leyes.<sup>367</sup>

---

<sup>367</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010, Artículo 6 parágrafos I numeral 1) y II numeral 1).



En tal sentido, conviene en este punto reflexionar que dentro de la lucha autonómica en Bolivia, particularmente en el caso del Departamento de Santa Cruz su Estatuto Autonómico aprobado por referéndum llevado a cabo el año 2008, esto es con carácter preconstitucional calificaba como “autónomo al Departamento en su conjunto,” vale decir, a la unidad territorial o jurisdicción reivindicando y posicionando con ello que este derecho le corresponde al pueblo cruceño asentado en dicho territorio y del cual emanaba el mandato de representación legal en favor de sus autoridades electas.

En otras palabras, el pueblo y más concretamente, la ciudadanía asentada sobre un territorio era la “autónoma”, y no así la institucionalidad gubernativa creada por artificio legal y como resultado de la democracia adoptada como forma de gobierno, todo ello inspirado en el principio de libre determinación de los pueblos y del concepto mismo de soberanía que le es intrínseco<sup>368</sup>. Pues el carácter autónomo de los pueblos le es inherente y suele estar vinculado con el principio jurídico internacionalmente recogido (v.g.: Declaración Universal de Derechos Humanos, Resoluciones 1514 (XV) y 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos, entre otros) de la “Libre Autodeterminación de los Pueblos”, el cual ha asumido una validez universal, siendo:

*“(…) la Autonomía (…) no la única, de las formas o expresiones que puede tomar el ejercicio de libre determinación de los pueblos y debe resultar de la negociación con el Estado que deberá plasmarse en un documento jurídico donde las partes se comprometen a actuar de conformidad con los principios de la buena fe y lo pactado obliga.”<sup>369</sup>*

De allí, que luego se encuentre una frontal diferencia de conceptualización de “autonomía” en Bolivia en relación a otros documentos internacionales, particularmente en el Derecho Comparado español, donde se concibe a la autonomía como un derecho, de allí que se refiera a éstos como “comunidades autónomas”, asentadas claro está, sobre una jurisdicción territorial determinada. Lo afirmado también es recogido conceptualmente por la Real

---

<sup>368</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. “**Artículo 7.** *La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible*”.

<sup>369</sup> **NÚÑEZ JIMENEZ**, E. Fernando. Libro: *Autonomía...*. Artículo: Autonomía: Alcance del Derecho de Autodeterminación de los Pueblos”, elaborado por el Dr. Raúl Terceros Salvatierra. Santa Cruz-Bolivia. Editor Universidad Privada de Santa Cruz. 2008. Págs. 31 a 44.

Academia de la Lengua, a la que paradójicamente el propio Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia cita a tiempo de definir la autonomía:

*De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, autonomía significa: “La potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobiernos propios”. La definición precedente permite inferir que existen niveles y grados de autonomía.*

*Ahora bien, los márgenes de autonomía -mayor o menor- dependerá de las atribuciones y competencias que gocen los niveles autonómicos, esto supone que si se mantiene niveles de delegación, sin que exista una autonomía legislativa que trascienda la simple reglamentación, dando lugar únicamente a la aplicación de normas que vienen desde el nivel central, el cambio no sería muy significativo; por el contrario, si se conceden atribuciones legislativas a las entidades autonómicas y no únicamente facultades reglamentarias o administrativas delegadas, el grado de autonomía es mayor. En este último supuesto, se ingresa en el ámbito de concebir una capacidad a las entidades territoriales autónomas para normarse así mismas en determinadas áreas que en principio correspondían al nivel central, con la introducción de órganos -gobiernos y asambleas autónomos- con funciones y competencias gubernativas a ser desarrolladas dentro de la entidad territorial autónoma<sup>370</sup>.*

Por tanto, si el Tribunal de referencia hiciera caso a sus propias citas, interpretaciones y razonamientos inferiría que es autónoma la población ciudadana<sup>371</sup> asentada en un determinado territorio y no así los gobiernos de los que ésta se dota en uso de potestad soberana bajo una forma democrática de gobierno, pues de lo expresado en la sentencia antes citada, queda claro que las normas y órganos de gobierno no son más que el resultado y expresión exterior, palpable y tangible de esa potestad o derecho de autonomía que

---

<sup>370</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1714/2012, de 1 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

<sup>371</sup> Bajo el presupuesto constitucional contenido en el art. 272 de la CPE, de que la autonomía implica la elección directa de autoridades por parte de las ciudadanas y ciudadanos, se infiere por tanto, de que la autonomía es un derecho de la ciudadanía, que comprende a las personas mayores de edad que pueden ejercer por sí mismos sus derechos políticos y cuyo alcance está previsto en el artículo 144 de la CPE que a la letra dice: “I Son ciudadanas y ciudadanos todas las bolivianas y todos los bolivianos, y ejercerán su ciudadanía a partir de los 18 años de edad, cualesquiera sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta.

II La ciudadanía consiste:

1. En concurrir como elector o elegible a la formación y al ejercicio de funciones en los órganos del poder público, y
2. En el derecho a ejercer funciones públicas sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas en la Ley (...)

también reside en los ciudadanos. Pero no deberá nunca confundirse el alcance del término soberanía con autonomía, pues soberano sólo es el pueblo y su Constitución, y a partir del reconocimiento de la integridad de ese pueblo en dicha Constitución y el acomodo de diversos pueblos con diferentes características, se les puede también dotar de autonomía, entendida ésta como un derecho que se desprende de la ciudadanía.

En consecuencia, la institucionalidad o gobierno es apenas un instrumento de ese derecho que corresponde a la ciudadanía. Este razonamiento tiene su correlato en la distinción de conceptos elementales de Derecho tales como: soberanía y Estado, en virtud del cual este último es apenas un instrumento al servicio del pueblo soberano.<sup>372</sup> Empero, contrariando esta posición y con un matiz más político que jurídico por la pugna de poderes que suele suscitarse entre el nivel central del Estado y los gobiernos autónomos incipientes, tanto el Legislador Constituyente como el Tribunal Constitucional Plurinacional descartaron este razonamiento, bajo los siguientes presupuestos:

*“La Norma Suprema, por otra parte, diferencia lo que es una unidad territorial de una entidad territorial; al respecto, en desarrollo de tal distinción, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en su artículo 6.I.1 señala que “Unidad Territorial es un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino (...)”, y en el artículo 6.II.1 de la misma norma se establece que “Entidad Territorial es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley”.*

*Así, la autonomía no es una cualidad que se adjudica a la unidad territorial, sino a la entidad territorial; es decir, no es autónomo el territorio sino el gobierno que administra en esa jurisdicción territorial.*

*Por lo tanto, nos encontramos con dos tipos de estructura y organización, una netamente territorial y otra administrativa, y si bien la entidad territorial ejerce el poder público en una determinada jurisdicción, no siempre la entidad territorial coincide con una unidad territorial; por lo que la organización*

---

<sup>372</sup> CAAMAÑO, Francisco. Conferencia: *“El proceso autonómico en España: las similitudes y diferencias con Bolivia”* llevada a cabo en las instalaciones de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (U.A.G.R.M.) en Santa Cruz-Bolivia, el 08 de noviembre del 2013.

*territorial no debe confundirse con la dimensión político-administrativa de esa organización, es decir, con la distribución territorial del poder público.*<sup>373</sup>

Completado este análisis del alcance del término expresado por la norma constitucional, conviene contrastar el mismo con la definición que sobre el particular suministra la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización de la siguiente manera:

***Autonomía.- Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la ley. La autonomía regional no goza de la facultad legislativa***<sup>374</sup>.

De lo expresado salta a *prima facie* que la innovación en esta definición es concebir a la autonomía como una “cualidad gubernativa”<sup>375</sup>, es decir, intrínseca o inherente a los gobiernos autónomos o instituciones, sobre los cuáles se quiso soslayadamente acentuar la delimitación geográfica o espacial sobre la cual pueden ejercitar los poderes o potestades que les han sido conferidos denominándolos aquí “entidades territoriales”. Concepción que en criterio de la Tesista está errada por los argumentos vertidos líneas supra a tiempo de defender la postura de que los autónomos son los pueblos asentados sobre una jurisdicción territorial determinada y no así sus eventuales mandatarios o autoridades electas.

Otro es aspecto que debe relevarse es la equipotencia, igualdad jerárquica o grado

---

<sup>373</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013**, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>374</sup> **LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**, del 31 de julio de 2010, Artículo 6 parágrafo II numeral 3).

<sup>375</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008. Pág. 29. Según este autor un territorio goza de “cualidad gubernativa” no sólo cuando elige a sus autoridades, sino cuando se puede detectar dentro de éste la existencia sincrónica de otros factores tales como: a) Autonomía, c) autocefalía, c) Mimesis organizacional, d) ámbito de asuntos propios, e) fiscalidad propia y f) sujeción por control de legalidad. Advierte que algunos entes territoriales pueden parecer tener cualidad gubernativa, pero una revisión pausada de la existencia o no de dichos factores puede revelar que no es así. Colige que sólo la distribución de la cualidad expresa un grado de estatalidad subnacional.

constitucional entre entidades territoriales autónomas que menciona la LMAD, y que el Tribunal Constitucional ha reflexionado en su **Declaración Constitucional N° 001/2013** sobre la Carta Orgánica del Municipio de Cocapata, en los siguientes términos<sup>376</sup>:

*“(...) Según Carlos Hugo Molina, antes de iniciar cualquier tipo de reflexión sobre la autonomía o descentralización, se debiera interrogar que es tal autonomía y descentralización y con relación a quién se es autónomo; la respuesta desemboca en un primer postulado: las entidades territoriales autónomas, son autónomas con relación al nivel central del Estado. Dicho postulado, sin embargo, despliega un segundo postulado que afirma que las entidades territoriales autónomas, son autónomas entre sí, en el marco de lo que establece el artículo 276 de la CPE, señala que: “Las entidades territoriales autónomas no están subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”.*

Complementariamente, la Declaración N° 008/2013 a tiempo de examinar el proyecto de Estatuto del Departamento de Pando, acota a continuación<sup>377</sup>:

*Se trata de una **cláusula de lealtad territorial a la Constitución Política del Estado**, basada en el principio de supremacía de la Constitución, en cuya virtud, todos los niveles territoriales de gobierno encuentran un referente de subordinación único en la Ley Fundamental, propio de un modelo de Estado de carácter compuesto, en el cual la vertebración territorial del Estado deja de sustentarse en la subordinación gradual de un nivel estatal sobre otro, como se expresa en el artículo 276 de la CPE: “**Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional**”. De esta forma, se interpreta que así como las ETA's no se subordinan unas a otras, tampoco lo hacen frente al nivel nacional de gobierno, esto por principio de “autogobierno”, sometiéndose todos a la Constitución Política del Estado instituida como el eje articulador central, Norma Suprema que establece en su parte orgánica, las bases de la organización funcional y territorial del Estado en su conjunto.*

---

<sup>376</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013**, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>377</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 008/2013**, del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia.

Esta situación de equipotencia merece ser considerada, para lo cual me apoyo en los planteamientos presentados por el Profesor Caamaño dentro del contraste del Derecho español y el boliviano, quien advierte una singular distinción que llama la atención<sup>378</sup>:

*“(...) Que su Constitución coloque a todas las autonomías en el mismo nivel: municipalidades, departamentos, comunidades o naciones y pueblos indígenas; todos tienen la misma autonomía. Estructuralmente y conceptualmente en el Derecho Constitucional, la “autonomía política” solo la tienen aquellos que tienen la potestad de hacer leyes, los otros tienen “autonomía” pero no política. Y esto es una diferencia fundamental, porque sólo quien puede hacer leyes puede expresar la voluntad general de los ciudadanos, porque la ley (...) es la expresión de la voluntad general y en consecuencia quien no pueda hacer leyes, aunque esté legitimado democráticamente como lo son las municipalidades, como lo son los municipios españoles, pueden tener autonomía, pero no tienen autonomía política. Solo los que hacen la ley, en el caso de España la Comunidad Autónoma, tienen autonomía política y eso es un grado, es un añadido que la sitúa en un plano distinto del resto de las entidades y resto de autonomías que existe en España. Esa diferencia que he podido comprobar, ustedes después me corregirán, no existe en su sistema autonómico y a mí también me ha sorprendido mucho.*

*Entonces me dirán ustedes: ¿Si los gobiernos locales tienen distinto tipo de autonomía, cómo se defienden del equivalente al Departamento, de la Comunidad Autónoma, o cómo se defienden del Estado si no tienen la misma autonomía?... El Estado o el Departamento, invadirán sus esferas de poder, y se quedarán sin autonomía. Pues bien, la solución que existe en España, después de reconocer que los municipios son el primero nivel de gobierno democrático, después de decir que tienen autonomía, no autonomía política, es que esa autonomía tiene una naturaleza bifronte: Les protege tanto de las intromisiones del Estado, como de las intromisiones del Departamento; pero no tienen autonomía política porque no pueden hacer lo más importante en la democracia y es hacer la ley (...)*”

En tal sentido, absolviendo la preocupación y extrañeza antes descrita, baste puntualizar la

---

<sup>378</sup> CAAMAÑO, Francisco. Conferencia: “*El proceso autonómico en España: las similitudes y diferencias con Bolivia*” llevada a cabo en las instalaciones de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (U.A.G.R.M.) en Santa Cruz-Bolivia, el 08 de noviembre del 2013.

definición que infiere la LMAD sobre autonomía, que si bien replica las demás notas esenciales estudiadas en el concepto constitucional, además de agregar el carácter “territorial” a la jurisdicción, aclara en la parte *in fine* que **la autonomía regional carece de facultad legislativa**. Por ende, a manera de conclusión se puede válidamente afirmar lo siguiente: La equipotencia y pretendida igualdad pregonada en la Constitución de Bolivia, no es absoluta, ya que también reconoce dos variantes o grados de autonomías tal como ocurre en el modelo español, pues habrán niveles autonómicos que gocen de la potestad legislativa y consecuentemente tengan “autonomía política”<sup>379</sup>; y otros que carezcan del ejercicio de esta facultad, teniendo en consecuencia simple “autonomía”, más no “autonomía política”<sup>380</sup>. En el primer caso se encontrarían por ejemplo, las autonomías departamental, municipal, etc. Mientras que en el segundo, únicamente se encontraría la autonomía regional.

#### **IV.6. Tipos de Autonomía en Bolivia.**

Dentro de la Parte Tercera de la Constitución Política Boliviana, se estructura y organiza territorialmente el Estado en departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios campesinos<sup>381</sup>. Aunque se admite también la posibilidad de constituirse regiones, bajo ciertos parámetros reglados por ley especial<sup>382</sup>. A cada unidad territorial antes indicada, salvo la provincial<sup>383</sup>, le reconoce expresamente un nivel de autonomía:

---

<sup>379</sup> **VIVER I PI SUNYER**, Carles. *Las autonomías políticas*. Instituto de Estudios Económicos. España. 1994. Pág. 33. Según este autor: “(...) puede afirmarse de entrada que la Constitución parece concebir la autonomía política de dos formas distintas: en algunos ámbitos materiales se decanta por la formulación clásica de la fijación jurídicamente libre o incondicionada de políticas propias por parte de las CCAA, en tanto que en el resto, que posiblemente corresponde a un ámbito más amplio y significativo que el anterior, entiende la autonomía de las CCAA como capacidad para fijar las propias opciones políticas pero en el marco de las políticas generales establecidas por el Estado. Es más, en la práctica jurídica y política, ese doble modelo constitucional se ha concretizado enfatizando la segunda de estas concepciones. En cambio, el modelo de libre concurrencia o de duplicidad competencial puede afirmarse, que con la salvedad discutida de la cultura, no se consagra en la Constitución y los Estatutos.”

<sup>380</sup> **MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**. *El Estado Autónomo. Diccionario de Términos Autonómicos*. Tomo III. Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría de Gobierno. Madrid-España. 1993. Pág. 15. Es el ámbito de poder -que en España corresponde a las Comunidades Autónomas-, integrado por la autonomía legislativa, la autonomía administrativa y el autogobierno político.

<sup>381</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. Art. 269.

<sup>382</sup> **LEY N° 339 DE DELIMITACIÓN DE UNIDADES TERRITORIALES**, del 14 de enero del 2013.

<sup>383</sup> **SALVADOR CRESPO**, Mayté. *La autonomía provincial en el sistema constitucional español: intermunicipalidad y Estado autonómico*. 1era. Edición. Instituto Nacional de Administración Pública-Fundación, Democracia y Gobierno Local. Barcelona-España. 2007. Págs. 453-454. A diferencia de Bolivia en España existe inclinación por instaurar una autonomía provincial, y para ello reflexiona este autor sobre los siguientes aspectos: La provincia resulta ser una entidad local de carácter necesario de la cual se predica su autonomía y carácter democrático, mereciendo una serie de pronunciamientos del Tribunal Constitucional: a) la provincia tiene que existir en todo el territorio y debe contar con un núcleo indisponible para el legislador que se identifica como su garantía institucional, b) por su posición intermedia está sometida tanto a la regulación del legislador estatal como al legislador autonómico, c) debe traducirse en el derecho de la entidad provincial a intervenir en todos aquellos asuntos que afecten sus intereses, y d) la autonomía de la provincia implica la concesión de potestades administrativas y de medios financieros. La autonomía provincial presenta problemas derivados de la garantía constitucional que la protege, y la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan optar por otras organizaciones intermedias, especialmente la Comarca. Empero, no ha

departamental, regional, municipal y autonomías indígenas originarias campesinas. Al respecto el Tribunal Constitucional Plurinacional manifiesta:

*El artículo 1 de la CPE, caracteriza que: “Bolivia se constituye en un Estado unitario, social de derecho plurinacional, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y **con autonomías** (...) **dentro del proceso integrador del país**” (negritas añadidas).*

*Dentro de esta proyección, el **nuevo régimen autonómico** diseñado por la Constitución Política del Estado, constituye otro de los pilares esenciales para la construcción del nuevo Estado, se asienta en una estructura y organización territorial con componentes diferentes, en las que trasciende la plurinacionalidad.*

*En efecto, según manda el artículo 269.I de la CPE: “Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y **territorios indígena originario campesinos**” (las negritas son nuestras), donde se instituyen entidades territoriales descentralizadas y autónomas, entre ellas, las indígena originaria campesina, rompiendo así con el Estado Unitario centralizado, para establecer la distribución descentralizada del poder político en las llamadas entidades territoriales descentralizadas y autónomas, a través de la asignación de competencias, adoptando así un **nuevo modelo de Estado compuesto** que permita en mejor forma la edificación del nuevo Estado boliviano.*

*En esta perspectiva, el marco constitucional plantea **cuatro tipos de autonomías**: departamental, regional, municipal e indígena originario campesina, contruidos sobre la base de las reivindicaciones sociales de autodeterminación de los pueblos indígenas y de las demandas regionales de autonomías departamentales, que postularon la **necesaria redistribución del poder político con base territorial**; aspiraciones recogidas por el Constituyente que suponen un complejo proceso de construcción y articulación entre las diferentes autonomías, así como entre ellas y el nivel central o nacional.<sup>384</sup>*

Luego, la Ley N° 031 Marco de Autonomías establecía la finalidad del régimen de autonomías de la siguiente manera:

---

tenido arraigo en todo el territorio, cumpliendo prácticamente un rol de mera administración periférica entre la Comunidad y Municipios.

<sup>384</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1714/2012, de 1 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.



**Artículo 7. (FINALIDAD).**

*1. El régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país.*  
(...)

Bajo esta premisa, a cada nivel autonómico esta Ley le impuso los siguientes fines<sup>385</sup>:

**Artículo 8. (FUNCIONES GENERALES DE LAS AUTONOMÍAS).** *En función del desarrollo integral del Estado y el bienestar de todas las bolivianas y los bolivianos, las autonomías cumplirán preferentemente, en el marco del ejercicio pleno de todas sus competencias, las siguientes funciones:*

- 1. La autonomía indígena originaria campesina, impulsar el desarrollo integral como naciones y pueblos, así como la gestión de su territorio.*
- 2. La autonomía departamental, impulsar el desarrollo económico, productivo y social en su jurisdicción.*
- 3. La autonomía municipal, impulsar el desarrollo económico local, humano y desarrollo urbano a través de la prestación de servicios públicos a la población, así como coadyuvar al desarrollo rural.*
- 4. La autonomía regional, promover el desarrollo económico y social en su jurisdicción mediante la reglamentación de las políticas públicas departamentales en la región en el marco de sus competencias conferidas.*

En cuanto a la forma de gobierno de las entidades territoriales autónomas, la Ley N° 031 Marco de Autonomías, les reconoce las mismas formas democráticas reconocidas en el texto constitucional: directa y participativa, representativa y comunitario. Luego, establece que la autonomía se organiza y estructura su poder público a través de los órganos legislativo y ejecutivo, y que la organización de los gobiernos autónomos está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos. Siguiendo el precepto constitucional contenido en el artículo 12-III, declara que las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son

---

<sup>385</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010.

delegables entre sí. Con relación al gobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas propias y formas de organización<sup>386</sup>. A continuación, revisaremos las características de cada una de las autonomías previstas por la Constitución:

#### **4.6.1. Autonomía Departamental.**

Como se ha podido observar de la revisión histórica del proceso autonómico en Bolivia, los Departamentos se vieron relegados en comparación al nivel municipal, pues por mucho tiempo imperaron las Prefecturas como institucionalidad que representaba al Poder Ejecutivo en el nivel departamental, impregnadas de un fuerte verticalismo centralista, que sufrió su primer fractura con la implementación de la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa en 1995 y el segundo, con la elección de Prefectos el año 2005.

El Tribunal Constitucional reconoce la importancia de los Departamentos en las autonomías con las siguientes connotaciones históricas y políticas:

*El rol histórico que han jugado las regiones y departamentos en la configuración territorial de la Bolivia actual ha sido determinante, constituyéndose en uno de los referentes identitarios y político/administrativos más importantes en nuestro país, cuyo origen se remonta a los albores de la república y se extiende hasta la configuración territorial establecida en la Constitución vigente. (...)*

*Más allá del componente histórico, en términos de dimensión física y, por ende, de volumen en todos los sentidos, el departamento, como unidad territorial aglutina un mayor número de habitantes y recursos que los restantes niveles territoriales (regional, municipal e indígena originario campesino), lo que no lo hace superior o inferior, sólo distinto en tanto que en su gestión, dadas las características anotadas, se toman en cuenta elementos diferenciadores relacionados más con economías de escala e intervención pública en ámbitos que sobrepasan las competencias y alcances de los niveles locales, regionales e indígena originario campesinos, esto sin desmerecer las posibilidades que las entidades asociativas intergubernativas reconocidas por ley pudiera tener sobre el particular (asociaciones, mancomunidades, etc.).*

---

<sup>386</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. Art. 12.

*Esto demuestra que en el arreglo territorial boliviano, se otorga un rol esencial al nivel departamental, el cual cumpliría las veces de “meso” territorial, es decir, un nivel intermedio que permita el engarce entre una multiplicidad de tipos territoriales de naturaleza local, regional e indígena originario campesino que se encuentran dentro del departamento, interlocutando en el ámbito de sus competencias al mismo tiempo con el nivel nacional, facilitando de esta manera la circulación de los recursos estatales y la ejecución de cierto tipo de políticas públicas que por su naturaleza se desarrollan mejor bajo una lógica de “gobierno multinivel”, siempre considerando economías de escala y un orden competencial que también está definido por estratos territoriales.*

*Así, el departamento se inviste de un notable potencial aglutinador de acciones, un espacio de concurrencia en el que se encuentran diversos actores y dirigen sus recursos (económicos, financieros y humanos) a fines comunes, mediante los distintos medios e instrumentos de relacionamiento, planificación y coordinación intergubernamental previstos en el diseño territorial (arts. 112 y 133 de la LMAD), todo bajo el paraguas axiológico de la solidaridad, equidad, complementariedad, reciprocidad y coordinación (artículo 5 del cuerpo normativo precitado).<sup>387</sup>*

De acuerdo a la línea jurisprudencial de referencia, dos hitos políticos<sup>388</sup> marcaron el tránsito hacia las actuales Autonomías Departamentales:

1. El primero de carácter pre-constitucional, se materializó en el **referendo de 2 de julio de 2006**, por el cual los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, manifestaron su voluntad de ingresar a un régimen autonómico y en los que además se promovió la elaboración de proyectos de estatutos de autonomía que fueron posteriormente aprobados mediante consultas populares desarrolladas el 2008 (el 4 de mayo en Santa Cruz, el 1 de junio en Beni y Pando, y el 22 de junio en Tarija), cuyos resultados fueron constitucionalmente reconocidos en el parágrafo II de la Disposición constitucional Transitoria Tercera en los siguientes términos: “*Los departamentos que optaron por la Autonomía Departamental en el referendo del 2 de julio de 2006,*

---

<sup>387</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 008/2013, del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>388</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 008/2013, del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia.

*deberán adecuar sus proyecto de Estatutos a esta Constitución y sujetarlos a control de constitucionalidad”;* y,

2. El segundo tuvo como antecedente el **referendo de 6 de diciembre de 2009**, el que además de poner en vigor la Constitución actual, determinó el ingreso al régimen de autonomía de los restantes cinco departamentos del país (La Paz, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro y Potosí), los cuales, en el marco de lo dispuesto por los arts. 271 de la CPE y 53 y ss. de la LMAD, a diferencias de los Departamentos que gozaban con Estatuto preconstitucional, debían elaborar participativamente sus proyectos de estatutos autonómicos por medio de sus Asambleas Legislativas, luego someterlos a control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Plurinacional y finalmente, someterlos a referendo en sus territorios para entrar en vigor.

Por precepto constitucional el Gobierno Autónomo Departamental está constituido por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias y por un Órgano Ejecutivo, dirigido por una Gobernadora o Gobernador, en su calidad de Máxima Autoridad Ejecutiva.<sup>389</sup>

La Asamblea Legislativa<sup>390</sup> se encontrará compuesta por asambleístas departamentales electos por votación universal, directa, libre, secreta y obligatoria, y por asambleístas departamentales elegidos por las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios. Es la Ley N° 26 del Régimen Electoral<sup>391</sup> la norma básica que por mandato constitucional debe establecer los criterios generales para la elección de los asambleístas departamentales, siguiendo criterios de representación poblacional, territorial, de identidad cultural y lingüística tratándose de minorías indígenas originario campesinas, y paridad y alternancia de género.

Bajo esta premisa, la mentada Ley N° 026 establece los siguientes parámetros para la elección de asambleístas departamentales:

---

<sup>389</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. Arts. 277 conc. 279.

<sup>390</sup> **BOGDANOR**, Vernon. *Enciclopedia de las instituciones políticas*. Alianza Editorial. España. 1987. Págs. 62-67. Las asambleas legislativas son instituciones políticas cuyos miembros son formalmente iguales entre sí cuya autoridad se deriva de la afirmación de que los miembros son representantes de la comunidad política y cuyas decisiones se adoptan colectivamente siguiendo complejos procedimientos. Las asambleas legislativas contemporáneas son el resultado de la evolución histórica que comenzó en la Europa medieval. Originariamente eran asambleas de aristócratas convocadas irregularmente por los monarcas. El término “asamblea” para referirse a este tipo de reuniones se empezó a emplear en Inglaterra en el siglo XVII.

<sup>391</sup> **LEY N° 26 DEL RÉGIMEN ELECTORAL**, del 30 de junio de 2010.

**Artículo 65. (ELECCIÓN DE ASAMBLEÍSTAS DEPARTAMENTALES).**

*Las y los Asambleístas Departamentales se elegirán con sujeción a los principios establecidos en esta Ley y al siguiente régimen básico:*

- a) Las y los Asambleístas Departamentales que se elijan por sufragio universal serán postuladas y postulados por organizaciones políticas de alcance nacional o departamental.*
- b) Podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez.*
- c) Sólo pueden postular a un cargo en un proceso electoral.*
- d) Las listas de candidatas y candidatos plurinominales y uninominales se elaborarán, con sujeción al artículo 11 de esta Ley.*
- e) Las y los Asambleístas departamentales serán elegidos en lista separada de la candidata o el candidato a Gobernadora o Gobernador.*

Estos preceptos deben concordarse necesariamente con las previsiones constitucionales contenidas en los artículos 287 y 288, que establecen que los candidatos a asambleístas departamentales deberán cumplir las condiciones generales de acceso a cargos públicos,<sup>392</sup> haber residido de forma permanente los dos años anteriores a la elección en la jurisdicción correspondiente y tener 18 años cumplidos al día de la elección. Su periodo de mandato es de cinco años, pudiendo ser reelectos de manera continua por una sola vez.

Luego, la propia Constitución dispone que los Estatutos Autonómicos deban definir la aplicación de los conceptos antes señalados (especialmente en cuanto al número y composición de sus Asambleas), de acuerdo a su realidad y condiciones específicas de su jurisdicción territorial, en ejercicio de su competencia compartida del régimen electoral departamental, lo cual es título habilitante para el ejercicio de la facultad legislativa de desarrollo.<sup>393</sup>

Corroborando lo anterior, la Ley N° 031 Marco de Autonomías prevé que el estatuto

---

<sup>392</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. **Artículo 234.** *Para acceder al desempeño de funciones públicas se requiere:*

- 1. Contar con la nacionalidad boliviana.*
- 2. Ser mayor de edad.*
- 3. Haber cumplido con los deberes militares.*
- 4. No tener pliego de cargo ejecutoriado, ni sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal, pendientes de cumplimiento.*
- 5. No estar comprendida ni comprendido en los casos de prohibición y de incompatibilidad establecidos en la Constitución.*
- 6. Estar inscrita o inscrito en el padrón electoral.*
- 7. Hablar al menos dos idiomas oficiales del país.*

<sup>393</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. Art. 278.

autonómico departamental sea la norma que defina el número de asambleístas y la forma de conformación de la Asamblea Departamental, elaborando la legislación de desarrollo de la Ley del Régimen Electoral. Con relación al Órgano Ejecutivo, complementariamente establece que el Órgano Ejecutivo del Gobierno Departamental, estará presidido por una Gobernadora o Gobernador e integrado además por autoridades departamentales, cuyo número y atribuciones serán establecidos en su estatuto. La Gobernadora o Gobernador será elegida o elegido por sufragio universal en lista separada de los asambleístas.<sup>394</sup>

En cuanto a los candidatos a Gobernadora o Gobernador, la norma constitucional exige el cumplimiento de las mismas condiciones de acceso a cargos públicos que a los asambleístas departamentales, haber residido igualmente los años anteriores a la elección en el departamento y haber cumplido 25 años de edad. Su periodo de funciones también es de cinco años, pudiendo ser reelectos de manera continua por una sola vez.<sup>395</sup>

Respecto de la suplencia temporal o definitiva de la Máxima Autoridad Ejecutiva de los Gobiernos Departamentales, la Constitución<sup>396</sup> prevé lo siguiente:

**Artículo 286**

*I. La suplencia temporal de la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo corresponderá a un miembro del Concejo o Asamblea de acuerdo al Estatuto Autonómico o Carta Orgánica según corresponda.*

*II. En caso de renuncia o muerte, inhabilidad permanente o revocatoria de la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo, se procederá a una nueva elección, siempre y cuando no hubiere transcurrido la mitad de su mandato. En caso contrario, la sustituta o sustituto será una autoridad ya electa definida de acuerdo al Estatuto Autonómico o Carta Orgánica según corresponda.*

Empero, como se ha advertido líneas arriba, la Ley N° 031 Marco de Autonomías prevé la posibilidad de instituir por Estatutos la figura de Vicegobernador y que según se ha visto en la **Declaración Constitucional N° 009/2014** del 25 de febrero del 2014, pronunciada con relación al Proyecto de Estatuto de Tarija, este cargo público puede ser electo conjuntamente con el candidato a Gobernador y que a diferencia de los subgobernadores

---

<sup>394</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. Arts. 30 y 31.

<sup>395</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009. Art. 285, conc. 234.

<sup>396</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009.

justifica para el caso de suplencia temporal o definitiva de la Máxima Autoridad Ejecutiva del Gobierno Departamental.

Como novedad el Estatuto de Pando implementa la figura del Vicegobernador para asumir lo que denominó como “suplencia gubernamental”, abstrayéndose de las clásicas distinciones de suplencia temporal y definitiva, la cual el Tribunal Constitucional Plurinacional validó a tiempo de analizar la compatibilidad constitucional de su proyecto de Estatuto en los siguientes términos:

*“(…) i) Para el caso de **ausencia temporal** el artículo 286.I de la CPE, dispone que: “La suplencia temporal de la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo corresponderá a un miembro del Consejo o Asamblea de acuerdo al Estatuto Autonómico o Carta Orgánica según corresponda”, **puediendo interpretarse que:***

*a) La suplencia temporal de la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo le corresponde únicamente a un miembro del legislativo departamental; o,*

*b) Que la suplencia temporal le corresponde a un miembro de la Asamblea, siempre y cuando así lo disponga el estatuto autonómico o carta orgánica en cuestión.*

*Ahora bien, dicha problemática debe interpretarse en el marco del artículo 1 de la CPE, que establece: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y **con autonomías...**” (el énfasis es nuestro) y el artículo 272 de la referida Norma Suprema, que precisa: “La autonomía implica **la elección directa de sus autoridades** por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones” (el resaltado es nuestro), correspondiendo resolver la duda interpretativa a favor de la libertad de configuración del legislador estatuyente al involucrar dicha temática una materia atinente a la mejor organización de una entidad territorial autónoma.*

*Es decir, el régimen de suplencias temporales debe regularse conforme a criterios de conveniencia y de estabilidad institucional, según vea oportuno el legislador estatuyente; sin embargo, es posible que un miembro de la Asamblea*

*Legislativa Departamental pueda ejercer dicha suplencia lo que en virtud al texto constitucional no llega a vulnerar el principio de separación de órganos de poder, interpretación bajo la cual la norma analizada resulta constitucional máxime si se considera el carácter representativo del Vicegobernador.*

*ii) Para el caso de **ausencia definitiva** conforme a la parte final del artículo 286.II de la CPE, que señala: “En caso de renuncia o muerte, inhabilidad permanente o revocatoria de la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo, se procederá a una nueva elección, siempre y cuando no hubiere transcurrido la mitad de su mandato. En caso contrario, la sustituta o sustituto será una autoridad ya electa definida de acuerdo al Estatuto Autonómico o Carta Orgánica según corresponda”, **existe la posibilidad como sucede en el presente Proyecto de Estatuto Autonómico de que una autoridad electa (en este caso el Vicegobernador), proceda a sustituir al Gobernador en caso de ausencia definitiva del mismo (renuncia, muerte, inhabilidad permanente o revocatoria del mandato), empero, siempre que ya haya pasado más de la mitad de su mandato; por consiguiente, la inclusión de la figura del Vicegobernador y la suplencia temporal y la sustitución del Gobernador por el mismo es constitucionalmente viable.**”<sup>397</sup>*

Por tanto, de lo expresado se infiere que independientemente las causales de ausencia sean temporales o definitivas, la Máxima Autoridad Ejecutiva de estos Gobiernos Autónomos podrá ser suplida en ambos casos por un miembro de la Asamblea Legislativa Departamental o por otra autoridad electa<sup>398</sup>, denominada en el caso de análisis como Vicegobernador, siempre y cuando esté así contemplado en su estatuto.

Si la **suplencia** es **temporal**, el **suplente** asume el cargo como **interino** y firma como tal al pie de los documentos colocando las abreviaciones “a.i.” que significa “*ad ínterin*”, al final de la descripción del cargo. En Bolivia, el interinato no puede exceder a los 90 días.<sup>399</sup> Por ejemplo, cuando la Máxima Autoridad Ejecutiva debe ausentarse del territorio boliviano

---

<sup>397</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 008/2013**, del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>398</sup> **LEY N° 1178 DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL (SAFCO)**, de 20 de julio de 1990, *Artículo 28° (...)* c) El término “servidor público” utilizado en el presente Ley, se refiere a los dignatarios, funcionarios y toda otra persona que preste servicio en relación de dependencia con autoridades estatales, cualquiera sea la fuente de remuneración. d) Los términos “autoridad” y “ejecutivo” se utilizan en la presente le **como sinónimos** y se refiere también a los servidores públicos que por su jerarquía y funciones son los principales de la administración de las entidades que formen parte”

<sup>399</sup> **LEY N° 2027 DEL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO**, del 27 de octubre de 1999. *Art. 4 (Clases de servidores).*- Los servidores se clasifican en: (...) e) **Funcionarios interinos:** Son aquellos que, de manera provisional y por un plazo máximo e improrrogable de 90 días, (...)”



por misión oficial, en cuyo caso y por analogía a las previsiones constitucionales respecto del Presidente del Estado, si la ausencia es menor a 10 días no requerirá de autorización de la Asamblea Legislativa Departamental; pero si excede este periodo, deberá solicitar autorización expresa.<sup>400</sup>

Esta situación fue así interpretada en la **Declaración Constitucional N° 039/2014** del 28 de julio de 2014<sup>401</sup>, en la que fue sometido a control de constitucionalidad el proyecto de Estatuto del Departamento de Chuquisaca y que preveía entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa Departamental, autorizar a la Gobernadora o Gobernador todo viaje con misión oficial al exterior del territorio nacional, solicitud que debía ser presentada con 48 horas de anticipación, e incluso autorizarse la ausencia de dicha autoridad, cuando la misma sea mayor a 3 días. Sobre este particular, el Tribunal refiere lo siguiente:

*“El artículo 277 de la CPE, establece que “El gobierno autónomo departamental está constituido por una Asamblea Departamental, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa departamental en el ámbito de sus competencias y por un órgano ejecutivo.*

*Por su parte, el artículo 12.1 de la Norma suprema, concordante con el 12.11 de la LMAD, dispone que la organización del Estado, tanto en el nivel central como en los subnacionales “... está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos”.*

*No obstante, tratándose éste de un aspecto cuya gestión atañe a ambos órganos de gobierno y que se vincula a la continuidad y regularidad en la administración departamental, en casos de ausencia de la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE), precisa de mecanismo de comunicación y coordinación interorgánica eficiente. Sin embargo, siguiendo por analogía el criterio constitucional establecido en el artículo 173 de la CPE, es constitucionalmente admisible otorgar a la Asamblea Legislativa Departamental la facultad de autorizar viaje oficiales del Gobernador, sólo cuando la ausencia sea mayor a diez como dispone la merituada disposición constitucional (...).”*

En cambio, cuando la **suplencia** es **definitiva** la autoridad electa pasa a ser **Gobernadora o Gobernador sustituto**, lo que no merece ninguna aclaración a tiempo de suscribir los

---

<sup>400</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. *Artículo 173. La Presidenta o el Presidente del Estado podrá ausentarse del territorio boliviano por misión oficial, sin autorización de la Asamblea Legislativa Plurinacional, hasta un máximo de diez días.*

<sup>401</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL N° 039/2014**, del 28 de julio de 2014. Sucre-Bolivia.

documentos y por ende, simplemente declara el cargo que ocupa, pues se entiende que la asunción del mismo es hasta la finalización del mandato. Esta situación también ya ha sido considerada jurisprudencialmente aunque referida a la pérdida de mandato de los Asambleístas Departamentales, pero que por analogía puede replicarse respecto de la Máxima Autoridad Ejecutiva de estos Gobiernos:

*“(…) Se entiende por pérdida de mandato, a la extinción de la representatividad otorgada a las autoridades electas por las diferentes causales establecidas en la Ley Fundamental. En el caso concreto se tiene que el estatuyente de Chuquisaca, aplicó casi en su integridad y por analogía, las previsiones contenidas en el artículo 157 de la CPE, para el caso de Asambleístas Plurinacionales, expresa que: “El mandato de asambleísta se pierde por fallecimiento, renuncia, revocatoria de mandato, sentencia condenatoria, ejecutoriada por causas penales o abandono injustificado de sus funciones por más de 6 días de trabajo continuo y once discontinuos en el año, calificados de acuerdo con el Reglamento”.*

*De ello se interpreta que, en líneas generales, las **causales para la pérdida del mandato** se clasifican en: **1) Naturales**, muerte o inhabilidad absoluta permanente; **2) Voluntarias**, renuncia; **3) Sancionatorias**, que pueden ser de carácter penal (establecida por el Juez competente mediante una sentencia condenatoria ejecutoriada) o de carácter administrativo (también ordenada por autoridad competente en proceso específico, en este caso bajo el injustificado de sus funciones por un periodo de tiempo definido), y **4) plebiscitarias**, revocatoria de mandato (ratificación o pérdida de la confianza política por parte de los electores en relación al desempeño de la autoridad electa en el cargo.*

*Ahora bien, extrapolando este marco teórico-normativo al análisis de la disposición examinada, se tiene que:*

*i) En lo referente a las causales naturales, y voluntaria, no existe mayor duda de inconstitucionalidad, pues su aplicación precisa de mecanismos administrativos cuasi automáticos ante un acontecimiento que impida por fuerza mayor y de manera definitiva, el ejercicio pleno del mandato por parte de la autoridad electa;*

*ii) Respecto de las causales sancionatorias, en las de tipo penal, tampoco existen dudas de constitucionalidad; empero, las relativas a la de carácter administrativo merecen especial atención, toda vez que implican una sanción*

*importante por simples falta y contravenciones, las cuales en el caso concreto serán sometidas a un debido proceso a partir de la remisión de sus tratamiento al Reglamento de la Asamblea Legislativa Departamental; sin embargo, dada la importancia del ejercicio de la representación legislativa y su vinculación a la democracia (elección por voto popular, es razonable exigir al estatuyente chuquisaqueño, siga el entendimiento subyacente en el precitado artículo 157 de la CPE, estableciendo en la norma rígida de manera expresa y específica la causal exacta para que opere la pérdida del mandato en razón de una sanción administrativa (número de días de ausencia injustificada) sin dejarla abierta a los que disponga el legislador ordinario mediante su Reglamento General (norma flexible); y,*

*iii) En relación a los mecanismos plebiscitarios, específicamente el referido a la “revocatoria del mandato”, se entiende que la figura que implique el establecimiento de un escenario en el que se deba comprobar hechos para determinar responsabilidades y aplicar, si amerita el caso, sanciones (como si ocurre en las causales sancionatorias), sino de un mecanismo en el cual el elector vuelve a manifestar su preferencia evaluando la gestión de la autoridad para ratificar o revocar su confianza política, por ende, basta para su activación el número de firmas necesario y la verificación del referendo correspondiente”<sup>402</sup>*

#### **4.6.2. Autonomía Regional.**

Con relación a la Autonomía Regional, la Norma Suprema Boliviana regula lo siguiente:

##### **Artículo 280**

*I. La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un espacio de planificación y gestión.*

*Excepcionalmente una región podrá estar conformada únicamente por una provincia, que por sí sola tenga las características definidas para la región. En las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes, podrán conformarse regiones metropolitanas.*

*II. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establecerá los términos y procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones.*

---

<sup>402</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL N° 039/2014, del 28 de julio de 2014.

*Donde se conformen regiones no se podrá elegir autoridades provinciales.*

*III. La región podrá constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones. Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental”.*

De la disposición constitucional citada se puede deducir que como condición *sine quánon* para que se forme una autonomía regional, primeramente habrá que constituir una región. La región<sup>403</sup> a semejanza de los distritos municipales, constituye un espacio de planificación y gestión de la administración pública<sup>404</sup>. La Constitución esboza algunos parámetros a seguir para conformar una **región**, los que complementados por la Ley N° 031 Marco de Autonomías, pueden resumirse en los siguientes:

1. Conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales.
2. Estos municipios o provincias de compartir cultura, lengua, historia economía y ecosistemas.
3. Excepcionalmente, podrá estar conformada únicamente por una provincia, que por sí sola revista las características anteriores.
4. Constituye un espacio de coordinación y concurrencia de la inversión pública (planificación).
5. En conurbaciones mayores a 500.000 habitantes podrá conformarse regiones metropolitanas.
6. Como espacio territorial para ejercer una gestión desconcentrada, se constituye en un componente de la competencia exclusiva que sobre ordenamiento territorial y usos de suelos ha sido asignadas a los Gobiernos Autónomos Departamentales, razón por la cual éstos quedan facultados de regular esta materia mediante su régimen jurídico

---

<sup>403</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Propuesta autonómica de Santa Cruz: Balance de fortalezas y debilidades*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). 1era edición. Plural Editores. Bolivia. 2005. Pág. 42-43. Critica este autor al fenómeno de “regionalización o espacialismo” que pretender implantar en Bolivia pues se estaría sobre exigiendo innecesariamente lo que es una herramienta utilísima de gestión del Estado para sus intervenciones concretas, ya sea por vía inversión o planificación, por convertirla en parámetro rector o sustitutivo del ordenamiento territorial, alentándose así una convergencia que puede resultar forzada entre espacios de intervención operativa con unidades político-administrativas. Es más, reflexiona que: “(...) la búsqueda de homogeneidades geofísicas, agroecológicas o geoeconómicas es importante para tareas de gestión estatal del desarrollo y ciertamente puede servir bajo determinadas condiciones como plataforma para discusiones de optimización del recorte político-administrativo, pero no tiene que ser necesariamente la senda regular para la conformación de unidades político-administrativas en un país, entre cosas porque éstas tienden a ser heterogéneas por naturaleza.”

<sup>404</sup> **LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**, del 31 de julio de 2010. Arts. 18 y 19.

autonómico<sup>405</sup>.

En apego a la Ley N° 031 Marco de Autonomías, la **autonomía regional** es aquella que se constituye por voluntad de los ciudadanos de una región para la planificación y gestión de su desarrollo integral. Consiste en **elección de sus autoridades** y el ejercicio de las **facultades normativa-administrativa, fiscalizadora, reglamentaria y ejecutiva** respecto de las **competencias que les sean conferidas** por norma expresa.<sup>406</sup>

Para acceder a la autonomía regional, la región debe cumplir dos requisitos previos:<sup>407</sup>

1. Elaborar sus Plan de Desarrollo Regional en el marco de las Normas Básicas del Sistema de Planificación Integral del Estado (NB-SISPLAN).
2. Haber cumplido con las condiciones antes descritas para la creación de la región como unidad territorial.

Haciendo una **distinción entre región y autonomía regional**, el Tribunal Constitucional ha manifestado lo siguiente:

*“(…) El artículo 280.III de la CPE, señala: “La región podrá constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones.”*

*El artículo 37 de la LMAD, señala que: “La autonomía regional es aquella que se constituye por la voluntad de las ciudadanas y los ciudadanos de una región para la planificación y gestión de su desarrollo integral, de acuerdo a la Constitución Política del Estado y la presente Ley. La autonomía regional consiste en la elección de sus autoridades y el ejercicio de las facultades normativa-administrativa, fiscalizadora, reglamentaria y ejecutiva respecto a las competencias que le sean conferidas por norma expresa” (las negrillas son nuestras).*

*Por su parte la Ley Marco de Autonomías y Descentralización al margen de establecer preceptos referentes a la constitución de la Autonomía Regional en el marco del artículo 280 de la CPE, también establece mandatos referentes a*

---

<sup>405</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. Art. 19-II, concordante con los arts. 297-II núm. 2) y 300-I núm. 5) de la CPE.

<sup>406</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. Art. 37.

<sup>407</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. Art. 38.

los espacios de planificación y gestión, señalando en el artículo 18 (LMAD), que: “Las regiones y los distritos municipales que pudiesen conformarse serán espacios de planificación y gestión administrativa”.

En ese marco, el artículo 19.I de la LMAD señala que “La región es un espacio territorial continuo conformado por varios municipios o provincias que no trascienden los límites del departamento que tiene por objeto optimizar la planificación y la gestión pública para el desarrollo integral, y se constituye en un espacio de coordinación y concurrencia de la inversión pública. Podrán ser parte de la región, las entidades territoriales indígena originario campesinas que así lo decidan por normas y procedimientos”.

Por lo expuesto, **no se debe confundir una región en el marco de un espacio de planificación y gestión con una Autonomía Regional. La primera es una especie de sociedad de entidades territoriales autónomas para concurrir en la gestión de proyectos e intereses comunes, la segunda se trata de una entidad territorial autónoma con sus propias autoridades y todo lo que implica la condición de autonomía.**

**El municipio podría ser parte de una región, a través de una ley municipal, en el marco de espacio de planificación y gestión. Pero para que un municipio sea parte de una Autonomía Regional, se debe proceder vía referendo (...)**<sup>408</sup>

Bajo este entendimiento, la LMAD advierte que toda creación de nuevas unidades territoriales, como lo son las regiones implicará necesariamente la modificación y delimitación simultánea de las unidades territoriales de las que se desprendan.<sup>409</sup> Aclara el artículo 17 de la precitada Ley N° 031, que los conflictos de límites existentes entre municipios deberán ser resueltos en la vía conciliatoria considerando criterios históricos y culturales. En caso de no existir acuerdo o conciliación, y agotado el trámite administrativo establecido en ley especial, los conflictos de límites existentes entre las unidades territoriales municipales de un mismo departamento y que no comprometan límites departamentales, serán dirimidos por referendo a solicitud del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado y a convocatoria de la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley, y administrado por el Órgano Electoral Plurinacional.

---

<sup>408</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>409</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. Art. 16-II.

Dicho articulado de la Ley N° 031, prevé que la convocatoria a referendo se realizará únicamente a los habitantes de las áreas urbanas y/o de comunidades, según corresponda, sobre el área territorial en disputa, cumpliendo los requisitos y condiciones establecidos en Ley, previa elaboración de informe técnico jurídico emitido por la autoridad nacional competente, y en ningún caso procederá para conflictos de límites interdepartamentales.

Ahora bien, para una mejor comprensión es menester aclarar que la delimitación de unidad territorial es el proceso que consiste en el conjunto de actividades técnicas y científicas, mediante las cuales se identifican, precisan, actualizan, codifican y geo-referencian en el terreno, y se representan cartográficamente en un mapa los elementos descriptivos del límite de una unidad territorial.<sup>410</sup>

De acuerdo a la Ley N° 339 de Delimitación de Unidades Territoriales, los órganos ejecutivos de los gobiernos autónomos departamentales a través de sus dependencias técnicas, serán responsables de la delimitación de unidades territoriales en lo que corresponda a límites intradepartamentales por la vía conciliatoria.<sup>411</sup> El artículo 13 de esta misma Ley, reconoce entre las atribuciones de las dependencias técnicas de límites de los órganos ejecutivos de los Gobiernos Autónomos Departamentales las siguientes:

1. Atender los procedimientos de conciliación administrativa para delimitación de las unidades territoriales intradepartamentales, a excepción de los tramos que comprometan límites interdepartamentales;
2. Actualizar con información al Sistema de Información de Organización Territorial, en lo que corresponde a su departamento;
3. Prevención y gestión de conflictos que pudiesen presentarse en los procedimientos de conciliación administrativa para delimitación de unidades territoriales y en todo lo concerniente a límites territoriales intradepartamental;
4. Coordinar con la entidad competente del nivel central del Estado responsable de límites y organización territorial;
5. Remitir a la entidad competente del nivel central del Estado responsable de límites y organización territorial, de manera periódica y actualizada la información que alimente y fortalezca el Sistema de Información de Organización Territorial;
6. A requerimiento del Tribunal Supremo de Justicia, remitir a dicho Tribunal los

---

<sup>410</sup> LEY N° 339 DE DELIMITACIÓN DE UNIDADES TERRITORIALES, del 14 de enero del 2013. Art. 7.

<sup>411</sup> LEY N° 339 DE DELIMITACIÓN DE UNIDADES TERRITORIALES, del 14 de enero del 2013. Art. 12.

antecedentes de los procedimientos administrativos de delimitación intradepartamental que no hayan alcanzado la conciliación en áreas no habitadas; y

7. Elaborar las propuestas de Proyectos de Ley que correspondan, y remitirlas a la entidad competente del nivel central del Estado responsable de límites y organización territorial.

Por disposición del artículo 26 de la Ley indicada, los procedimientos de conciliación administrativa para delimitación de unidades territoriales intradepartamental, se tramitarán en única instancia; de no arribarse a la suscripción de acuerdos, concluye esta vía, aplicándose en consecuencia la conclusión del procedimiento administrativo.

Luego, el artículo 31 de la Ley mencionada prevé que toda delimitación de unidades territoriales será aprobada mediante Ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional, misma que deberá emerger de procedimientos administrativos de conciliación, de resultados del referendo o de fallos emitidos por el Tribunal Supremo de Justicia en la delimitación de unidades territoriales y obligatoriamente fijarán los límites de la unidad territorial con datos georeferenciados precisos.

Acorde al artículo 38 de esta Ley dentro de los procedimientos de delimitación, la voluntad democrática se expresa mediante la participación de la población que habita en las áreas en conflicto, mediante dos vías: a) La participación directa en los procesos de delimitación intradepartamental mediante el referendo; y b) La participación a través de sus representantes, en los procesos de conciliación y suscripción de acuerdos de definición de límites entre autoridades legítimas de una y otra unidad territorial colindante que vivan en el área en conflicto, a través de acuerdos y/o actas de conciliación, que tendrán fuerza de Ley.

Siguiendo los artículos 41 y 42 del precitado cuerpo de ley, el procedimiento de conciliación administrativa para delimitación intradepartamental iniciará con la solicitud ante las gobernadoras o los gobernadores departamentales y con las actas de conciliación de límites. La autoridad competente deberá:

1. Demarcar el tramo donde se llegó a acuerdos, excluyendo los tramos no conciliados que se presentaren; y
2. Los límites intradepartamentales no conciliados se convertirán al procedimiento de delimitación de áreas en conflicto a ser dirimido mediante referendo.



Concluido el proceso de demarcación, la gobernadora o el gobernador del departamento, elaborará la propuesta de Anteproyecto de Ley de Delimitación Específica. El Anteproyecto de Ley será inmediatamente enviado a la entidad competente del nivel central del Estado responsable de límites y organización territorial, para su remisión a la Asamblea Legislativa Plurinacional, para su tratamiento y convocatoria a referendo.

Complementariamente, el artículo 8 de la mentada Ley N° 339, aclara que el Órgano Electoral Plurinacional será la instancia competente para la administración del referendo que dirima los conflictos de límites existentes entre las unidades territoriales municipales de un mismo departamento, siempre que no comprometan límites departamentales, cuando haya concluido el procedimiento de conciliación administrativa para delimitación de unidades territoriales establecido en la presente Ley.

Efectuado este breve resumen del procedimiento de delimitación intradepartamental por el que debe atravesar una región que desee constituirse como tal, conviene detenerse en la previsión constitucional respecto de las competencias sobre las que ejercerá sus facultades la autonomía regional una vez conformada, toda vez que el artículo 280-III de la CPE manifiesta que serán aquellas que les sean conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental.

Tomando como referencia el artículo 297-I numeral 2) de la Norma Suprema, este traspaso de competencias sólo podrá hacerse en competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Departamentales, en las que únicamente se transfiere el ejercicio de facultades reglamentarias y ejecutivas, puesto que el titular de la competencia no pierde la titularidad de la facultad legislativa<sup>412</sup>. De este precepto constitucional también se concluye que el traspaso se hará mediante procesos de transferencia o delegación de competencias, de cuyas características y procedimientos se hablará con más detalle en el Capítulo VI de esta investigación.

No obstante, la Ley N° 031 Marco de Autonomías aclara que la asignación de competencias emergerá del mandato popular expresado en referendo, el que será jurídicamente vinculante para la Asamblea Legislativa Departamental, quien en un plazo no mayor a 120 días deberá aprobar por 2/3 del total de sus miembros las competencias a conferirse al Gobierno

---

<sup>412</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. “**Artículo 70. (FACULTAD LEGISLATIVA). I.** La transferencia o delegación de una competencia no implica la pérdida de la titularidad de la facultad legislativa, salvo lo dispuesto en el Artículo 72 de la presente Ley. (...)”

Autónomo Regional, excluyendo la facultad legislativa, pero sí las facultades reglamentarias, ejecutivas, normativo-administrativas y técnica sobre dichas materias. Un importante criterio que agrega esta norma es que el número de competencias a cederse no será inferior a las que venían asumiendo las subprefecturas o actuales Subgobiernos, con el consiguiente traspaso de recursos económicos, bienes e instalaciones. Aclara esta ley que también el nivel central puede transferirle o delegarle competencias.<sup>413</sup>

De otra parte, la mencionada Ley N° 031 prevé en este ínterin, la conformación de una Asamblea Regional Supletoria si el resultado del referendo por la autonomía regional fuera positivo, y aún no entrase en vigencia la conformación de la asamblea regional o no hubiere Estatuto, con las siguientes condiciones:

*“(...) Se adoptará supletoriamente la siguiente forma para su conformación, junto a las elecciones municipales:*

*1. Una o un asambleísta elegida o elegido por criterio territorial en las regiones conformadas por cuatro o más unidades territoriales, correspondiente a cada una de ellas. En las regiones conformadas por menos unidades territoriales, se elegirán dos en cada una de ellas.*

*2. Adicionalmente, por criterio poblacional se elegirá una cantidad de asambleístas correspondiente a la mitad del número de unidades territoriales, distribuidas entre éstas proporcionalmente a su población. Si el número de unidades territoriales fuese impar, se redondeará el resultado al número inmediatamente superior.*

*3. En los municipios a los que corresponda una o un solo asambleísta regional en total, éste será elegido por mayoría simple de votos. Donde correspondan más, serán elegidos de manera proporcional al voto obtenido por cada fórmula en el municipio, asignando los escaños según el método de divisores naturales.*

*4. Se elegirá adicionalmente una o un asambleísta representante de cada una de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, donde existan en condición de minoría en la región, que será elegida o elegido según normas y procedimientos propios.*

En cuanto a la estructura del Órgano Ejecutivo Regional se remite al Estatuto, el cual

---

<sup>413</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. Art. 41.

deberá definirla, pero se aclara el mismo estará dirigido por una Ejecutiva o Ejecutivo Regional, que deberá ser elegido por la Asamblea Regional en la forma que prevea su Estatuto. Una vez elegidas las autoridades de la autonomía regional, no se podrá elegir o designar a una autoridad dependiente del Gobierno Autónomo Departamental en la jurisdicción de la región,<sup>414</sup> lo que tal vez explique la prohibición contenida en el artículo 280-II de la Norma Fundamental, que expresamente declara que donde se conformen regiones no se podrá elegir autoridades provinciales.

Esta restricción de orden constitucional puede entenderse en dos sentidos: uno negativo y otro positivo. En sentido negativo, implicaría que dentro de la jurisdicción territorial de las autonomías regionales el Gobierno Autónomo Departamental pierde representación política, pues carecería dentro de ellas de la representación que correspondería a sus Asambleístas Departamentales electos en la Provincia.

Pero en un sentido positivo, el texto constitucional admite entre líneas la posibilidad de que en las provincias se pueda elegir a sus autoridades, y con ello no sólo se estaría refiriendo a los Asambleístas Departamentales electos por provincia, a los cuales la Ley N° 026 del Régimen Electoral denomina como Asambleístas Territoriales<sup>415</sup>; sino que estaría abriendo la posibilidad de elegir otro tipo de autoridades incluso dentro del Órgano Ejecutivo Departamental, en cuyo sería admisible la tesis de elección de Subgobernadores como autoridades provinciales, cuyo actual impedimento se ha abordado a tiempo de explicar la Autonomía Departamental y cuestionar la jurisprudencia constitucional vertida con relación al proyecto de Estatuto de Tarija<sup>416</sup>.

#### 4.6.3. Autonomía Municipal.

Antes que nada conviene aclarar que la normativa boliviana reconoce que todos los municipios existentes y por crearse de acuerdo a ley, a diferencia de las Autonomías Regionales, tienen la condición de Autonomías Municipales sin necesidad de cumplir ningún procedimiento previo. Esta cualidad *—pues en Bolivia se concibe a la autonomía*

---

<sup>414</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. Artículo 40-II.

<sup>415</sup> LEY N° 26 DEL RÉGIMEN ELECTORAL, del 30 de junio de 2010. Artículo 63. (COMPOSICIÓN).  
*Los gobiernos autónomos departamentales están constituidos por dos órganos:*

a) *El Órgano Ejecutivo, cuya Máxima Autoridad Ejecutiva es la Gobernadora o Gobernador, elegida o elegido por sufragio universal.*

b) *Las Asambleas Departamentales estarán integradas por al menos un asambleísta por circunscripción territorial intradepartamental y por asambleístas según población elegidos mediante sufragio universal y por los asambleístas departamentales elegidos por las naciones y pueblos indígena originario campesinos del Departamento, mediante normas y procedimientos propios.*

<sup>416</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL N° 009/2014 del 25 de febrero del 2014

*como una cualidad gubernativa-* es irrenunciable y sólo es posible modificarla si por voto de su ciudadanía mediante referendo decide convertirse en Autonomía Indígenas Originario Campesinas.<sup>417</sup>

El rol protagónico que cumplieron y cumplen los Municipios en la vertebración territorial del Estado con autonomías, ha sido expresado por la jurisprudencia constitucional de la siguiente forma:

*“(…) Se puede concluir que **Autonomía Municipal** es aquella cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de jurisdicción municipal, que implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos; la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la ley.*

*En el caso de la Autonomía Municipal, **el Gobierno Autónomo Municipal**, cuenta con los siguientes órganos reconocidos por la Constitución Política del Estado: Órgano Legislativo o Concejo Municipal con facultades deliberativas, fiscalizadoras y legislativas municipales en el ámbito de sus competencias, y Órgano ejecutivo, cuya máxima autoridad ejecutiva es una Alcaldesa o Alcalde con facultades reglamentarias y ejecutivas.*

*Finalmente, se puede precisar que **tanto los modelos federales como los modelos autonómicos, ensorbecen al nivel de gobierno local; es decir, minimizan su importancia ante el nivel central y el nivel intermedio, niveles a los cuales se encuentra subordinado.** Por ejemplo, la Constitución Española de 1978, no prevé un listado de competencias municipales, sino que establece las competencias municipales extra constitución y mediante ley.*

*Al respecto, Franz Barrios Suvelza señala que “**Un fenómeno llamativo es que ambos modelos compuestos (el federal y el autonómico) comparten, por encima de las sustantivas diferencias que tienen, un elemento singular: el encapsulamiento constitucional del nivel municipal.** Este encapsulamiento en términos estructurales es un rasgo esencial de los modelos federales. **En el caso federal, el nivel municipal es engullido por el nivel intermedio** compuesto*

---

<sup>417</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. Artículo 33.

*por los entes federados, mientras que en el caso autonómico de corte español, es el nivel nacional el que engulle a los municipios. Debido a ello es que, en los dos modelos, el resultado final es el mismo: la distribución territorial del poder se ancla sólo en dos sujetos: en el nivel nacional (Estado, Estado nacional, la Nación, etc.) y en el nivel intermedio (regiones, comunidades autónomas, entes federados, etc.)”.*

*La configuración de un modelo autonómico en esos términos hubiera sido imposible para el Estado Plurinacional de Bolivia, que diseñó y gestionó su administración sobre la base de la municipalización, cuestión por la cual, la Norma Suprema, reconoce la misma jerarquía a todas las entidades territoriales autónomas, y por tanto constituye un Estado Plurinacional con autonomías y no así un Estado autonómico en sí.<sup>418</sup>*

Luego, de lo expresado por el Tribunal Constitucional y siguiendo el artículo 283 de la Ley Fundamental, se tiene que el Gobierno Autónomo Municipal está constituido por un Concejo Municipal con facultades deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias, y por un Órgano Ejecutivo dirigido por un Alcalde o Alcaldesa. Los Concejales serán elegidos mediante sufragio universal, atendiendo a criterios de población, territorio y equidad; y en aquellos municipios donde existan naciones o pueblos indígenas originario campesinos que no se constituyan en Autonomía Indígena Originario Campesina, podrán éstos elegir en forma directa a sus representantes mediante sus normas y procedimientos propios.<sup>419</sup>

No obstante la Constitución hace una reserva legal indicando que la Ley determinará los criterios generales para la elección y cálculo de número de concejales municipales, incluyendo Cartas Orgánicas. Empero, en el entendido de que se trata de una competencia compartida (régimen electoral municipal), la Ley N° 026 del Régimen Electoral rige como legislación básica nacional, y con relación a este punto la misma prevé lo siguiente:

**Artículo 72. (ELECCIÓN DE CONCEJALAS Y CONCEJALES).** *Las Concejalas y los Concejales se elegirán en circunscripción municipal, con sujeción al siguiente régimen básico:*

---

<sup>418</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>419</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009. Arts. 283-284, conc. LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. Art. 34.

- a) *Las Concejalas y los Concejales serán postuladas y postulados por organizaciones políticas de alcance nacional, departamental o municipal.*
- b) *Podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez.*
- c) *Sólo pueden postular a un cargo en un proceso electoral.*
- d) *Las listas de candidatas y candidatos se elaborarán con sujeción al artículo 11 de esta Ley.*
- e) *Las Concejalas y los Concejales serán elegidos, en lista separada de la de Alcaldesa o Alcalde.*
- f) *El número de Concejalas y Concejales se establecerá de acuerdo a los siguientes criterios: municipios de hasta quince mil (15.000) habitantes tendrán cinco (5) Concejalas o Concejales, municipios de entre quince mil uno (15.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes tendrán hasta siete (7) Concejalas o Concejales; municipios de entre cincuenta mil uno (50.001) y setenta y cinco mil (75.000) habitantes tendrán hasta nueve (9) Concejalas y Concejales, y municipios capitales de departamento y los que tienen más de setenta y cinco mil (75.000) habitantes tendrán hasta once (11) Concejalas o Concejales.*<sup>420</sup>

En cuanto a los requisitos para candidatos postulantes al cargo de Concejales Municipales se les exige los mismos que a los Asambleístas Departamentales y que han sido explicados anteriormente;<sup>421</sup> mientras que a los candidatos a Alcaldes se les exige las mismas condiciones que a los Gobernadores de Departamento.<sup>422</sup> En ambos casos, el periodo de funciones es de 5 años, pudiendo ser reelegidos de manera continua por una sola vez y aplican los mismos casos de suplencia temporal y definitiva, que han sido explicitados en las Autonomías Departamentales.

Con relación a la estructura del Órgano Ejecutivo Municipal podrá ser definida en la Carta Orgánica del Gobierno local o en su normativa municipal. Este carácter potestativo o facultativo que se da a los Gobiernos locales para definir su estructura organizativa en su Carta Orgánica o legislación municipal, descansa en la disposición 284-IV del texto constitucional que a su vez permite que los Gobiernos Autónomos Municipales “puedan” elaborar su proyecto de Carta Orgánica, que a *contrario sensu* implica que no es un imperativo ni condicionante para el ejercicio de su autonomía, por lo que alternativamente

<sup>420</sup> LEY N° 26 DEL RÉGIMEN ELECTORAL, del 30 de junio de 2010.

<sup>421</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009. Art. 287.

<sup>422</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009. Art. 285.

pueden elegir contar con una Carta Orgánica o no. En este último caso, les regirá supletoriamente la Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales, del 09 de enero del 2014, situación que confirma la tesis “encapsulamiento” expresada *ut supra* por el Tribunal Constitucional al verificarse que el nivel central del Estado engulle con su legislación nacional al nivel autónomo municipal.

La supletoriedad de aplicación de la Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales a aquellos Gobiernos Autónomos Municipales carentes de Cartas Orgánicas, resulta contraria al razonamiento que el propio Tribunal ha vertido en otra jurisprudencia, manifestando que la falta de ejercicio de una competencia exclusiva de un Gobierno Autónomo, como ocurre en este caso de elaboración de sus Cartas Orgánicas por asignación del artículo 302-I numeral 1) de la misma Constitución, no habilita al nivel central del Estado para legislar y que la supletoriedad de la normatividad nacional sólo aplica en normas preconstitucionales y no así las postconstitucionales, como lo es la Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales.<sup>423</sup>

Por tanto, al abrogar el marco normativo preconstitucional que regía a los Gobiernos Locales, esto era la Ley N° 2028 de Municipalidades, del 28 de octubre de 1999, el nivel central del Estado perdió toda facultad legislativa para hacerlo con posterioridad; situación que justificó arguyendo de que muchos de ellos no habrían elaborado sus Cartas Orgánicas y al hacerlo no sólo contrarió la jurisprudencia constitucional expresada en la **Sentencia Constitucional Plurinacional 2055/2012**, de 16 de octubre de 2012, sino que vició de **nulidad absoluta la ley emitida por falta de competencia en razón de la materia.**<sup>424</sup>

#### **4.6.4. Autonomía Indígena Originaria Campesina.**

Por precepto constitucional, la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC) consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesinos (NyPIOC), cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.<sup>425</sup> Esta previsión constitucional ha importado por algunos el calificativo de “Constitución intermedia”, por las siguientes connotaciones:

*“(…) Ante esta realidad hemos propuesto la tesis de que la nueva Constitución*

---

<sup>423</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

<sup>424</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009. Art. 122.

<sup>425</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009. Art. 289.

*Política del Estado es formalmente una “Constitución intermedia” (Mamani, 2008). No en términos de proceso cronológico, sino en términos de lógica. Es en términos de lógica o de principios porque trata formalmente de contener lo liberal y lo indígena en uno, la nueva Constitución. (...) La condición de Constitución intermedia implica que ya no sea una Constitución republicana, neocolonial y monocultural (...), pero tampoco es una Constitución indígena-popular como ha sido el sueño de muchos líderes indígenas, expresado en las históricas luchas sociales.”<sup>426</sup>*

Según explica la propia LMAD, lo indígena originario campesino es un concepto indivisible que identifica a los pueblos y naciones de Bolivia cuya existencia es anterior al periodo colonial, que como se ha dicho anteriormente comparten un mismo territorio y tienen características comunes que en su conjunto forman su identidad cultural, religiosa, espiritual y de cosmovisión<sup>427</sup>, todo ello en concordancia con el artículo 1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Ley N° 1257 de 11 de julio de 1991.<sup>428</sup> Por su parte, la jurisprudencia acota lo siguiente:

<sup>426</sup> **MAMANI RAMÍREZ**, Pablo. Artículo: “Lo indígena en la nueva Constitución Política del Estado “Constitución intermedia”. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional*. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. La Paz-Bolivia. 2010. Pág. 705.

<sup>427</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Propuesta autonómica de Santa Cruz: Balance de fortalezas y debilidades*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). 1era edición. Plural Editores. Bolivia. 2005. Según este autor el “etnocomunitarismo” ha vuelto a poner luz sobre el dilema de la exclusión indígena, proponiéndose un diseño en etnias cuya base, en cuanto a lo territorial se refiere, se debería recortar nuevamente el país. Afirma que a la visión etnicista le suele acompañar una valoración de las democracias directas propias de las comunidades indígenas. Sugiere de manera alternativa válvulas de lo que se llamará asimetría diferencial, que incorpora variables indígenas a través de reconocimientos como el lingüístico o el jurídico-consuetudinario en el ordenamiento territorial estructural del Estado.

<sup>428</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. **Artículo 30. I. Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española.**

**II. En 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:**

1. *A existir libremente.*
2. *A su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión.*
3. *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.*
4. *A la libre determinación y territorialidad.*
5. *A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado.*
6. *A la titulación colectiva de tierras y territorios.*
7. *A la protección de sus lugares sagrados.*
8. *A crear y administrar sistemas, medios y redes de comunicación propios.*
9. *A que sus saberes y conocimientos tradicionales, su medicina tradicional, sus idiomas, sus rituales y sus símbolos y vestimentas sean valorados, respetados y promocionados.*
10. *A vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas.*
11. *A la propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos, así como a su valoración,*



*En tal sentido la expresión “naciones y pueblos indígenas originario campesinos”, no alude estrictamente ni a naciones ni a pueblos, que pudieran identificarse unos u otros en diferencia, así como tampoco lo hace con relación a indígenas, originarios o campesinos los mismos que pueden o no reclamar para sí una identidad propia, que se refiere a quienes habiendo poblado aún antes de la colonia, la amazonia, chaco, altiplano, llanos y valles, con rostros diferentes y diversidad de culturas, han mantenido a lo largo de la historia, sus raíces y filosofía de vida, naciones y pueblos indígena originario campesinos que hoy junto a todos los bolivianos y bolivianas habitamos la Madre Tierra formando el pueblo o nación boliviana que es de composición plural.*

***Lo “indígena originario campesino”, por otra parte, está vinculado precisamente a la composición plural del pueblo boliviano en cuya historia destacan, como señala el preámbulo de la Constitución Política del Estado, luchas, sublevaciones, marchas y movimientos que a lo largo del tiempo han ido estructurando a naciones y pueblos arraigados a la tierra, en torno a organizaciones cuyos planteamientos fueron trasladados a la asamblea constituyente<sup>429</sup>.***

La Constitución le reconoce el dominio ancestral sobre sus territorios y garantiza la libre determinación de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, lo que comprende su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y consolidación de sus entidades territoriales.<sup>430</sup> Por esta razón, las facultades deliberativa, legislativa, reglamentaria y ejecutiva, además de la jurisdiccional que poseen en exclusiva a diferencia de los demás niveles autonómicos; pueden ejercerlas

---

uso, promoción y desarrollo.

12. A una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo.

13. Al sistema de salud universal y gratuito que respete su cosmovisión y prácticas tradicionales.

14. Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión.

15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.

16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.

17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.

18. A la participación en los órganos e instituciones del Estado.

III. El Estado garantiza, respeta y protege los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos consagrados en esta Constitución y la ley.

<sup>429</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013**, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>430</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. Art. 2.

en forma oral o escrita con el único requisito de su registro, salvo en los casos en que la acreditación documentada sea indispensable (Ej. Estatuto Autonómico).<sup>431</sup>

Por ende, son acreedores de un derecho discriminatorio positivo en su favor, asignándosele un régimen autonómico propio integrado por la CPE, el Convenio 169 antes indicado, la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas ratificada por Ley N° 3760, del 7 de noviembre de 2007, así como las normas y procedimientos propios de los pueblos indígena originario campesinos y los estatutos de cada autonomía indígena originaria campesina.<sup>432</sup>

Estas connotaciones han sido interpretadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional bajo los siguientes fundamentos:

*“La autonomía indígena originario campesina adquiere características singulares y propias, puesto que es la **manifestación institucional de una realidad indígena** por largo tiempo postergada y alejada del acceso al poder político formal, adquiriendo por esta razón un carácter emancipatorio y liberador.*

*Se constituye, como reza el preámbulo constitucional, en un componente sustancial del proceso de construcción de una nueva estatalidad basada en la pluralidad “...económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra” y en la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos como una forma de reconocimiento a su existencia precolonial y el dominio ancestral sobre sus territorios, reconociéndosele, en el marco de la unidad del Estado, 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, como se expresa textualmente en el artículo 2 constitucional.*

*En esta línea de pensamiento, el artículo 289 de la CPE, indica: “La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia,*

---

<sup>431</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. Artículo 48.

<sup>432</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. Artículo 42.

*lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”.*

*Esta disposición constitucional confirma la configuración sustancialmente distinta que asiste a las autonomías indígena originario campesinas en razón a sus propias peculiaridades, estén constituidas a partir de los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) o de las circunscripciones municipales en caso de conversión y cuyo correlato organizativo formal, les es propio y especial, distinto a los restantes tipos de autonomía. En este caso se aplica, como se tiene expresado, el principio de autogobierno en un sentido extensivo, incluyendo todas las áreas funcionales del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) más el conjunto de órganos de gobierno que se ocupan de ellas (Entidad Territorial Autónoma [ETA]) que ejercen fracciones del poder público por delegación soberano/pueblo a través del proceso de asignación primario (proceso electoral), sea mediante la emisión de las preferencias de los ciudadanos mediante el voto individual, esto en la lógica de la democracia liberal de corte individual (un ciudadano un voto) o mediante la lógica de la democracia comunitaria, que engloba un número variable de mecanismos mediante los cuales los mandantes deciden y delegan colectivamente el poder a los sujetos que se harán cargo de sus instituciones de gobierno.*

*Es decir, en nuestro país la redistribución del poder se produce tanto en la dimensión funcional como en la territorial. En el primer caso (dimensión funcional, también denominada horizontal), el proceso de asignación primaria del poder se produce mediante mecanismos democráticos, sean de tipo electoral o propios de la democracia comunitaria, en función a las tres grandes áreas, ámbitos o esferas de funcionamiento o acción estatal: legislativa, ejecutiva y judicial (en el caso boliviano se añadiría un área muy específica, la electoral), cada cual con su aparato político y burocrático (entidad autónoma de gobierno) que le da cuerpo y la pone en movimiento a partir del reconocimiento de unas competencias específicas definidas en razón de la materia o sector específico en el marco de una política o servicio público, las cuales son a su vez motorizadas mediante el ejercicio de unas potestades o facultades a partir de las cuales se otorga a las entidades, unidades y funcionarios estatales un cierto nivel de autoridad.*

*En el segundo caso, la dimensión territorial (también reconocida como vertical) adquiere importancia principalmente en los Estados de tipo compuesto, en los que el proceso de distribución del poder se produce también*

en el territorio; es decir, que la asignación funcional de cuotas de poder se produce también a diferentes escalas espaciales, a unidades subnacionales de gobierno, reconociéndoseles: **a)** Ciertas prerrogativas en todas o algunas de las diferentes esferas de funcionamiento estatal antes descritas; **b)** Un aparato político/burocrático propio; **c)** Un catálogo competencial específico en cada una de esas esferas; y, **d)** Un conjunto de facultades o prerrogativas necesarias para su ejercicio, configurando una suerte de cualidad gubernativa restringida y diferenciada, asimétrica según la teoría, pues el volumen de poder reconocido a cada tipo autonómico no es necesariamente el mismo.

En este contexto, y en términos comparativos, los alcances de la autonomía indígena originario campesina son cualitativamente diferentes en relación a los otros tipos de autonomías reconocidos en la Constitución, y sólo a este nivel de autonomía es que se reconocen potestades correspondientes a la esfera de acción estatal judicial; vale decir, se les reconoce el derecho a su propio sistema de justicia, en cuyo ejercicio se deberán considerar, lógicamente, los límites constitucionales del artículo 191.II de la CPE, situación que no ocurre en los otros casos de autonomía”.<sup>433</sup>

Por ende, la conformación de la Autonomía Indígena Originario Campesina, se basa en los territorios ancestrales actualmente habitados por estos pueblos y naciones, y en la voluntad popular expresada en consulta de acuerdo a la Constitución y a la Ley<sup>434</sup>, replicando los mismos pasos y procedimiento expuestos precedentemente para constituir una nueva unidad territorial. Particularmente, la Norma Suprema establece los siguientes presupuestos para constituir una Autonomía Indígena Originario Campesina:

**Artículo 293. I. La autonomía indígena basada en territorios indígenas consolidados y aquellos en proceso, una vez consolidados, se constituirá por la voluntad expresada de su población en consulta<sup>435</sup> en conformidad a sus normas y procedimientos propios como único requisito exigible.**

**II. Si la conformación de una autonomía indígena originario campesina afectase límites de distritos municipales, el pueblo o nación indígena originario campesino y el gobierno municipal deberán acordar una nueva**

<sup>433</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 009/2013, del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>434</sup> Este mandato a ley hace referencia a dos leyes que serían aplicables al caso: LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010 y LEY N° 339 DE DELIMITACIÓN DE UNIDADES TERRITORIALES, del 14 de enero del 2013.

<sup>435</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009.

**delimitación distrital.** Si afectase límites municipales, **deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación**, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones particulares que señale la Ley.

**III. La Ley establecerá requisitos mínimos de población y otros diferenciados para la constitución de autonomía indígena originario campesina.**

**IV. Para constituir una autonomía indígena originario campesina cuyos territorios se encuentren en uno o más municipios, la ley señalará los mecanismos de articulación, coordinación y cooperación para el ejercicio de su gobierno.**

**Artículo 294. I.** La decisión de constituir una autonomía indígena originario campesina se adoptará de acuerdo a las normas y procedimientos de consulta, conforme a los requisitos y condiciones establecidos por la Constitución y la ley.

**II. La decisión de convertir un municipio en autonomía indígena originario campesina se adoptará mediante referendo conforme a los requisitos y condiciones establecidos por ley.**

**III. En los municipios donde existan comunidades campesinas con estructuras organizativas propias que las articulen y con continuidad geográfica, podrá conformarse un nuevo municipio, siguiendo el procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de requisitos y condiciones conforme a la Constitución y la ley.**

Sin perjuicio de los casos anteriores, la CPE admite también el supuesto de que dos o más pueblos indígenas originarios campesinos puedan conformar una Autonomía Indígena Originario Campesina. También puede ocurrir que la AIOC se establezca sobre una región, en cuyo caso la LMAD prevé que no es necesario disolver las entidades que le dieron origen pudiendo coexistir ambos niveles de gobierno, ejerciendo cada uno sus competencias respectivas. En todo caso la disolución de las entidades territoriales que conformen la región, deberá ser resultado de un proceso de consulta o referendo de acuerdo a la Ley N° 26 del Régimen Electoral, pudiendo conformar un único gobierno autónomo indígena originario campesino para toda la región.<sup>436</sup>

---

<sup>436</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. Art. 46.

El referendo para constituir este tipo de autonomía y las demás en general se encuentra regulado por la Ley N° 26 del Régimen Electoral de la siguiente manera:

**Artículo 24. (REFERENDOS PARA AUTONOMÍAS).** *La decisión de constituir una autonomía regional se adoptará mediante referendo promovido por iniciativa popular en los municipios que la integran.*

*La decisión de convertir un municipio en autonomía indígena originario campesina se adoptará mediante referendo promovido por iniciativa popular en el municipio correspondiente.*

*La decisión de agregar municipios, distritos municipales y/o autonomías indígena originario campesinas para conformar una región indígena originario campesino podrá adoptarse mediante referendo promovido por iniciativa popular y/o de acuerdo a sus normas y procedimientos propios de consulta, según corresponda, y conforme a los requisitos y condiciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la Ley. Estos referendos no se tomarán en cuenta para efectos de la frecuencia establecida en el artículo 17 de la presente Ley.*

Por su parte, la LMAD regula los resultados del referendo o consulta para constituir AIOC's en los siguientes términos:

**Artículo 52. (RESULTADO DEL REFERENDO O CONSULTA POR LA AUTONOMÍA).**

**I.** *Si en el referendo la opción por el “Si” obtiene la mayoría absoluta de los votos, la o las entidades territoriales adoptan la cualidad autonómica.*

**II.** *Si el resultado del referendo fuese negativo, la iniciativa se extinguirá, no pudiendo realizarse una nueva sino una vez que haya transcurrido el tiempo equivalente a un periodo constitucional. (...)*

**IV.** *En el caso de la conformación de una autonomía indígena originaria campesina regional, si el resultado fuese negativo en cualquiera de las entidades territoriales participantes, a solicitud expresa de las que sí la hubiesen aprobado y que mantengan continuidad geográfica, se repetirá la consulta o referendo para la conformación de la autonomía indígena originaria campesina regional en esas entidades territoriales, dentro de los siguientes ciento veinte (120) días. Si nuevamente se tuviese un resultado negativo, la iniciativa se extinguirá, no pudiendo realizarse una nueva que*

*involucre a cualquiera de las entidades territoriales participantes sino una vez que haya transcurrido el tiempo equivalente a un periodo constitucional.*

***V. El resultado positivo de la consulta por la autonomía mediante normas y procedimientos propios, en un territorio indígena originario campesino que haya cumplido con los requisitos establecidos en la presente Ley, es condición suficiente para la creación de la unidad territorial correspondiente, que deberá ser aprobada por ley en el plazo de noventa (90) días de manera previa a la aprobación de su estatuto autonómico por referendo.***

Complementariamente, dicha ley prevé que la conversión de municipio en Autonomía Indígena Originario Campesina se activa por iniciativa popular para referendo, impulsada por las autoridades indígena originario campesinas siguiendo el procedimiento establecido en la mentada Ley N° 26 del Régimen Electoral.<sup>437</sup> Esta iniciativa será vinculante para el Concejo Municipal. Asimismo, la conversión de Autonomía Regional a Autonomía Indígena Originario Campesina igualmente se podrá activar por referendo o consulta según normas y propios, cuando corresponda, siguiendo las condiciones y procedimientos previstos en la Ley del Régimen Electoral indicada.

Pero puede darse el supuesto que una Autonomía Indígena Originario Campesina quiera transformarse en Autonomía Indígena Originario Campesina “Regional”, lo cual se activará mediante iniciativa de los gobiernos autónomos indígenas originarios campesinos, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, y si corresponde en las autonomías

---

<sup>437</sup> **LEY N° 26 DEL RÉGIMEN ELECTORAL**, del 30 de junio de 2010. *Artículo 16. (INICIATIVA). La convocatoria a referendo se puede hacer mediante iniciativa estatal o mediante iniciativa popular (...) II. Iniciativa popular, puede ser adoptada:*

*(...) c) Para Referendo Municipal, por iniciativa ciudadana apoyada con firmas y huellas dactilares de por lo menos el treinta por ciento (30%) de ciudadanas y ciudadanos inscritas e inscritos en el padrón electoral del municipio en el momento de la iniciativa. El Tribunal Electoral Departamental competente verificará el cumplimiento de este requisito.*

*Artículo 20. (CONVOCATORIA).*

*I. La instancia legislativa competente, cumplido el procedimiento (...) y habiendo recibido los antecedentes y la propuesta de iniciativa popular, sancionará la Ley de convocatoria al Referendo, con una anticipación de por lo menos noventa (90) días a la fecha de realización de la votación.*

*II. En caso que la instancia legislativa competente no convoque a Referendo en el plazo de treinta (30) días posteriores a la recepción de los antecedentes, el Tribunal electoral competente queda habilitado para emitir la convocatoria.*

*III. No se podrá convocar a Referendo si está vigente el Estado de Excepción en el ámbito territorial donde se promueve su realización.*

*Artículo 21. (RÉGIMEN DE REFERENDO). Al Referendo se aplican las disposiciones del proceso de votación establecidas en esta Ley, en lo pertinente, con las siguientes variaciones y/o precisiones:*

*(...) c) Los resultados del Referendo serán válidos si votaron por lo menos el cincuenta por ciento más uno (50% más 1) de las electoras y electores de la respectiva circunscripción electoral y si los votos válidos son más que la sumatoria total de los votos blancos y nulos.*

*d) La opción que obtenga la mayoría simple de votos válidos emitidos será la ganadora.*

*El Tribunal Supremo Electoral remitirá los resultados a la autoridad competente, para su cumplimiento y ejecución.*

municipales, mediante iniciativa popular para referendo.<sup>438</sup>

En cuanto al procedimiento de consulta mediante normas y procedimientos propios, cabe aclarar que Consulta Previa es un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa, que en el caso de la participación de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, se hace respetando sus normas y procedimientos propios. Las conclusiones, acuerdos o decisiones tomadas en el marco de la consulta previa no tienen carácter vinculante, pero deberán ser considerados por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda.<sup>439</sup>

Aclara la LMAD que la consulta será supervisada por el Órgano Electoral a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), en conformidad al régimen electoral. Luego de la observación y acompañamiento, el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) elaborará un Informe de Acompañamiento en el que se señalará los resultados de la consulta previa. Este Informe, incluyendo su material audiovisual, será difundido mediante el portal electrónico en internet del Tribunal Supremo Electoral.<sup>440</sup>

En suma, la Autonomía Indígena Originario Campesina puede constituirse a partir de la jurisdicción territorial de: Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC's), municipios y regiones.<sup>441</sup> La integración territorial de las AIOC's se encuentran reguladas por la LMAD en los siguientes términos:

***Artículo 47. (INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA).***

***I. Si convertido un municipio en autonomía indígena originaria campesina, incluyese solo parcialmente uno o más territorios indígena originario campesinos, se podrá iniciar un proceso de nueva delimitación para integrar la totalidad del territorio indígena originario campesino a la autonomía indígena originaria campesina, mediante consulta por normas y procedimientos propios al o los pueblos indígenas del o los territorios indígena originario campesino correspondientes, que deberá ser aprobada por ley del***

---

<sup>438</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. Art. 50.

<sup>439</sup> LEY N° 26 DEL RÉGIMEN ELECTORAL, del 30 de junio de 2010. Arts. 39.

<sup>440</sup> LEY N° 26 DEL RÉGIMEN ELECTORAL, del 30 de junio de 2010. Arts. 40-41.

<sup>441</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009. Art. 291-I, conc. Art. 44 LMAD.



nivel central del Estado. La norma correspondiente establecerá facilidades excepcionales para este proceso.

**II. La conformación de una región indígena originaria campesina autónoma no implica la desaparición de las entidades territoriales que la conforman. Sin embargo, se crearán incentivos a la fusión de entidades territoriales en el seno de la región y la norma correspondiente establecerá facilidades para este proceso.**

**III. Uno o varios distritos municipales indígena originario campesinos podrán agregarse a entidades territoriales indígena originario campesinas colindantes, previo proceso de nueva definición de límites municipales y los procesos de acceso a la autonomía indígena originaria campesina establecidos en la presente Ley.**

**IV. Una o varias comunidades indígena originario campesinas con territorio consolidado podrán agregarse a entidades territoriales indígena originario campesinas colindantes, de la misma nación o pueblos indígena originario campesino o afines, previo acuerdo entre las partes y proceso de nueva definición de límites municipales y los procesos de acceso a la autonomía indígena originario campesino establecidos en la presente Ley.**

**V. Podrán constituirse en una sola autonomía indígena originaria campesina, la agregación de territorios indígena originario campesinos con continuidad territorial, pertenecientes a uno o a diferentes pueblos o naciones indígena originario campesinos que tengan afinidad cultural, si en conjunto cumplen con los requisitos establecidos en el Artículo 56 de la presente Ley.**

**VI. Los territorios indígena originario campesinos que no se constituyan en autonomía podrán constituirse en distritos municipales indígena originario campesinos, de acuerdo a la normativa en vigencia.**

**VII. La presencia de terceros al interior del territorio indígena originario campesino no implica discontinuidad territorial.**

Finalmente, es menester acotar que el Gobierno Autónomo de la AIOC se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad. De hecho, hasta su Estatuto autonómico lo deben elaborar bajo sus normas y procedimientos propios, y adoptarán la denominación que estimen conveniente.<sup>442</sup>

---

<sup>442</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009. Arts. 292 y 296, conc. Art. 46-III LMAD.

Ahora bien, explicando de manera más sucinta toda esta variedad de opciones que el ordenamiento jurídico boliviano regula para constituir una AIOC, me permito citar el análisis que Xavier Albó realiza al efecto:

*“(…) En rigor esta autonomía IOC no es un cuarto nivel, sino una cualidad gubernativa que se puede realizar en instancias territoriales distintas, a saber: “los territorios IOC y los municipios y regiones que adoptan tal cualidad” (Artículo 291.1). (…) La vía municipal (...) Puede aplicarse de inmediato, si oficializan su voluntad, elaboran su estatuto (sujeto a control de constitucionalidad) y lo avalan todo con un referendo local. Si lo ganan, a sus 43 competencias autonómicas locales exclusivas añadirán otras 23 como IOC, aunque en la práctica varias competencias municipales e IOC pueden fusionarse.*

*La vía territorio IOC viene a ser la culminación del proceso iniciado con el Artículo 171 de la CPE de 1994 y la Ley INRA<sup>443</sup> de 1996, que introdujeron la figura de TCO, como territorios indígenas camuflados y sólo desde la ventana trasera del régimen agrario. Toma la forma de propiedad agraria colectiva en la que, a la vez, se reconoce ya el derecho a los otros recursos naturales renovables y al ejercicio de sus propias normas para resolver conflictos. Esto último es lo que entró por la ventana (...) Esta vía es particularmente relevante*

---

<sup>443</sup> Se refiere a la **LEY DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA**, de 18 de octubre de 1996, que establecía las siguientes garantías en relación a la propiedad agraria: **ARTÍCULO 3° (Garantías Constitucionales).**

*I. Se reconoce y garantiza la propiedad agraria privada en favor de personas naturales o jurídicas, para que ejerciten su derecho de acuerdo con la Constitución Política del Estado, en las condiciones establecidas por las leyes agrarias y de acuerdo a las leyes.*

*II. Se garantiza la existencia del solar campesino, la pequeña propiedad, las propiedades comunarias, cooperativas y otras formas de propiedad privada. El Estado no reconoce el latifundio.*

*III. Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171° de la Constitución Política del Estado. La denominación de **tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena**, de conformidad a la definición establecida en la parte N del Convenio 169 de la organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991. **Los títulos de tierras comunitarias de origen otorgan en favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas.** El uso y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en tierras comunitarias de origen se regirá por lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en las normas especiales que los regulan. Las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas, enajenadas, gravadas embargadas, ni adquiridas por prescripción. La distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente se regirá por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres. En la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos, en relación a los pueblos indígenas y originarios, deberá considerarse sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional (...)*

*para la tierras bajas pero su aplicación puede resultar más lenta porque las TCO de las que se parte, deben estar ya tituladas y además, al surgir sólo como propiedades agrarias, no se había dado importancia en ellas a si se cruzaban o no límites municipales o incluso departamentales (...)*

*La tercera vía es la **regional** y será todavía más lenta por cuanto debe surgir de “la agregación de municipios, distritos municipales y/o autonomías indígenas originario campesinas” (Artículo 295.II). Es sugerente, sin embargo porque, a diferencia de otras autonomías regionales (Artículo 280), tiene dos especificidades: primero no puede surgir sólo de la agregación de municipios sino también de otras porciones sub e intermunicipales; y, segundo, ésta si puede tener capacidad de legislar al menos en lo referente a las competencias exclusivas IOC que asume como región IOC. Esta vía regional IOC permitirá la reconstrucción de las jurisdicciones territoriales mayores (como el suyu aymara Pakajaki, que abarca nueve municipios) y acercarnos, incluso, al sueño de abarcar todo el territorio de una determinada nación y pueblo IOC, como el guaraní, o buenas porciones de él (...).”<sup>444</sup>*

Un último punto que falta precisar es la facultad jurisdiccional excepcionalmente reconocida a favor de este tipo de Autonomía. La Constitución Boliviana regula lo siguiente<sup>445</sup>:

***Artículo 190. I.** Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.*

***II.** La jurisdicción indígena originaria campesina **respeto el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías** establecidos en la presente Constitución.*

***Artículo 191. I.** La jurisdicción indígena originario campesina se fundamenta en un vínculo particular de las personas que son miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino.*

***II.** La jurisdicción indígena originario campesina se **ejerce en los siguientes***

---

<sup>444</sup> ALBÓ, Xavier. Artículo: “Lo indígena originario campesino en la nueva Constitución”. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional*. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. La Paz-Bolivia. 2010. Págs. 722-723.

<sup>445</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009.

***ámbitos de vigencia personal, material y territorial:***

***1. Están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino, sea que actúen como actores o demandado, denunciante o querellante, denunciados o imputados, recurrentes o recurridos.***

***2. Esta jurisdicción conoce los asuntos indígena originario campesinos de conformidad a lo establecido en una Ley de Deslinde Jurisdiccional.***

***3. Esta jurisdicción se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino.***

***Artículo 192. I. Toda autoridad pública o persona acatará las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina.***

***II. Para el cumplimiento de las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina, sus autoridades podrán solicitar el apoyo de los órganos competentes del Estado.***

***III. El Estado promoverá y fortalecerá la justicia indígena originaria campesina. La Ley de Deslinde Jurisdiccional, determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas.***

Por tanto, el ejercicio de esta facultad jurisdiccional les permite a las NyPIOC aplicar sus normas y procedimientos propios en la administración de justicia sobre sus miembros o integrantes dentro de sus límites territoriales y que le ha merecido el reconocimiento constitucional de una jurisdicción especial, la jurisdicción indígena originaria campesina. En la administración de justicia podrán apartarse del régimen sancionador tradicional aplicable a los demás bolivianos, pero al hacerlo deberán mantenerse dentro de los límites constitucionales, esto es, respetando los más elementales derechos humanos y fundamentales que protege y garantiza la Norma Suprema, particularmente el derecho a la vida e integridad de las personas.

Empero, es lamentable que al administrar justicia, existan antecedentes de excesos cometidos por parte de algunas NyPIOC que llegaron incluso a acabar con la vida de algunos de sus miembros aplicando sus tipos de sanciones culturalmente admitidos, desnaturalizando con ello la potestad que les ha sido constitucionalmente conferida. Por eso, acertadamente la jurisprudencia constitucional refiere lo siguiente:

*“(...) Respecto a la unidad del Estado boliviano, en el marco de la Constitución de 1967, la SC 0295/2003-R de 11 de marzo, había establecido que: “No obstante la importancia de las costumbres socioculturales y el respeto que la sociedad debe demostrarles, no se debe olvidar que las instituciones sociales de las comunidades campesinas y pueblos indígenas no existen aisladas, forman parte de un contexto social mucho más amplio y complejo. Precisamente ahí radica el problema para definir los sutiles límites entre la ‘justicia comunitaria’ y la ‘justicia oficial’, entre el derecho consuetudinario y el ordenamiento jurídico general imperante en el país, sin lesionar ninguno de ellos. Para no incurrir en el peligro de desconocer el valor y fundamento de las costumbres y culturas ancestrales, o, de vulnerar el orden legal establecido, debe llegarse a un punto de convergencia tal en el que ambos encuentren convivencia armónica, sin que ninguno avasalle al otro, resguardando en ambos, los derechos colectivos de las comunidades y los derechos fundamentales de las personas” y posteriormente con la reforma constitucional del año 2009 y la conformación de autonomías indígenas no se quebranta la unidad sino se la fortalece incluyendo las diferencias en un marco de complementariedad<sup>446</sup>.*

En resumen, la AIOC se expresa en cuatro componentes<sup>447</sup>:

1. *Sistema jurídico y jurisdiccional propio*: Porque ejercen funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, aplicando sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios, lo que en doctrina se denomina “Derecho Consuetudinario”.
2. *Sistema político propio*: Porque se respetan sus instituciones y ejercen sus derechos políticos en el marco de la democracia comunitaria, pudiendo elegir a sus representantes, designarlos o nominarlos en base a sus normas y procedimientos propios, lo que le permite ciertos privilegios dentro del régimen electoral tales como: creación de una circunscripción especial para que puedan ejercer sus derechos políticos en base a sus usos y costumbre, la aplicación de una consulta previa sobre cualquier medida legislativa o administrativa que pudiera afectarles bajo supervisión del órgano

---

<sup>446</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 009/2013, del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>447</sup> ALBÓ, Xavier. Artículo: “Lo indígena originario campesino en la nueva Constitución”. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional...* Op. Pág. 735.

electoral, entre otros. El más cuestionado es el que tienen de votar dentro de su circunscripción electoral especial<sup>448</sup>, pues aprovechando el empadronamiento electoral de muchos de sus miembros en circunscripciones uninominales por ejemplo, se ha prestado a fraude electoral al votar tanto en una y otra circunscripción, quebrantando así el principio democrático de “Una persona, un voto”<sup>449</sup>.

3. *Sistema económico propio*: Pues gozan del reconocimiento de su forma de organización económica particular, lo que la CPE ha denominado bajo una concepción de “economía plural” como organizaciones económicas comunitarias.<sup>450</sup>
4. *Sistema cultural propio*: Implica el reconocimiento a su identidad cultural, creencias religiosas, prácticas y costumbres, cosmovisión y lugares sagrados.

---

<sup>448</sup> **LEY N° 26 DEL RÉGIMEN ELECTORAL**, del 30 de junio de 2010. *Artículo 61. (ELECCIÓN DE DIPUTADAS O DIPUTADOS EN CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES).I. Se establecen siete (7) Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas en el territorio nacional, de acuerdo a la distribución definida en el artículo 57 de la presente Ley.*

*II. Las Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas, no trascenderán los límites departamentales y solo podrán abarcar áreas rurales. El Tribunal Supremo Electoral determinará estas circunscripciones con base en la información del último Censo Nacional, información actualizada sobre Radios Urbanos y los datos oficiales del INRA sobre Tierras Comunitarias de Origen (TCO) Tituladas o Territorios Indígena Originario Campesino (TIOC) y otra información oficial, a propuesta de los Tribunales Electorales Departamentales. No se tomará en cuenta la media poblacional de las circunscripciones uninominales.*

*III. Las Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas podrán estar conformadas por Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC), comunidades indígena originario campesinas, municipios con presencia de pueblos indígena originario campesinos y asientos electorales; pertenecerán a naciones o pueblos que constituyan minorías poblacionales dentro del respectivo Departamento; podrán abarcar a más de una nación o pueblo y no será necesario que tengan continuidad geográfica.*

*IV. La determinación de los asientos electorales que conforman las Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas se efectuará en consulta y coordinación con las organizaciones indígena originario campesinas, en el marco de los párrafos precedentes.*

*V. En cada Circunscripción Especial Indígena Originario Campesina se elegirán un representante titular y suplente, por simple mayoría de votos válidos, en las condiciones que fija la Constitución Política del Estado y la presente Ley. En caso de empate, se dará lugar a segunda vuelta electoral entre las candidatas o candidatos empatados, se efectuará con el mismo padrón electoral y nuevos jurados de mesa de sufragio, en el plazo de veintiocho (28) días después de la primera votación.*

*VI. La postulación de candidatas y candidatos a las Circunscripciones Especiales Indígenas Originarias Campesinas se efectuará a través de las organizaciones de naciones o pueblos indígena originario campesinos o las organizaciones políticas, debidamente registradas ante el Órgano Electoral Plurinacional.*

*VII. A estas candidaturas se aplicará el criterio de paridad y alternancia, dispuesto por el artículo 11 de esta Ley.*

*VIII. Ninguna persona podrá votar simultáneamente en una circunscripción uninominal y en una circunscripción especial indígena originario campesina. A tal efecto se elaborarán papeletas diferenciadas y listas separadas de votantes. Los criterios para el registro serán definidos mediante reglamento por el Tribunal Supremo Electoral*

<sup>449</sup> **LEY N° 26 DEL RÉGIMEN ELECTORAL**, del 30 de junio de 2010. *Artículo 57. (DE LA DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS). (...)II. Las circunscripciones especiales corresponden, en cada uno de los Departamentos, a las siguientes naciones y pueblos indígena originario campesinos minoritarios: Departamento Naciones y pueblos indígenas minoritarios La Paz: Afroboliviano, Mositén, Leco, Kallawayá, Tacana y Araona. Santa Cruz: Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Yuracaré –Mojeño. Cochabamba: Yuki y Yuracaré. Oruro: Chipaya y Murato. Tarija: Guaraní, Weenayek y Tapiete. Beni: Tacana, Pacahuara, Itonama, Joaquiniano, Maropa, Guarasugwe, Mojeño, Sirionó, Baure, Tsimane, Movima, Cayubaba, Moré, Cavineño, Chácobo, Canichana, Mositén y Yuracaré Pando Yaminagua, Pacahuara, Esse Eja, Machinerí y Tacana.*

<sup>450</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. *Artículo 307. El Estado reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria. Esta forma de organización económica comunitaria comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos.*

#### **IV.7. Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas.**

Respecto de los Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, la LMAD establece lo siguiente:

##### ***Artículo 60. (NATURALEZA JURÍDICA).***

*I. El estatuto autonómico es la norma institucional básica de las entidades territoriales autónomas, de naturaleza rígida, cumplimiento estricto y contenido pactado, reconocida y amparada por la Constitución Política del Estado como parte integrante del ordenamiento jurídico, que expresa la voluntad de sus habitantes, define sus derechos y deberes, establece las instituciones políticas de las entidades territoriales autónomas, sus competencias, la financiación de éstas, los procedimientos a través de los cuales los órganos de la autonomía desarrollarán sus actividades y las relaciones con el Estado.*

*II. El estatuto y la carta orgánica están subordinados a la Constitución Política del Estado y en relación a la legislación autonómica tiene preeminencia.*

Con relación a su naturaleza jurídica el Tribunal Constitucional Plurinacional expresa lo siguiente:

*Dicho artículo delimita los alcances de este tipo de normas básicas a partir de un carácter doble:*

*1) Dispositivo/dogmático, pues determina las características de identidad territorial (cultural, histórica, etc.), los valores y principios sobre los que se asienta su institucionalidad gubernativa, además de reconocer los derechos y deberes de los estantes y habitantes del nivel territorial del que se trate, siempre dentro de los límites constitucionales como es lógico; y,*

*2) Orgánico, generalmente más amplio, en el que desarrollan con mayor detalle las bases para la organización y funcionamiento de las entidades territoriales autónomas (gobiernos subnacionales).*

*(...) En cuanto a sus características intrínsecas, las normas orgánicas territoriales poseen elementos cualificadores que las hacen diferentes al resto de legislación autonómica:*

- i) Son normas de validez derivada, pues son secundarias a la Constitución Política del Estado, de la cual se desprenden (como todas las normas de acuerdo al 410.II constitucional);*
- ii) Son aprobadas previo control de constitucionalidad y vía referendo lo que las hace cualitativamente diferentes al resto de legislación autonómica;*
- iii) Se aplican a un segmento del territorio nacional (jurisdicción subnacional) coexistiendo con otras normas aplicadas en el mismo territorio de acuerdo a la distribución de competencias establecido por la Constitución;*
- iv) Tienen carácter abstracto por su generalidad;*
- v) Su naturaleza rígida deviene del procedimiento especial que las origina y los candados impuestos para su reforma; y,*
- vi) Contenido pactado, pues su construcción debe ser altamente participativa, proyectándose como el resultado de un verdadero “pacto territorial” perfeccionado con el control previo de constitucionalidad y el voto popular mediante referendo.<sup>451</sup>*

*En tal sentido, las normas básicas territoriales (proyecto de estatutos autonómicos y cartas orgánicas) tienen un carácter esencialmente distinto al resto de la normativa tanto nacional como subnacional y los probables conflictos o colisiones con aquellas deberán ser resueltos en la vía conciliatoria ante el Servicio Estatal de Autonomías que oficiará de mediador y, en caso de persistir la disputa, ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (artículo 202.3 de la CPE).<sup>452</sup>*

Prosigue la LMAD estableciendo con relación a la entrada en vigencia de los Estatutos<sup>453</sup> lo siguiente:

---

<sup>451</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 008/2013**, del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>453</sup> **CORCUERA ATIENZA, Javier.** *El movimiento constituyente y elaboración del Estatuto de Guernica (1975-1979).* **MARCIAL PONS HISTORIA. INSTITUTO DE HISTORIA SOCIAL VALENTÍN FORONDA.** *La autonomía Vasca en la España contemporánea (1808-2008).* Luis Castells y Arturo Cajal (eds). Madrid-España. 2009. Págs. 321-343. Narra este autor el movimiento constituyente y elaboración del estatuto de Guernica (1975-1979), explicando que la disolución de las Cortes Generales el 29 de diciembre de 1978, fecha en que entraba en vigor la Constitución y en que se habían presentado al Congreso los respectivos proyectos de Estatuto de autonomía para el País Vasco y Cataluña, retrasó la tramitación de éstos y contribuyó a la modificación de las condiciones de la negociación. El texto aprobado por los parlamentarios vascos experimentó al pasar por las Cortes algunas modificaciones relacionadas unas con la atemperación de determinados aspectos con excesiva carga ideológica nacionalista, otras con ajustes a la constitucionalidad en materia de competencias. El pacto del que nace el Estatuto de Autonomía no es tanto un acuerdo entre la Comunidad y el Estado, sino más bien acuerdo entre las distintas fuerzas políticas vascas. En todo caso expresaba un nuevo contrato social que permitió grados de desarrollo inimaginables a partir de 1977, y cuyos vacíos y ambigüedades pudieron ser superados merced a la voluntad de las instituciones nacidas del voto ciudadano.



**Artículo 61. (DE LOS ESTATUTOS Y CARTAS ORGÁNICAS). I.** *El estatuto autonómico departamental entrará en vigencia:*

*1. Para los departamentos que optaron a la autonomía en el **referendo del 6 de diciembre de 2009**, cuando la Asamblea Departamental elabore y apruebe por dos tercios (2/3) del total de sus miembros, se sujete a control de constitucionalidad y se someta a referendo aprobatorio en los cinco departamentos.*

*2. Para los departamentos que accedieron a la autonomía en el **referendo del 2 de julio del 2006**, la Asamblea Departamental deberá adecuar sus estatutos a la Constitución Política del Estado por dos tercios (2/3) del total de sus miembros y sujetarlos a control de constitucionalidad.*

**II.** *El estatuto autonómico que corresponde a las autonomías indígena originaria campesinas y las autonomías regionales es la norma cuya aprobación de acuerdo a los términos y procedimientos señalados en la presente Ley, es condición previa para el ejercicio de la autonomía.*

**III.** *La carta orgánica, que corresponde a la autonomía municipal, es la norma a través de la cual se perfecciona el ejercicio de su autonomía, y su elaboración es potestativa. En caso de hacerlo, es el concejo municipal el que sin necesidad de referendo por la autonomía, seguirá el procedimiento establecido por ley.*

Este dispositivo una vez más excede el alcance que el artículo 271 de la CPE asignaba a la LMAD, pues entre ellos se preveía regular la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, *no de aquellos que estuvieran en proceso de adecuación* a la Norma Suprema en observancia de su disposición transitoria tercera.

Salta a la vista que el propósito de este dispositivo por parte del Legislativo Plurinacional era restarle aplicabilidad a los textos de Estatutos aprobados con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Constitución, desconociendo al efecto el mandato popular expresado democráticamente, desconocimiento que luego el Tribunal Constitucional Plurinacional reivindicó en alguna medida al reconocer expresamente la legitimidad de los procesos electorales llevados a cabo para la aprobación de Estatutos preconstitucionales (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija), por el voto del soberano expresado en urnas, entendimiento que ya había sentado como línea jurisprudencial, la **Sentencia Constitucional N° 0045/2006**, de fecha 02 de junio de 2006:

*“(…) A tiempo de instaurar mecanismos de democracia participativa, ha consagrado el referéndum, como uno a través del cual el pueblo puede expresar su opinión sobre una decisión política de trascendental importancia; y regulando los alcances del dictamen vertido, el legislador le ha concedido al resultado del referéndum carácter vinculante para todas las autoridades e instancias competentes; vale decir, que ninguna autoridad puede oponerse a lo determinado por el pueblo mediante la exteriorización de su decisión en un referéndum; (…)*

*Conforme a lo anotado, los resultados de la consulta popular o referéndum tienen carácter vinculante; al respecto también conviene advertir que al concederle tal categoría, se consagra al resultado de un referéndum como la toma de una decisión por el titular de la soberanía, el pueblo, sin necesidad de acudir a sus eventuales representantes en los tres poderes del Estado; de ahí emerge la obligatoriedad para estos tres poderes de acatar y estar vinculados a dicha decisión sin que puedan oponerse, pues es una decisión de la instancia superior, cual es aquella conformada por los titulares de la soberanía. Dicho de otra manera, **cuando el resultado de un referéndum es por la toma de una decisión política, debe asumirse como si dicha decisión ya hubiera sido tomada, quedándole sólo a los poderes del Estado, que ejercen la soberanía por delegación del pueblo, la INSTITUCIONALIZACIÓN DE TAL DECISIÓN** mediante los instrumentos normativos o de decisión adecuados; en ese contexto, es necesario precisar que **los actos de los poderes constituidos destinados a cumplir el mandato imperativo instituido en un referéndum, pueden ser sometidos al sistema de control de constitucionalidad, precisamente para evitar que la voluntad popular sea burlada**”*

Lo lamentable es que el pronunciamiento jurisprudencial emitido con posterioridad a la entrada en vigencia de la CPE y que reivindicó la legitimidad de estos procesos electorales de trascendencia histórica, no pudo depurar del ordenamiento jurídico boliviano la disposición contenida en el artículo 61-I numeral 2) de la LMAD, pues fue emitido a tiempo de realizarse el control de constitucionalidad del proyecto de Estatuto de Pando<sup>454</sup> y no por acción abstracta de inconstitucionalidad contra dicho precepto legal.

---

<sup>454</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 008/2013, del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia.

Un aditamento más que corresponde citar en favor a la vigencia y validez de los Estatutos autonómicos aprobados pre-constitucionalmente, sujetos a adecuación, es que de acuerdo a lo establecido en la norma que regula al Tribunal Constitucional Plurinacional se presume la constitucionalidad de toda norma hasta en tanto dicho Tribunal no declare expresamente su inconstitucionalidad, siendo por tanto aplicables sus preceptos pese a no encontrarse adecuados, hasta que dicho Tribunal se pronuncie en contrario.<sup>455</sup> Esta presunción constitucional estaba incluso contemplada antes de entrar en vigencia la nueva CPE en el artículo 2 de la Ley N° 1836 del Tribunal Constitucional, del 1 de abril de 1998, y que por tanto, era la norma aplicable al momento histórico en que los Estatutos autonómicos fueron aprobados mediante referendo y posteriormente, puestos en vigencia por las legislaciones autonómicas de cada Departamento, sobre las que también primaba y prima la misma presunción de constitucionalidad, hasta en tanto el máximo guardián de la Ley Fundamental se pronuncie en contrario.

Un punto más que es necesario acotar es lo implica un proceso de adecuación y que la jurisprudencia constitucional explicitó a tiempo de realizar el control de constitucionalidad del Proyecto de Estatuto de Pando con estos lineamientos:

*El término “adecuación” es definido por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, como el acto de adecuar, es decir, de “proporcionar, acomodar, apropiar algo a otra cosa”, en este sentido, el proceso de adecuación de aquellos proyectos de estatutos autonómicos elaborados con anterioridad a la vigencia de la Constitución conlleva, sin duda alguna, la necesidad de ajustes a efecto de compatibilizar sus contenidos y así posibilitar un funcionamiento armónico.*

*En este contexto, todo proceso de adecuación de una norma (contrastada) a otra (referente de contrastación), implicará un fenómeno inevitable de ajuste o modificación de intensidad variable en la primera, sin lo que se haría imposible lograr los niveles de congruencia o consonancia mínimos que garanticen un funcionamiento normativo armónico entre ambas. De esta forma, los proyectos de estatutos autonómicos departamentales inmersos en las previsiones de la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución Política del Estado, deberán enfrentar una inevitable alteración en sus*

---

<sup>455</sup> LEY N° 027 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL, del 06 de julio del 2010. Artículo 5. (PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD). *Se presume la constitucionalidad de toda ley, decreto, resolución y actos de los Órganos del Estado en todos sus niveles, hasta tanto el Tribunal Constitucional Plurinacional resuelva y declare su inconstitucionalidad.*

*contenidos, con alcances y dimensiones variables en proporción al volumen de incompatibilidad presente en cada caso.*

*Por otra parte, no puede dejar de considerarse que aún con discordancias constitucionales, estos proyectos estatutarios gozan, en razón de haber sido refrendados por la ciudadanía mediante referendo, de un nivel de legitimidad de origen concreto, hecho político que ha sido reconocido por la propia Constitución Política del Estado, al disponer que la única condición para su vigencia es la declaratoria de constitucionalidad producto del control previo de competencia del Tribunal Constitucional Plurinacional.(...)*

*Por otra parte, bajo una interpretación amplia del artículo 53.I de la LMAD, que señala: “...los órganos deliberantes **elaborarán participativamente** y aprobarán por dos tercios (2/3) de votos del total de sus miembros el proyecto de proyecto de Estatuto autonómico o carta orgánica:...” (el resaltado es nuestro), y el artículo 60 de la misma Ley, refiere que los proyectos de estatutos autonómicos tienen un **contenido pactado**, se infiere que el proceso de adecuación tendría que seguir estos mismos criterios, constituyéndose en un proceso altamente participativo de tal forma que el contenido normativo producto de la adecuación sea de consenso, es decir, un verdadero pacto territorial, garantizándose con ello que la legitimidad emergente de los referendos de 2006 (acceso a la autonomía) y 2008 (aprobación preconstitucional de los proyectos de estatutos), se mantenga intacta, indistintamente del volumen de reformas o modificaciones aplicadas al texto estatutario inicial, aspecto que tampoco queda en los alcances del control de constitucionalidad sino que únicamente puede verificarse con la aceptabilidad y legitimidad del proyecto de estatuto autonómico a los ojos de los ciudadanos. De ahí se tiene que, cuando el párrafo II de la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución Política del Estado, dispone que los “...departamentos que optaron por la Autonomía Departamental en el referendo de 2 de julio de 2006, deberán adecuar sus estatutos a esta Constitución y sujetarlos a control de constitucionalidad”, entendiéndose que con el cumplimiento de este trámite y la aplicación de un proceso de adecuación participativo, los proyectos de estatutos ya aprobados en referendo ingresarán en vigor de inmediato pues la realización de uno nuevo en estos casos ya no es obligatorio.<sup>456</sup>*

---

<sup>456</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 008/2013, del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia.

Cabe resaltar con relación al texto de la jurisprudencia transcrito que dos aspectos positivos pueden extraerse de dicho razonamiento: Primeramente, aclarar que durante el proceso de adecuación a la CPE, el Estatuto original aprobado por referendo previamente a su entrada en vigencia, necesariamente variaría en su redacción para ser compatible con ésta. El segundo, es la ratificación de que dichos Estatutos sujetos a adecuación gozan de legitimidad en razón a su origen concreto: el referendo.

Sin embargo, lo reprochable de este precedente constitucional es lo siguiente: Primero, que la disposición transitoria tercera de la CPE no condiciona la entrada en vigencia de los Estatutos aprobados por referendo preconstitucional, sino que dispone que deban adecuarse a ésta e inclusive le reconoce a los Departamentos donde fueron aprobados, el acceso directo al régimen de autonomías. Esta interpretación forzada de condicionarse su entrada en vigencia no emana de la CPE, sino del artículo 61-I numeral 2) de la LMAD, que como se ha dicho *ut supra* no corresponde su aplicación porque se contrapone frontalmente al precepto constitucional citado y porque por jerarquía normativa se aplica preferentemente la CPE (Artículo 410-II). Además que la LMAD en estricto apego al artículo 271 de la misma Norma Suprema debía regular sólo la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas, pues ésta no la habilitaba para regular también la adecuación y finalmente, porque choca con el principio de irretroactividad de las normas consagrado en la Ley Fundamental, con las salvedades descritas en su artículo 123.

Un segundo aspecto negativo que puede objetarse del fallo citado, es que exige la misma condición de “elaboración participativa” de Estatutos contenida en el artículo 275 de la CPE para aquellos Departamentos que estén proceso de elaboración y en ninguna manera podría ser exigible a los que se encuentren en proceso de adecuación, pues con ello una vez más, se estaría desconociendo los efectos que sobre ellos alcanzaron los resultados de los referendos de aprobación previa a la entrada en vigencia de la nueva Norma Fundamental; y de otra, inadvertiendo que por la misma razón éstos no precisan pasar por un proceso igualmente “participativo” en la adecuación puesto que ya fueron legitimados con el voto ciudadano, y las autoridades encargadas de su adecuación, los Asambleístas Departamentales electos en virtud de la democracia representativa que se desprende del artículo 11 de la CPE, gozan de la legitimidad que también les asiste por sufragio universal para hacerlo en representación de sus mandantes: el electorado.

Por otra parte, con relación a los contenidos que debían tener estas normas institucionales

básicas, la LMAD, dispone lo siguiente<sup>457</sup>:

**Artículo 62. (CONTENIDOS DE LOS ESTATUTOS Y CARTAS ORGÁNICAS).**

**I.** Los **contenidos mínimos** que deben tener los estatutos autonómicos o cartas orgánicas son los siguientes:

1. Declaración de sujeción a la Constitución Política del Estado y las leyes.
2. Identidad de la entidad autónoma.
3. Ubicación de su jurisdicción territorial.
4. Estructura organizativa y la identificación de sus autoridades.
5. Forma de organización del órgano legislativo o deliberativo.
6. Facultades y atribuciones de las autoridades, asegurando el cumplimiento de las funciones ejecutiva, legislativa y deliberativa; su organización, funcionamiento, procedimiento de elección, requisitos, periodo de mandato.
7. Disposiciones generales sobre planificación, administración de su patrimonio y régimen financiero, así como establecer claramente las instituciones y autoridades responsables de la administración y control de recursos fiscales.
8. Previsiones para desconcentrarse administrativamente en caso de necesidad.
9. Mecanismos y formas de participación y control social.
10. El régimen para minorías ya sea pertenecientes a naciones y pueblos indígena originario campesinos o quienes no son parte de ellas, que habiten en su jurisdicción.
11. Régimen de igualdad de género, generacional y de personas en situación de discapacidad.
12. Relaciones institucionales de la entidad autónoma.
13. Procedimiento de reforma del estatuto o carta orgánica, total o parcial.
14. Disposiciones que regulen la transición hacia la aplicación plena del estatuto autonómico o carta orgánica, en correspondencia con lo establecido en la presente Ley.

**II.** Es también contenido mínimo en el caso de los estatutos de las autonomías indígena originaria campesinas, la definición de la visión y estrategias de su propio desarrollo en concordancia con sus principios, derechos y valores culturales, la definición del órgano y sistema de

---

<sup>457</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010.

*administración de justicia, así como prever la decisión del pueblo de renovar periódicamente la confianza a sus autoridades. Es también obligatorio que el contenido especificado en el Numeral 2 del Parágrafo anterior incluya la denominación de la respectiva autonomía indígena originaria campesina en aplicación del Artículo 296 de la Constitución Política del Estado.*

**III. Son contenidos potestativos de los estatutos autonómicos o cartas orgánicas los siguientes:**

- 1. Idiomas oficiales.*
- 2. Además de los símbolos del Estado Plurinacional de uso obligatorio, sus símbolos propios.*
- 3. Mecanismos y sistemas administrativos.*
- 4. En el caso de los estatutos departamentales, las competencias exclusivas que se convierten en concurrentes con otras entidades territoriales autónomas del departamento.*
- 5. Previsiones respecto a la conformación de regiones.*
- 6. Otros que emerjan de su naturaleza o en función de sus competencias.*

Sobre el particular cabe indicar que pese a que la elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas es la primera competencia exclusiva que se les asigna a los gobiernos autónomos, razón por la cual sólo ellos ostentan el título habilitante para legislar, reglamentar y ejecutar esta materia en aplicación del artículo 297-I numeral 2) de la CPE; la jurisprudencia constitucional justificó la inclusión de estos parámetros establecidos por la LMAD, bajo los siguientes argumentos:

*“(...) Las **normas constitucionales** (...) señalan expresamente que es competencia exclusiva de los gobiernos departamentales autónomos, gobiernos municipales autónomos y las autonomías indígenas originarios campesinas, **elaborar sus estatutos autonómicos y cartas orgánicas**, las mismas que deben realizarse de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en la ley. La autorización realizada por la Norma Constitucional permite entender que de manera excepcional, el nivel central del Estado puede legislar contenidos mínimos que deberán tener los estatutos y cartas orgánicas. En tal sentido, se advierte que el Constituyente previó la necesidad de incorporar contenidos orientadores para los estatutos y cartas orgánicas, sin que ello implique una permisibilidad a ingresar a través de la ley del nivel central del Estado a efectuar regulación sobre competencias exclusivas de las entidades*

***territoriales autónomas.***

*En este contexto, es precisamente la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que en su artículo 62 fija los contenidos mínimos que deben tener los estatutos y cartas orgánicas, por tanto, es la propia Constitución que en los arts. 300.I. 1, 302.I.1 y 304.I.1, autoriza de manera excepcional la regulación de contenidos mínimos, los mismos que han sido realizados por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, sin perjuicio de que las entidades territoriales autónomas puedan complementar los contenidos de su norma institucional básica que consideren necesarios dentro del marco de su autonomía.”<sup>458</sup>.*

Es más, se hace notar que dentro de esta valoración jurídica el Tribunal Constitucional Plurinacional omite considerar que si bien es cierto que en todo mandato a Ley sin identificar el titular de la competencia se presumirá que corresponde al nivel central del Estado, no es menos cierto que expresamente la LMAD dispone la salvedad en el caso de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos por ser éstos los titulares de la facultad legislativa, razón por la cual cae por su propio peso este equívoco razonamiento emitido una vez más en detrimento de las autonomías.<sup>459</sup>

Para finalizar cabe señalar que por previsión del artículo 63 de la LMAD, la reforma total o parcial de los estatutos o las cartas orgánicas requiere aprobación por dos tercios (2/3) del total de los miembros de su órgano deliberativo; estas reformas se sujetarán a control de constitucionalidad y serán sometidos a referendo para su aprobación. Este artículo fue declarado constitucional mediante Sentencia N° 2055/2012 del 16 de octubre del 2012.

---

<sup>458</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013**, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>459</sup> **LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**, del 31 de julio de 2010. **Artículo 71. (RESERVA DE LEY).** *Todo mandato a ley incluido en el texto constitucional sin determinar la entidad territorial que legislará, implica el ejercicio de exclusividad nacional, salvo en el caso de las competencias exclusivas de una entidad territorial autónoma, donde corresponderá su respectiva legislación.*





## CAPITULO V: FACULTAD EN EL CASO BOLIVIANO

Como se ha expuesto precedentemente, la Constitución Política del Estado Boliviano reconoce 5 tipos de facultades ejercitables por los órganos de los gobiernos autónomos. Agrupándolas por afinidad orgánica, se tiene que al Órgano Legislativo de aquellos les reconoce el ejercicio de las potestades: deliberativa, legislativa y fiscalizadora; mientras que a su Órgano Ejecutivo les reconoce el ejercicio de las facultades: reglamentaria y ejecutiva. A continuación, examinaremos con detalle la dinámica del ejercicio de estas facultades:

### V.1. Facultad Deliberativa y Legislativa.

La función creadora de normas jurídicas recae siempre en el Órgano Legislativo, independientemente de su denominación (Parlamento, Congreso, Asamblea o Concejo), por ser éste representativo de la voluntad ciudadana. No obstante, cabe aclarar que este órgano también puede cumplir otras funciones tales como: financieras, de control o fiscalización, etc.<sup>460</sup> El número de cámaras o ramas del Congreso o Parlamento puede ser: Pluricameral (Ej. Yugoslavia después de la Segunda Guerra Mundial), Bicameral (Puede darse en Estados Federales como en Unitarios) o Unicameral (Ej. Perú en su Constitución de 1993, Portugal en su Constitución reformada de 1976).

El ejercicio de la función legislativa<sup>461</sup> corresponde al Órgano Legislativo, por ser el único facultado para reconocer derechos subjetivos o garantías en preceptos jurídicos generales, cuya observancia es obligatoria por los habitantes de la jurisdicción territorial de que se trate. Así lo expresado el propio Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano, bajo el siguiente tenor:

*“(...) 1. Facultad legislativa. El término facultad entendido como un poder de hacer, expresa en el ámbito legislativo la potestad de los órganos*

---

<sup>460</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 254-259

<sup>461</sup> ROJAS S., Gonzalo, ACHURRA G., Marcela y DUSSAILLANT B., Patricio. *Derecho Pol...* Op. Cit. Pág. 89. Según estos autores la función legislativa tiene por objeto dar origen a la ley o vida al derecho positivo y plantean dos tesis para saber si un acto es o no legislativo: “(...) a) *Novedad jurídica: Entiende que son propias de la función legislativa aquellas normas que crean una nueva situación jurídica en relación al orden jurídico existente, o bien que lo modifican. Apunta, primero, al conocimiento de la Constitución, para de ahí derivar los demás. Excluye normas que reglamentan o derivan de una situación jurídica existente. b) Consideran que es propio de la función legislativa la creación de normas de carácter general y obligatorio. Dentro de este criterio, la Constitución, la Ley, los decretos leyes, los decretos con fuerza de ley y los reglamentos, pertenecen, a la función legislativa*”

*representativos de emitir leyes de carácter general y abstracto, cuyo contenido es normativo sobre determinada materia.*

*En su sentido formal, este acto de emitir leyes debe provenir de un ente u órgano legitimado, es decir, representativo: Asamblea Legislativa o Asambleas legislativas de las entidades territoriales autónomas con potestad de emitir leyes en las materias que son de su competencia.*

*Cabe destacar, que esta potestad legislativa para las entidades territoriales no se encuentra reducida a una facultad normativo-administrativa, dirigida a la promulgación de normas administrativas que podrían interpretarse como decretos reglamentarios, pues esta interpretación no sería acorde al nuevo modelo de Estado compuesto, donde el monopolio legislativo ya no decanta únicamente en el órgano legislativo del nivel central, sino que existe una ruptura de ese monopolio a favor de las entidades territoriales autónomas en determinadas materias.*

*Precisamente este es el cambio establecido por la Constitución Política del Estado cuando en su artículo 272, otorga a las entidades territoriales autónomas el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva en el marco de su jurisdicción, competencias y atribuciones a través de sus gobiernos autónomos. Así, en el caso de la Autonomía Departamental, la facultad legislativa es la potestad de la Asamblea Departamental para emitir leyes en el marco de sus competencias exclusivas y leyes de desarrollo departamental en el marco de sus competencias compartidas.”<sup>462</sup>*

De la definición vertida por el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. Esta potestad corresponde únicamente a los órganos representativos o legitimados en sentido formal.
2. Consiste en emitir normas jurídicas de alcance general, abstractas, obligatorias y coercibles sobre una determinada materia, en contraposición a las normas morales y de trato social que la doctrina también recoge.
3. No debe confundirse con la potestad normativo-administrativa, similares a los decretos reglamentarios. En este último extremo, quiso resaltar la diferencia cualitativa conferida a la Asamblea Regional, que como se ha expresado líneas arriba posee autonomía, pero

---

<sup>462</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1714/2012, de 1 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

no autonomía política, razón por la cual no puede emitir leyes en sentido formal y por ende, establecer derechos y obligaciones, los que doctrinalmente únicamente pueden instituirse en el derecho sustantivo (leyes) y no adjetivo (reglamentos).

En cuanto a la potestad legislativa y su conexitud con la democracia, se puede traer a colación la exigencia de la Carta Europea de la Autonomía Local respecto de la necesaria conformación de una Asamblea o Concejo local, cuyos integrantes sean *democráticamente elegidos* por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, para legitimar su accionar. Así también lo concibe la Constitución Política del Estado Boliviano.

De otra parte, este órgano ostenta la calidad de representativo porque representa la voluntad popular expresada en las urnas, y por ello sólo éste puede emitir normas jurídicas con alcance general y de obligatoria observancia para sus habitantes. Esta legitimidad se proyectará en todos sus actos, pues como opina Lasagabaster: (...) *La legitimidad de la autonomía (...) deriva de ser afirmación del principio democrático, a diferencia de la legitimación que en la época actual tienen las Administraciones independientes. Éstas encuentran su legitimidad, además de en la Ley, en ser la respuesta organizativa más adecuada para la gestión de determinadas políticas, así la monetaria, financiera, energética o las telecomunicaciones (...).*<sup>463</sup>

Seguidamente, conviene expresar que son los órganos colegiados precisamente los que requieren de quórum y deliberación, acción que en un sentido corriente supone debate o examen entre varias personas para resolver una cuestión determinada. De allí, que esta característica se encuentre presente en los cuerpos o instituciones colegiadas de Derecho Público, tal como ocurre con los parlamentos, aunque no es exclusiva de estos últimos pues también puede presentarse en tribunales judiciales colegiados.<sup>464</sup>

Por su parte, la jurisprudencia ha inferido la siguiente definición sobre el ejercicio de esta facultad:

*“(...) 5. **Facultad deliberativa.** Es la capacidad de debatir y tomar decisiones sobre asuntos de interés de forma consensuada por los miembros de los entes legislativos correspondientes, es decir, respecto de la Autonomía*

---

<sup>463</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *Tendencias actuales de...* Monografía: “El sistema de distribución de competencias”. Op. Cit. Pág. 21.

<sup>464</sup> OSSORIO, Manuel. *Diccionario de...* Op. Cit. Pág. 424.

*Departamental por los miembros de la Asamblea departamental respecto de asuntos de interés departamental”<sup>465</sup>.*

Como se ha apuntado precedentemente, el ejercicio de esta facultad no es exclusivo del Órgano Legislativo, razón por la cual el Reglamento a la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo contempla algunas pautas de aplicación para el ejercicio de esta facultad a tiempo de regular la voluntad colegiada. Así por ejemplo, establece que quedará válidamente constituido el órgano colegiado cuando todos sus miembros se reúnan y por unanimidad acuerden sesionar, sin necesidad inclusive del requisito de convocatoria previa. Las decisiones deben adoptarse por mayoría absoluta de los miembros presentes. Las sesiones tendrán una duración razonable que permita equitativamente a todos expresar su opinión y las decisiones se adoptarán una vez concluida la deliberación, debiendo levantarse acta circunstanciada de cada sesión que consigne los aspectos más relevantes de la deliberación y decisión, pudiendo los miembros que estimen conveniente, hacer constar sus votos disidentes.<sup>466</sup>

El quórum y deliberación adoptados para la toma de decisiones de cada Asamblea o Concejo Municipal variará en cada gobierno autónomo, el cual podrá estar normado tanto por sus Estatutos o Cartas Orgánicas, así como también en su reglamento interno general de funcionamiento. A falta de éste supletoriamente, los órganos legislativos pueden aplicar el Reglamento General de la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Según el Reglamento General de la Cámara Diputados y de acuerdo a la naturaleza jurídica de las sesiones se clasificarán en: ordinarias, extraordinarias, reservadas, permanentes, de comité y/o de comisiones (Arts. 67-97). Los tipos de mociones de asuntos a tratarse en las sesiones podrán ser: previa, de orden y aclaración, de aplazamiento, emergente, de dispensación de trámite y voto de urgencia y de suficiente discusión (Arts. 98-104). Aclara que toda cuestión o materia que se discuta en la Cámara se decidirá por mayoría absoluta de votos, salvo los casos en los la Constitución o el mismo Reglamento, establezca un quórum diferente. Las clases de votos podrán ser: afirmativo, negativo y en blanco (Arts. 105-115).<sup>467</sup>

---

<sup>465</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1714/2012, de 1 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

<sup>466</sup> REGLAMENTO A LA LEY 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Decreto Supremo N° 27113, del 23 de julio del 2003. Art. 27

<sup>467</sup> REGLAMENTO GENERAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. 1era Edición, La Paz-Bolivia. 2010. Págs. 43 a 44.

### 5.1.1. Procedimiento legislativo.

La función legislativa se desarrolla a través de un complejo conjunto de actos realizados por el órgano legislativo para emitir una ley, que van desde la iniciativa hasta su promulgación. A este proceso se denomina también tratamiento o procedimiento legislativo. Tiene dos aspectos: Uno *estático*, que comprende cada uno de los actos del proceso en sus principios conceptuales, y otro *dinámico*, que comprende la puesta en marcha de cada uno de los actos.<sup>468</sup>

Este procedimiento tiene por objeto resolver necesidades sociales o conflictos mediante un debate ordenado y preestablecido por el ordenamiento jurídico. Suelen tener como fuentes formales: la Constitución, las leyes orgánicas constitucionales o reglamentos parlamentarios<sup>469</sup>. En cuanto al procedimiento legislativo en Bolivia, su Constitución Política del Estado determina quienes ostentan iniciativa legislativa en los siguientes términos:

*Artículo 162. I. Tienen la facultad de iniciativa legislativa, para su tratamiento obligatorio en la Asamblea Legislativa Plurinacional:*

- 1. Las ciudadanas y los ciudadanos.*
  - 2. Las asambleístas y los asambleístas en cada una de sus Cámaras.*
  - 3. El Órgano Ejecutivo.*
  - 4. El Tribunal Supremo, en el caso de iniciativas relacionadas con la administración de justicia.*
  - 5. Los gobiernos autónomos de las entidades territoriales.*
- II. La ley y los reglamentos de cada Cámara desarrollarán los procedimientos y requisitos para ejercer la facultad de iniciativa legislativa.*

Con relación a la iniciativa legislativa ciudadana, el ordenamiento jurídico boliviano la recoge vinculándola con el referendo como mecanismo constitucional de democracia directa y participativa dentro de la Ley N° 26 del Régimen Electoral en Bolivia, instituido para que la ciudadanía mediante sufragio popular decida sobre normas, políticas o asuntos de interés público. El referéndum tiene ámbitos territoriales según el alcance de la materia objeto del mismo, pudiendo clasificarse en: nacional, departamental o municipal. Aunque por previsión normativa existen asuntos excluidos de referendo y tratándose de la facultad

---

<sup>468</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 275.

<sup>469</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 276.

legislativa, el artículo 14 de esta Ley excluye de referendo a Leyes Orgánicas y Leyes Marco, bases fundamentales del Estado, así como competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas establecidas en la Constitución Política del Estado para el nivel central y entidades territoriales autónomas, entre otros.

Las decisiones adoptadas mediante referendo tienen carácter vinculante y particularmente, la **iniciativa popular** debe reunir los siguientes requisitos:

*“Artículo 16 (Iniciativa).- (...) II. Iniciativa popular, puede ser adoptada:*

*a) Para Referendo Nacional, por iniciativa ciudadana apoyada con firmas y huellas dactilares de por lo menos el veinte por ciento (20%) del padrón nacional electoral en el momento de la iniciativa. Este porcentaje debe incluir al menos el quince por ciento (15%) del padrón de cada departamento. El Tribunal Supremo Electoral verificará el cumplimiento de este requisito.*

*b) Para Referendo Departamental, por iniciativa ciudadana apoyada con firmas y huellas dactilares de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) de ciudadanas y ciudadanos inscritas e inscritos en el padrón electoral departamental en el momento de la iniciativa. Este porcentaje debe incluir al menos el veinte por ciento (20%) del padrón de cada provincia. El Tribunal Electoral Departamental competente verificará el cumplimiento de este requisito.*

*c) Para Referendo Municipal, por iniciativa ciudadana apoyada con firmas y huellas dactilares de por lo menos el treinta por ciento (30%) de ciudadanas y ciudadanos inscritas e inscritos en el padrón electoral del municipio en el momento de la iniciativa. El Tribunal Electoral Departamental competente verificará el cumplimiento de este requisito.”*

Sobre el procedimiento de iniciativa popular, la norma exige que los promotores de la iniciativa presenten al Tribunal Electoral competente su propuesta de referendo con la o las preguntas a ser sometidas a voto. Este Tribunal constatará que el referendo corresponda a su ámbito territorial, no esté dentro de las exclusiones antes mencionadas y que las preguntas sean en términos claros, precisos e imparciales. Si esta última no cumple los requisitos técnicos, el tribunal propondrá una redacción alternativa a través del Servicio

Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), y de estar de acuerdo con su tenor, los promotores seguirán el trámite.<sup>470</sup>

Su cumplen los presupuestos antes indicados, el Tribunal Electoral remitirá las preguntas de la propuesta al Tribunal Constitucional Plurinacional, para control de constitucionalidad. Si es constitucional, el Tribunal Electoral autorizará a los promotores la recolección de adhesiones de acuerdo al porcentaje de firmas y huellas dactilares antes citadas y según el ámbito territorial del referendo respectivo. Una vez recibidos los libros de adhesiones, verificará el cumplimiento de los porcentajes y en caso de incumplimiento, rechazará la iniciativa y devolverá antecedentes. Caso contrario, remitirá la propuesta con todos los antecedentes a la instancia legislativa encargada de la convocatoria del referendo.<sup>471</sup>

Cumplidas estas formalidades, la instancia legislativa competente, sancionará la Ley de convocatoria al referendo, con una anticipación de por lo menos noventa (90) días a la fecha de realización de la votación. En caso de que esta instancia, no convoque a referendo dentro de los treinta (30) días siguientes a la recepción de antecedentes, el Tribunal electoral quedará habilitado para hacerlo. Si el referendo tuviera como propósito la reforma total o parcial de la Constitución, deberá cumplirse con lo preceptuado en el artículo 411 de la Constitución Política del Estado Boliviana y las exigencias contenidas en el artículo 23 de la precitada Ley.<sup>472</sup>

---

<sup>470</sup> LEY N° 026 DEL RÉGIMEN ELECTORAL, del 30 de junio del 2010. Art. 19.

<sup>471</sup> Idem. Art. 19

<sup>472</sup> LEY N° 026 DEL RÉGIMEN ELECTORAL, del 30 de junio del 2010. Art. 20 y 23. Este último a la letra dice: “Artículo 23. (REFERENDO NACIONAL CONSTITUYENTE). La convocatoria a una Asamblea Constituyente originaria y plenipotenciaria, para la reforma total de la Constitución Política del Estado o reformas que afecten sus bases fundamentales, los derechos, deberes y garantías, o su primacía y reforma, se activará obligatoriamente mediante referendo convocado:

a) **Por iniciativa popular, con las firmas y huellas dactilares de al menos el veinte por ciento (20%) del padrón nacional electoral, al momento de la iniciativa;**

b) *Por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o*

c) *Por la Presidenta o Presidente del Estado Plurinacional.*

*La vigencia de la reforma constitucional resultante del trabajo de la Asamblea Constituyente requiere obligatoriamente la convocatoria a referendo constitucional aprobatorio. La convocatoria será realizada por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Constituyente. La reforma parcial de la Constitución Política del Estado podrá iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento (20%) del electorado a nivel nacional, o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante Ley de Reforma Constitucional aprobada por dos tercios (2/3) de sus miembros presentes. La aprobación de cualquier reforma parcial requerirá Referendo Constitucional Aprobatorio convocado por mayoría absoluta de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional.*

*Estos referendos no se toman en cuenta para efectos de la frecuencia establecida en el artículo 17 de la presente Ley”.*



En cuanto a la iniciativa de procedimiento legislativo contenida en el Reglamento General de la Cámara de Diputados, que aplica supletoriamente en aquellos órganos legislativos carentes de reglamento internos, se prevé lo siguiente:

**ARTÍCULO 116° (Iniciativa).** *La potestad legislativa en la Cámara de Diputados, se ejerce mediante Proyectos de Ley presentados por:*

- a) Iniciativa ciudadana presentada ante la Asamblea Legislativa Plurinacional y derivada por su Presidenta o Presidente ante la Cámara de Diputados, luego de cumplidos los procedimientos de Ley.*
- b) Las Diputadas y Diputados Nacionales, en forma individual o colectiva*
- c) El Órgano Ejecutivo.*
- d) El Tribunal Supremo en el caso de iniciativas relacionadas con la administración de justicia.*
- e) Los Gobiernos Autónomos, con excepción de los Proyectos de Ley en materia de descentralización referidos a temas de autonomía, ordenamiento territorial, serán de conocimiento de la Cámara de Senadores.*

Como se evidencia del texto transcrito, después de haberse superado todo el procedimiento de iniciativa popular y referendo, podría recién presentarse a la Cámara de Diputados el proyecto legislativo emergente de una iniciativa ciudadana; y con relación a las leyes en materia de descentralización, autonomía u ordenamiento territorial, deberá esta Cámara excusarse de su tratamiento y remitirlas a la Cámara de Senadores, la cual en su reglamento y con relación a la iniciativa legislativa contempla lo siguiente:

**“Artículo 123 (Iniciativa Legislativa).** *Además de lo previsto por el artículo 162 de la Constitución Política del Estado, la iniciativa legislativa en la Cámara de Senadores se ejerce mediante Proyectos de Ley presentados:*

- a) Por las Senadoras y Senadores, individual o colectivamente, en las diferentes materias.*
- b) En materia de descentralización, autonomías y ordenamiento territorial, a iniciativa ciudadana, del Órgano Ejecutivo y de los gobiernos autónomos de las entidades territoriales, concordante con el inciso 3 del párrafo I del Artículo 163 de la Constitución Política del Estado.*
- c) Por las Comisiones, sobre temas vinculados a su área de competencia.”*

Respecto del tratamiento legislativo, la Constitución Política del Estado prevé que:

*Artículo 163. El procedimiento legislativo se desarrollará de la siguiente manera:*

*1. El proyecto de ley presentado por asambleístas de una de las Cámaras, iniciará el procedimiento legislativo en esa Cámara, que la remitirá a la comisión o comisiones que correspondan para su tratamiento y aprobación inicial.*

*2. El proyecto de ley presentado por otra iniciativa será enviado a la Cámara de Diputados, que lo remitirá a la comisión o las comisiones.*

*3. Las iniciativas legislativas en materia de descentralización, autonomías y ordenamiento territorial serán de conocimiento de la Cámara de Senadores.*

*4. Cuando el proyecto haya sido informado por la comisión o las comisiones correspondientes, pasará a consideración de la plenaria de la Cámara, donde será discutido y aprobado en grande y en detalle. Cada aprobación requerirá de la mayoría absoluta de los miembros presentes.*

*5. El proyecto aprobado por la Cámara de origen será remitido a la Cámara revisora para su discusión. Si la Cámara revisora lo aprueba, será enviado al Órgano Ejecutivo para su promulgación.*

*6. Si la Cámara revisora enmienda o modifica el proyecto, éste se considerará aprobado si la Cámara de origen acepta por mayoría absoluta de los miembros presentes las enmiendas o modificaciones. En caso de que no las acepte, las dos Cámaras se reunirán a requerimiento de la Cámara de origen dentro de los veinte días siguientes y deliberarán sobre el proyecto. La decisión será tomada por el Pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional por mayoría absoluta de sus miembros presentes.*

*7. En caso de que pasen treinta días sin que la Cámara revisora se pronuncie sobre el proyecto de ley, el proyecto será considerado en el Pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional.*

*8. El proyecto aprobado, una vez sancionado, será remitido al Órgano Ejecutivo para su promulgación como ley.*

*9. Aquel proyecto que haya sido rechazado podrá ser propuesto nuevamente en la Legislatura siguiente.*

*10. La ley sancionada por la Asamblea Legislativa Plurinacional y remitida al Órgano Ejecutivo, podrá ser observada por la Presidenta o el Presidente del Estado en el término de diez días hábiles desde el momento de su recepción. Las observaciones del Órgano Ejecutivo se dirigirán a la Asamblea. Si ésta*

*estuviera en receso, la Presidenta o el Presidente del Estado, remitirá sus observaciones a la Comisión de Asamblea.*

*11. Si la Asamblea Legislativa Plurinacional considera fundadas las observaciones modificará la ley conforme a éstas y la devolverá al Órgano Ejecutivo para su promulgación. En el caso de que considere infundadas las observaciones, la ley será promulgada por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea. Las decisiones de la Asamblea se tomarán por mayoría absoluta de sus miembros presentes.*

*12. La ley que no sea observada dentro del plazo correspondiente será promulgada por la Presidenta o Presidente del Estado. Las leyes no promulgadas por el Órgano Ejecutivo en los plazos previstos en los numerales anteriores serán promulgadas por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea.*

De lo hasta aquí expuesto se puede concluir que el procedimiento legislativo constitucionalmente reglado en Bolivia atraviesa por las siguientes fases:

- 1) Iniciativa legislativa.
- 2) Debate y aprobación de la Ley.
- 3) Sanción.
- 4) Promulgación.
- 5) Observaciones o vetos, si los hubiere.

La iniciativa legislativa<sup>473</sup> es el acto que pone en procedimiento el proceso legislativo y sin el cual, los órganos legislativos no pueden ejercer su función o facultad legislativa. La tramitación de una ley dependerá del tipo de Órgano Legislativo que se adopte en un

---

<sup>473</sup> **RALLO LOMBARTE**, Artemi. *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*. Edita Publicaciones de la Universitat Jaume I. España. 1993. Págs. 21-24. Según este autor una primera aproximación al concepto de iniciativa legislativa la identifica con la facultad otorgada a determinados sujetos para la presentación de un texto legislativo a la Cámara a fin de que éste lo debata y finalmente, lo apruebe. Otros consideran que es el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo: su fase constitutiva. Aclara con relación a España, que los Estatutos de autonomías atribuyen iniciativa legislativa a cuatro sujetos distintos: el Consejo de Gobierno, el Parlamento o sus miembros, el cuerpo electoral y los órganos intermedios de carácter representativo. Este sistema de iniciativa legislativa presenta la siguiente caracterización: 1) Titularidad difusa de la iniciativa legislativa (al atribuirle al Parlamento y al Consejo de Gobierno, a otros sujetos: las instituciones representativas de los territorios históricos, a los ayuntamientos, comarcas, corporaciones locales, cabildos insulares o al cuerpo electoral); 2) Titularidad integradora de iniciativa legislativa (se manifiesta a través de numerosas previsiones normativas con relación a la prioridad procedimental de los proyectos de ley, las reservas materiales atribuidas a la iniciativa gubernamental, los numerosos límites materiales al ejercicio de la iniciativa legislativa de los restantes sujetos, entre otros), y 3) Titularidad cerrada de la iniciativa legislativa (ningún Estatuto contempla la posibilidad de ampliar los sujetos con poder de iniciativa más allá de los expresamente contemplados en ellos).

Estado, por ejemplo, si es bicameral pasará por una Cámara de Origen y Revisora. Luego, el proyecto legislativo pasará a la fase de discusión o debate. En esta etapa se produce el estudio, análisis y deliberación que hacen los miembros del órgano legislativo y si es bicameral o Pluricameral, el que sigan cada una de sus Cámaras conforme a su reglamento interno.<sup>474</sup>

Aprobado el proyecto legislativo, pasa a la fase de sanción con la cual es formalmente remitido al Órgano Ejecutivo para su promulgación, que es la etapa con la cual se fija el texto definitivo de la ley, se asigna número a la misma para su publicación y la firma obligándose a su cumplimiento, la Máxima Autoridad del Órgano Ejecutivo, con lo cual acaba el procedimiento legislativo.<sup>475</sup>

Analizando en detalle el procedimiento legislativo aplicado en Bolivia se puede inferir que este Estado tiene una Asamblea Legislativa Nacional de naturaleza bicameral: Cámara de Senadores y de Diputados, pudiendo el proyecto legislativo originarse indistintamente en cualquiera de sus Cámaras, fungiendo aquella de la cual parte la iniciativa legislativa como Cámara de Origen y la restante, como Cámara revisora. Este procedimiento no opera igual dentro de las Asambleas Legislativas o Concejos Municipales, donde no existe esta suerte de bicameralidad y por tanto, se seguirá la iniciativa y tratamiento legislativo normado en sus Estatutos o Cartas Orgánicas, así como en sus reglamentos internos. En el caso de Santa Cruz, cabe destacar que es uno de los pocos departamentos donde se ha regulado con rango de ley la iniciativa legislativa ciudadana.<sup>476</sup>

En cuanto a los formalismos de presentación de un proyecto legislativo, tanto la Cámara de Senadores, de Diputados, así como en los órganos legislativos de las entidades territoriales autónomas, se exige que el mismo vaya precedido de una exposición de motivos y presentado en varios ejemplares en formato físico y digital, acompañado de preferencia con las normas o resoluciones a las que se haga referencia. El Presidente o Vicepresidente de la Cámara respectiva no podrá presidir la sesión que considere proyectos suscritos por ellos, los cuales podrán ser repuestos por cualquier diputado o senador.<sup>477</sup> Esta situación variará

---

<sup>474</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 276-278.

<sup>475</sup> Idem. Pág. 278.

<sup>476</sup> **LEY DEPARTAMENTAL N° 29 DE INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA**, de 28 de marzo del 2011. Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz.

<sup>477</sup> **REGLAMENTO GENERAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**. 1era Edición, La Paz-Bolivia. 2010. Págs. 54-55. Arts. 117-118.

en los órganos legislativos de las entidades territoriales autónomas, dependiendo las previsiones de su reglamento.

Si se tratara de proyectos de leyes de creación, modificación y delimitación de unidades territoriales se remitirán al Órgano Ejecutivo Nacional para que se siga el procedimiento descrito por la Ley especial y que en este trabajo de investigación ha sido explicitado en el acápite relativo a la autonomía territorial. Ahora bien, tanto en la Asamblea Legislativa Plurinacional como en los órganos legislativos de los gobiernos autónomos, se ha establecido como premisa que si un proyecto de ley pretende imponer o crear tributos, o conlleva alguna erogación financiera y previsión presupuestaria para su implementación, el mismo deberá ser remitido forzosamente en consulta al Órgano Ejecutivo del nivel de gobierno que corresponda, para que informe técnica y jurídicamente si lo considera viable.<sup>478</sup>

En cuanto a las etapas del debate o tratamiento suele comprender dos: en grande y detalle. Antes de su tratamiento, la Secretaría General deberá haber impreso y distribuidos los informes de Comisión y consignado el proyecto de ley en el orden del día, procediendo luego el Pleno<sup>479</sup> al debate y aprobación en grande. En cuanto al detalle, corresponderá esta fase a la lectura y aprobación del proyecto legislativo, artículo por artículo, para luego concluir con la lectura íntegra del documento aprobado. En el caso de la Asamblea Legislativa Plurinacional, este tratamiento en grande y detalle se replicará en la Cámara revisora.

Si se aprueba el proyecto legislativo en grande y detalle, será luego remitido al Órgano Legislativo para su promulgación, pero si hubiera observaciones y tratándose de la Asamblea Legislativa Plurinacional, la Cámara revisora devolverá antecedentes a la Cámara de Origen para que subsane las observaciones. De no haber consenso, se reunirán ambas Cámaras dentro de los veinte (20) días siguientes para tratar en Pleno el documento, el cual para ser aprobado requerirá de mayoría absoluta de los miembros presentes. Pero si es rechazado no podrá ser tratado en la misma gestión legislativa, debiendo ser repuesto en la siguiente.

---

<sup>478</sup> **REGLAMENTO GENERAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.** 1era Edición, La Paz-Bolivia. 2010. Pág. 55 Arts. 119-120.

<sup>479</sup> Es la reunión de todos los miembros de la Asamblea Legislativa o Concejo Municipal.

Pero puede ocurrir en la Asamblea Legislativa Plurinacional, que un proyecto de ley sea remitido de la Cámara de origen sin que la Cámara revisora se pronuncie sobre el mismo, en cuyo caso pasado treinta (30) días de esta remisión, el proyecto será considerado por el Pleno. Esto ocurre en los órganos legislativos de las entidades territoriales autónomas por ser órganos colegiados unicamerales.

De otra parte, cabe que una ley sancionada por la Asamblea Legislativa o Concejo y remitida al Órgano Ejecutivo para su promulgación, con variaciones de términos en los documentos que regulan el procedimiento legislativo, podrá ser vetada u observada por su Máxima Autoridad Ejecutiva dentro de un plazo prudencial a partir de sus recepción, debiendo motivar e informar al Órgano legislativo las razones su observación o derecho a veto. Si este último, encuentra fundadas las observaciones modificará el proyecto legislativo y lo devolverá al Órgano Ejecutivo para su promulgación. Pero de considerar infundadas las observaciones, la Presidenta o Presidente del Órgano Legislativo procederá a la promulgación de la ley. La ley que no sea observada dentro del plazo conferido al efecto al Órgano Ejecutivo, deberá ser promulgada por su Máxima Autoridad, caso contrario será promulgada por la Presidenta o Presidente del Órgano Legislativo respectivo.

Cabe aclarar con relación a la figura de veto que en los gobiernos de corte presidencial y presidencialista, el Presidente o Máxima Autoridad Ejecutiva suele reservarse el derecho de observaciones o vetos a los proyectos de leyes aprobados por el Congreso, Parlamento, Asamblea o Congreso, aunque también se ha dado en gobiernos parlamentarios republicanos (Ej. Bulgaria, 1991) o semipresidenciales (Francia, 1958). La doctrina reconoce distintas clases de veto: suspensivo o absoluto; parcial o total; y supresivo, sustitutivo, o aditivo<sup>480</sup>.

---

<sup>480</sup> **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto y **CUMPLIDO CERECEDA**, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 279. Según estos autores: “(...) Dicho veto puede ser caracterizado como un **veto suspensivo o absoluto**. El primero sólo suspende el proceso de aprobación de la Ley hasta que las ramas del Congreso Nacional se pronuncien sobre las observaciones formuladas por el presidente de la República o gobierno; en el segundo caso, el proyecto de ley vetado queda eliminado de la agenda legislativa. A su vez, tiene como segunda característica que puede ser un **veto parcial o total**, estableciendo observaciones a algunas disposiciones o normas contempladas en el proyecto aprobado por ambas ramas del Congreso, o debiendo vetar necesariamente la totalidad del proyecto, según el caso. Por regla general, los vetos presidenciales en los distintos tipos de gobierno son de carácter supresivos total o parcial. A su vez, el veto puede ser clasificado en **veto supresivo, sustitutivo o aditivo**. Estamos en presencia de un veto supresivo cuando las observaciones del Presidente de la República tiene por objeto eliminar algunas normas del proyecto aprobado por las dos ramas del Congreso. Se trata de un veto sustitutivo cuando el Jefe de Estado a través de sus observaciones busca alterar el contenido de algunas normas aprobadas por el Congreso incorporando en ellos ideas o criterios diferentes a los aprobados por el parlamento. Finalmente, estamos frente a un veto aditivo, cuando el Presidente de la República a través de sus observaciones al proyecto aprobado por el Congreso desea agregarle algunas disposiciones nuevas, no consideradas por el proyecto ya aprobado”.

Un último paso que todas las leyes deben cumplir es la publicación para su entrada en vigencia. La publicación se suele realizar dentro de un cierto lapso siguiente a la fecha de promulgación, lo que dependerá de la periodicidad con la que se impriman los Diarios o Gacetas Oficiales, sin perjuicio de que la ley pueda publicarse digitalmente de manera inmediata<sup>481</sup>. En el caso de Bolivia, tratándose de una ley nacional, la Constitución Política del Estado prevé lo siguiente:

*Artículo 164. I. La ley promulgada será publicada en la Gaceta Oficial de manera inmediata.*

*II. La ley será de cumplimiento obligatorio desde el día de su publicación, salvo que en ella se establezca un plazo diferente para su entrada en vigencia.*

A este periodo en que las leyes tienen un efecto diferido se suele llamar *vacatio legis*. A semejanza de las leyes nacionales, las leyes de los gobiernos autónomos deben ser publicadas como condición *sine quónon* para su exigibilidad y aplicación dentro de su jurisdicción, en cuyo caso bastará la publicación de la misma en su órgano de difusión normativa. Al respecto, la Ley N° 031 Marco de Autonomías regula lo siguiente:

**“Artículo 135. (OBLIGATORIEDAD DE PUBLICACIÓN E INFORMACIÓN).**

*I. Las entidades territoriales autónomas crearán una gaceta oficial de publicaciones de normas. Su publicación en este órgano determinará la entrada en vigencia de la norma (...).”*

### **5.1.2. Ley y Principio de Jerarquía normativa.**

Suele definirse a la Ley como a la norma jurídica de alcance general, obligatoria, y coercible, sancionada por el órgano competente y que requiere de publicidad para su exigibilidad. Tiene por propósito regular las distintas relaciones o actividades humanas. Es la forma en la que se exterioriza el Derecho Positivo y como tal buscar hacer posible la convivencia armónica y pacífica en sociedad.

En contraposición a las normas morales o de trato social que suelen ser autónomas porque responden al fuero interno del individuo, las normas jurídicas son *erga omnes* porque van dirigidas a la generalidad de la población sin hacer acepciones, vale decir, contra todos y

---

<sup>481</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Idem. Pág. 278.

como tales son heterónomas porque le vienen impuestas al individuo y sin el concurso de su directa voluntad, pues ésta ha sido delegada al órgano legislativo dentro de un marco democrático de Derecho. Pero para distinguir a las normas legales que en su conjunto constituyen el Derecho Sustantivo de las demás categoría de normas (decretos, reglamentos, etc.) se tiene que sólo éstas pueden definir derechos y obligaciones, mientras que las demás procurarán hacer efectivo esos derechos y obligaciones implementando procedimientos, lo que en doctrina se llama Derecho Adjetivo.

A la generalidad de normas jurídicas se le suele llamar ordenamiento jurídico, pero siguiendo la teoría institucionalista, éste no es resultado de una mera agrupación de normas, sino una unidad en sí misma, concreta y efectiva; ordenada de manera sistemática y coherente. Esta unidad pregonada no debe ser confundida con uniformidad, pues pueden variar partiendo de una determinada “realidad o ser” del que hablaba Kelsen en contraposición al “deber ser”. Este encadenamiento normativo debe conducir a un punto final o norma superior en torno de la cual se construya la unidad de todo el sistema normativo, también llamada Norma Fundamental o Constitución<sup>482</sup>.

Esta ordenación normativa suele acarrear problemas en los ordenamientos complejos, razón por la cual Merkl planteaba escalas jerárquicas dentro del ordenamiento y que en la tesis de Kelsen suele denominarse “pirámide jurídica”, dentro de la cual la cúspide la ostenta la Norma Fundamental o Constitución, le siguen en grado las leyes, luego los decretos y finalmente, las resoluciones. Esta jerarquía procede de la fuerza o capacidad de derogación de las normas.<sup>483</sup>

Esta aplicación preferente del texto constitucional frente a las leyes del ordenamiento de un país, de estas últimas respecto de los decretos y de éstos sobre cualquier resolución, también se denomina “supremacía de la Constitución y primacía de la ley”, dado que la ley posee una fuerza pasiva en virtud de la cual no puede ser modificada por una norma de rango inferior, pudiéndose entonces afirmar válidamente que una norma reglamentaria no puede jamás modificar una ley. Incluso la falta de previsión de materias que puedan ser exclusivamente reglamentadas por el Órgano Ejecutivo y que contrariamente si pueden serlo por el Legislativo, confirman este principio.<sup>484</sup>

---

<sup>482</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento Constitucional*. Editorial Tecnos S.A. España. 1991. Págs. 81-87.

<sup>483</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I...* Op. Cit. Pág. 103.

<sup>484</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *Las relaciones de ...* Op. Cit. Pág. 193.



En el caso boliviano, su Constitución ha establecido el siguiente orden jerárquico:

*QUINTA PARTE*

*JERARQUÍA NORMATIVA Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN*

*TÍTULO ÚNICO*

*PRIMACÍA Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN*

*Artículo 410. I. Todas las personas, naturales y jurídicas, así como los órganos públicos, funciones públicas e instituciones, se encuentran sometidos a la presente Constitución.*

*II. 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. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales:*

*1.- Constitución Política del Estado.*

*2.- Los tratados internacionales*

*3.- Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena*

*4.- Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.*

No obstante, esta aplicación preferente de las normas antes citada, la propia Constitución prevé una salvedad a este orden jerárquico:

*Artículo 256. I. 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.*

Por cuanto, en Bolivia por la vía de excepción y partiendo del presupuesto de que los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos forman parte del bloque de constitucionalidad, si reconocieran derechos más favorables a sus habitantes que los contenidos en su mismo texto constitucional, se aplicarán incluso de manera preferente a la propia Constitución. Disipada esta salvedad, el Tribunal Constitucional Plurinacional

Boliviano se pronuncia sobre la supremacía de la Constitución de la siguiente manera:

*A partir del ejercicio de la jurisdicción constitucional por parte del Tribunal Constitucional (1999), el ordenamiento jurídico boliviano, influido por el arribo del constitucionalismo contemporáneo, ingresó en lo que la doctrina ha llamado el “proceso de constitucionalización del ordenamiento”, en virtud del cual, el derecho es “impregnado, embebido por la Constitución”, se ingresa en un contexto de Constitución invasiva, que condiciona la legislación, la jurisprudencia, la doctrina, los comportamientos de los actores políticos y las relaciones sociales.*

*La Constitución se postula con mayor fuerza como norma fundamental y fundadora del ordenamiento jurídico, y como norma jurídica de aplicación directa, **que tiene supremacía respecto de la ley, en tanto que se convierte en su condición de validez.** La concepción iuspositivista respecto a que la Ley es válida, únicamente por haber sido puesta por una autoridad dotada de competencia normativa (validez formal), es cambiada por la de validez material, donde ésta ya no vale sólo por la forma de su producción, sino por la coherencia de su contenido con los principios y valores constitucionales que contiene la Norma Suprema.*

*En tal sentido, **la Constitución es concebida como fuente primaria del ordenamiento jurídico y a la vez Norma Suprema directamente justiciable, dotada de un contenido material (principios, valores supremos y derechos fundamentales a ser materializados, que condicionan la validez de las demás normas infraconstitucionales, y que exigen a los operadores del derecho ingresar en la tarea de su consecución).** A estas características, se añade el control constitucional de carácter jurisdiccional independiente, en virtud del cual la supremacía constitucional debe ser resguardada por un garante o contralor que se encuentre al margen de los órganos de poder a ser controlados (garantía de la jurisdiccionalidad confiada a un Tribunal Constitucional), quebrantando así los antiguos moldes que caracterizaron al constitucionalismo liberal, erigido bajo el modelo de Estado de Derecho legal, con monopolio de la ley y bajo el anclaje del principio de legalidad, sustentado por la concepción iuspositivista del derecho, que abrió una brecha entre derecho y moral, en contraposición al iusnaturalismo, que sostiene la necesaria relación entre derecho y moral, donde las normas valen por ser justas y no sólo por su forma. En suma, se produjo un cambio de paradigmas:*

*el legocentrismo, característico del Estado Derecho liberal es reemplazado por la llamada “omnipresencia constitucional”, donde el principio de legalidad cede frente principio de constitucionalidad, a través del cual todos los actos se someten a la Constitución, porque ésta tiene un “valor normativo” y se constituye en fuente directa de derecho, presupuesto a partir del cual, se concibe la aplicación directa de los principios y valores supremos, así como de los derechos fundamentales y la irradiación de contenidos constitucionales de su parte dogmática en la parte estructural y organizativa del Estado, y como encargos a ser cumplidos por los órganos del Estado.*<sup>485</sup>

Ahora bien, al abordar la potestad legislativa y buscar su vínculo con la Constitución de un Estado, es imposible pasar por alto que siendo la norma jurídica una de las fuentes del Derecho y la Constitución la norma suprema del ordenamiento jurídico, se constituye en consecuencia en la “fuente de las fuentes”. Lo que quiere decir que en ella se establece qué entes tienen la potestad para dictar normas.

Diríase entonces que a semejanza de la jerarquía administrativa o estructura de una entidad pública, las normas jurídicas se categorizan en niveles que las relacionan entre sí en planos de superioridad e inferioridad (v.g. ley vs. decreto), niveles que deberán considerarse a tiempo de discernir que precepto debe aplicarse con preferencia. Pero, puede ocurrir que algunas normas se encuentren en el mismo rango jerárquico (v.g. colisión de leyes) en cuyo habrá además que analizarse otras variables (v.g. concordancia constitucional, tiempo, espacio, etc.).

Tal es el caso de la relación de igualdad de grado contenida en la Norma Fundamental en Bolivia que equipara en el mismo rango normativo a las leyes nacionales, estatutos autonómicos, cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena, sin hacer ninguna distinción. Sin embargo, aplicando el razonamiento antes señalado habría que primeramente indagar su concordancia constitucional. Seguidamente la temporalidad de la norma pues principio general de derecho “ley posterior deroga la anterior”; pero este ejercicio se dificulta cuando la ley posterior es por ejemplo, de alcance local y debe hacerle frente a una norma nacional que la antecede, entrando en juego también el ámbito de aplicación territorial de la norma. Sobre este particular se hablará más adelante, pero por

---

<sup>485</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1714/2012, de 1 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

ahora baste indicar que para resolver este dilema en Bolivia a *prima facie* habrá que considerar los títulos competenciales y si la norma nacional es preconstitucional o no.

Luego con relación al espacio, también habrá que considerar la jurisdicción territorial en la que es aplicable la norma. No obstante, me permito advertir una contradicción en la interpretación del principio de jerarquía normativa que realiza el nivel central del Estado Boliviano contraviniendo la igualdad constitucional sentada entre leyes nacionales y demás leyes de los gobiernos autónomos, pues por decreto se establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 144.-De acuerdo al Parágrafo II del Artículo 410 de la Constitución Política del Estado, la jerarquía normativa está sujeta al ámbito de la competencia territorial de las entidades. En este marco, **las normas emitidas con competencia territorial nacional tienen preferente aplicación sobre las demás normas emitidas por entidades territoriales autónomas, en el marco de las competencias atribuidas al nivel central por la Constitución Política del Estado**<sup>486</sup>.*

Al respecto es conveniente indicar que esa disposición reinterpreta el orden jerárquico constitucional lo cual desde ya es contrario a Derecho pues ésta facultad le está reservada únicamente al Tribunal Constitucional Plurinacional<sup>487</sup>. Acto seguido, indicar que se no se puede uniformizar una regla de aplicación preferente como la pretendida en el decreto supremo de referencia bastando simplemente la consideración de la jurisdicción que puede abarcar el Órgano Legislativo emisor, pues repito tendrá que a su vez sopesarse muchos factores (Si la ley nacional es pre o postconstitucional, si es de competencia del nivel central o más bien del gobierno autónomo, etc.)

Para cerrar este orden de ideas, se puede válidamente afirmar que todas las normas jurídicas que integran el ordenamiento jurídico boliviano se subordinan a los preceptos constitucionales, subordinación que deberá ser tomada en cuenta por Órganos Legislativos en ejercicio de la facultad legislativa, evitando así dictar o regular preceptos jurídicos que sean tachados luego de inconstitucionales. Comentan algunos autores sobre el particular,

---

<sup>486</sup> **DECRETO SUPREMO N° 29894**. Estructura organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional, del 07 de febrero del 2009.

<sup>487</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. Art. 196. I. *El Tribunal Constitucional Plurinacional vela por la supremacía de la Constitución, ejerce el control de constitucionalidad, y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales.* II. *En su función interpretativa, el Tribunal Constitucional Plurinacional aplicará como criterio de interpretación, con preferencia, la voluntad del constituyente, de acuerdo con sus documentos, actas y resoluciones, así como el tenor literal del texto.*

acotando que: “Bolivia ha adoptado el sistema difuso sobre la constitucionalidad (...), por cuyo mandato las autoridades, jueces y tribunales aplicarán la Constitución con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a los decretos. En este sistema, cada juez o tribunal está obligado a controlar la supremacía legal de la Constitución.”<sup>488</sup>

Efectuado este contraste comparativo entre Ley y Constitución, conviene adentrarnos en el *concepto formal y material* de la Ley. El primero, por su carácter procedimental con relación al Órgano que la emite, considera ley a toda norma jurídica aprobada por el Parlamento, Asamblea Legislativa o Concejo Municipal. En cambio, el concepto material puede implicar otras connotaciones que dificultan la definición, pues siguiendo el dualismo germánico para esta corriente sólo es ley aquella que va referida a determinados contenidos (Ej. Ley de bases).<sup>489</sup>

En cuanto a los *tipos de ley* se pueden distinguir diversos tipos o categorías de acuerdo a los ordenamientos constitucionales que se trate. Así, algunos Estados sólo reconocen un tipo de ley (Ej. Reino Unido por su Constitución flexible). Otros Estados como Colombia distinguen entre leyes orgánicas o estatutarias que se diferencian de la legislación ordinaria por las materias que regulan. En otros países distinguen entre leyes constitucionales o de desarrollo. En Chile por ejemplo, distinguen entre leyes interpretativas de la Constitución, orgánicas constitucionales, de quórum calificado, ordinarias, decretos con fuerza de ley y decretos leyes.<sup>490</sup>

Luego, en otros Estados distinguen las categorías de leyes autonómicas, leyes ordinarias, leyes de Comisión o de Bases, leyes marco, leyes de armonización como expresión del Órgano Legislativo, mientras que existen otras fuentes de derecho provenientes del Gobierno tales como Decretos legislativos (Parlamento interviene en el proceso abriéndolo o controlándolo), o Decretos leyes (simplemente controlándolo).<sup>491</sup>

Bajo este contexto normativo, la jurisprudencia boliviana ha distinguido las siguientes categorías de leyes de acuerdo al orden constitucional:

---

<sup>488</sup> JOST, Stefan, RIVERA S., José Antonio, MOLINA RIVERO, Gonzalo y CAJÍAS, Huáscar J. *La Constitución Política del Estado*. 1era. Edición. La Paz-Bolivia. Editado por Fundación Konrad Adenauer. 1998. Pág. 400.

<sup>489</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: II*. Op. Cit. Págs. 59-60.

<sup>490</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Idem. Págs. 272-273.

<sup>491</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: II*. Op. Cit. Págs. 61-62.

*Bajo el nuevo régimen del proceso autonómico, y concretamente del texto constitucional se advierte una nueva **tipología de las leyes** que merece una referencia para el análisis del juicio de constitucionalidad, la misma que se extrae del análisis sistémico de la Constitución:*

*En efecto, la Constitución hace referencia a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, conforme se infiere de su artículo 271. A su vez el artículo 275, hace referencia a los estatutos y cartas orgánicas como normas institucionales básicas de las entidades territoriales, y el párrafo I del artículo 297, se refiere a la legislación básica y la legislación de desarrollo como parte del ejercicio del tipo de competencia compartida, y finalmente el artículo 410.II de la misma Norma Suprema se refiere a las leyes nacionales, legislación departamental, municipal e indígena.*

*De lo precedentemente señalado, se establece la siguiente **tipología constitucional** en virtud del nuevo régimen autonómico:*

***Norma Fundamental** o Suprema (artículo 410 de la CPE).*

***Ley marco** (artículo 271 de la CPE).*

***Leyes nacionales** (artículo 410 de la CPE).*

***Normas institucionales básicas** (estatutos y cartas orgánicas artículo 245 de la CPE).*

***Legislación básica y legislación de desarrollo**, como parte del ejercicio del tipo de competencia compartida (artículo 297.I.4 de la CPE).*

***Legislación departamental, municipal e indígena** (arts. 297.I.2 y 410.II de la CPE).<sup>492</sup>*

Las particularidades de la Ley Marco y normas institucionales básicas fueron examinadas con mayor detenimiento en un Capítulo anterior, luego las leyes nacionales y legislación autonómica se apreciarán con mayor claridad cuando se aborde el reparto competencial instituido en Bolivia al conocer los títulos competenciales establecidos para cada nivel de gobierno, y la distinción entre legislación básica y de desarrollo se la conocerá cuando se explique los alcances de la competencia compartida.

### **5.1.3. Régimen jurídico autonómico y Norma nacional supletoria.**

En cuanto al régimen jurídico autonómico, la Ley N° 031 Marco de Autonomías en Bolivia lo ha definido en los siguientes términos:

---

<sup>492</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

**Artículo 10. (RÉGIMEN JURÍDICO AUTONÓMICO).** *Las normas que regulan todos los aspectos inherentes a las autonomías se encuentran contenidas en la Constitución Política del Estado, la presente Ley, las leyes que regulen la materia, el estatuto autonómico o carta orgánica correspondiente y la legislación autonómica.*

Lo antedicho permite deducir que el régimen jurídico autonómico no es precisamente la normativa generada por las entidades territoriales autónomas, sino más bien el conjunto de normas que regulan las autonomías, incluyendo los preceptos constitucionales, la propia LMAD y normativa nacional en las materias compartidas o concurrentes donde debe interactuar y se complementa con la legislación y demás normativa autonómica.

Luego la propia LMAD regula parámetros que modulan el *principio de jerarquía normativa*<sup>493</sup> antes expuesto cuando se presenta una tensión jerárquica entre el derecho estatal y el autonómico, contradicción que resuelve en los siguientes términos:

**Artículo 11. (NORMA SUPLETORIA).**

**I.** *El ordenamiento normativo del nivel central del Estado será, en todo caso, supletorio al de las entidades territoriales autónomas. A falta de una norma autonómica se aplicará la norma del nivel central del Estado con carácter supletorio.*

**II.** *Los municipios que no elaboren y aprueben sus cartas orgánicas ejercerán los derechos de autonomía consagrados en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, siendo la legislación que regule los gobiernos locales la norma supletoria con la que se rijan, en lo que no hubieran legislado los propios gobiernos autónomos municipales en ejercicio de sus competencias.*

---

<sup>493</sup> RUIZ MIGUEL, Alfonso. *El principio de jerarquía normativa*. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 8. Núm. 24- Septiembre- Diciembre 1988. Págs. 136-138. En palabras de este autor: "(...) La significación del principio de jerarquía se ha tratado de obtener a veces acudiendo al órgano creador de la norma. Según este criterio una norma es jerárquicamente superior (o igual) a otra porque es superior (o igual) el tipo de órgano que lo crea. Desde el punto de vista teórico jurídico, esta apelación a los órganos jurídicos no soluciona gran cosa porque remite el problema de la jerarquía normativa a la determinación de por qué un órgano es jurídicamente superior (o igual) a otro. (...) me parece (...) más oportuno adoptar convencionalmente el punto de vista de la norma para analizar el principio de jerarquía: a) hay casos en los que un mismo órgano tiene capacidad para dictar normas con rango diferente (...) b) hay casos en los que órganos diferentes elaboran normas cuyas relaciones jerárquicas son más fáciles de determinar por el tipo de normas de que se trata que por el órgano que las produce (...) y, c) hay casos en los que normas del mismo grado son aprobadas por órganos en parte comunes y en parte diferentes (...) en la relación entre determinados tipos de normas si es perfectamente posible, y quizá hasta usual, que el criterio de especialidad domine en la práctica sobre el de jerarquía, aplicándose la norma inferior especial que contradice una norma superior general."

Con relación a la interpretación y alcance del precepto legal antes citado, el Tribunal Constitucional Plurinacional ha esgrimido los siguientes razonamientos a tiempo de dilucidar una acción de inconstitucionalidad que pretendía depurar del ordenamiento jurídico dicha disposición:

*Cabe aclarar, que la norma acusada de inconstitucional **hace referencia a la falta de una norma autonómica, en el marco de una competencia exclusiva de una entidad territorial autónoma, que no fue ejercida de manera efectiva por la misma, ya sea porque no la elaboraron o no la aprobaron; en consecuencia, a falta de la misma, se aplica de manera supletoria la norma del nivel central del Estado, aspecto que demuestra que no es ninguna reformulación. Lo que quiere decir que a falta de una norma autonómica, se aplica una norma del nivel central del Estado, porque las normas del nivel central del Estado tienen ese carácter, de ser supletorias en ausencia de una norma autonómica, aspecto que no contradice a la Constitución, sino que garantiza la seguridad jurídica.***

*(...) Es así que partir del nuevo modelo de Estado y la distribución competencial que realiza la Constitución Política del Estado desde el artículo 298 al 304, toda ley deberá tener un respaldo competencial, es decir, un nivel de gobierno únicamente podrá legislar respecto a sus competencias. **Lo anterior supone, que la existencia de una pluralidad de fuentes legislativas, puede generar una diversidad de conflictos competenciales, por lo que al momento de legislar se debe tener presente la tipología competencial señalada en el Fundamento Jurídico III.3.2 (los cuatro tipos de competencias) y la titularidad del ejercicio de las facultades que cada nivel de gobierno tiene sobre cada tipo de competencia. En ese sentido, de ninguna manera podrá entenderse que en aplicación de la cláusula de supletoriedad el nivel central del Estado puede normar (legislar o reglamentar) sobre las competencias exclusivas departamentales, municipales, o indígena originario campesinas, es decir, no puede entenderse a la supletoriedad de la norma como una cláusula universal atribuida a favor del nivel central del Estado sobre cualquier competencia, incluidas las exclusivas de las entidades territoriales autónomas. Ello podría suponer que el nivel central del Estado se atribuya la legislación de las competencias de las entidades territoriales autónomas a falta de un ejercicio efectivo de las competencias atribuidas a los gobiernos autónomos***



subnacionales, lo cual iría en contra del modelo de Estado autonómico planteado por la norma constitucional. Por ello, cabe precisar que **la norma supletoria** en el marco del texto constitucional, **contiene los siguientes alcances:**

**Cuando las entidades territoriales autónomas aún no hubieren ejercido de manera efectiva sus competencias y no hubieren legislado sobre las mismas se aplica de manera supletoria la legislación nacional preconstitucional vigente hasta que la entidad territorial autónoma legisle sobre esa competencia que le ha sido asignada por la CPE. La supletoriedad procederá con una norma postconstitucional únicamente en el caso específico de la legislación para los gobiernos locales, en correspondencia a lo dispuesto en el párrafo IV del artículo 284 de la CPE, que contempla el mandato potestativo de la elaboración de las cartas orgánicas. Por ello, para aquellos gobiernos autónomos municipales que decidan no contar con una carta orgánica, serán regulados por la ley de gobiernos locales que emita el nivel central del Estado<sup>494</sup>.**

A esta supletoriedad del derecho estatal frente al autonómico, el que una vez emitido por el gobierno autónomo titular de la competencia se aplica preferentemente frente al derecho nacional, la doctrina y derecho comparado han denominado **“principio de prevalencia”**,<sup>495</sup> bajo las siguientes características:

---

<sup>494</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

<sup>495</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *Los principios de supletoriedad y prevalencia del derecho estatal respecto al Derecho Autonómico*. Editorial Civitas S.A. Madrid-España. 1991. Págs. 146-147. Sostiene este autor que la realización de una propuesta interpretativa exige primeramente afirmar la no supletoriedad del derecho estatal, es decir, el no mantenimiento de competencias en manos del Estado para dictar normas con el carácter de supletorias. Aclara que una correcta aplicación del principio de primacía exige que las “bases”, “legislación básica” o “normas básicas” del Estado sean calificadas expresamente porque si no sería imposible dar solución al conflicto ley estatal-ley autonómica. Explica que este conflicto legislativo tiene su expresión fundamental en aquellas materias en las que el Estado y las Comunidades tengan competencias compartidas. La contradicción se da cuando la ley autonómica no se acomoda a la ley básica estatal. Pueden ocurrir dos supuestos: Que la legislación autonómica se dicte en sentido contradictorio a una ley básica ya existente o viceversa. Ahora bien si se aplica este principio primando la ley estatal sobre la autonómica, cuestiona en qué queda la potestad legislativa.

De allí que para evitar acudir al Tribunal Constitucional plantea partir de una división temporal de la ley, manifestando que si la ley estatal ha sido emanada con posterioridad a la autonómica, se aplicará con preferencia esta última pues el parlamento todavía no se ha pronunciado sobre la normativa a dictar en desarrollo de la nueva ley estatal, produciéndose aquí un fenómeno similar al que opera la Constitución respecto de leyes anteriores, aunque sin producir efectos derogatorios cesando la ley autonómica de su eficacia. La aplicación de este principio exige que el Estado señale expresamente las normas que son básicas, pues de lo contrario el juez ordinario podría definir lo básico. Si se admitiese el principio de supletoriedad de las normas estatales, en este caso sería preciso que el Estado determine las que son básicas y las que son supletorias. En este caso el principio se aplicaría tal como se ha propuesto teniendo presente que el derecho autonómico se aplicaría con preferencia frente al estatal sea o no anterior a la ley autonómica.

*“(...) Toda forma de descentralización supone la existencia de un ordenamiento general, al que se llama ordenamiento del poder “central” frente a ordenamientos particulares, vigentes tan sólo en una parte del territorio. (...) En el Estado regional (...) la superposición de los ordenamientos se lleva a cabo mediante una técnica distinta. El ordenamiento general no está limitado materialmente –todo el derecho del Estado es válido cualquiera que sea la materia de la que se ocupa- sino que en aquellas materias que sean de la competencia de la Comunidad Autónoma el ordenamiento general tiene una vigencia disminuida. (...) Tal tesis, capital para examinar el problema de la prevalencia (...) puede resultar sorprendente, o al menos insólita.”<sup>496</sup>*

Por cuanto, el derecho supletorio sólo debe regir cuando exista un vacío normativo que constituya una auténtica laguna y no puede por subsidiariedad recurrirse al Derecho Civil, sino más bien al Derecho Público Estatal como único supletorio o transitorio del Derecho Autonómico, hasta en tanto la entidad territorial autónoma asuma el ejercicio de su facultad legislativa sobre una determinada materia. Esta aparente tensión o conflicto normativo puede suscitarse entonces cuando dos normas pertenecen al mismo ordenamiento y tienen mismo ámbito de validez, lo cual no debe confundirse con el conflicto de competencias, que se da cuando la incompatibilidad de las normas debe resolverse aplicando el criterio de competencia, es decir, delimitando correctamente el ámbito validez material o espacial de las normas en conflicto.<sup>497</sup>

Para la resolución de conflictos normativos no existe una fórmula única, sino más bien una serie de criterios a emplearse casuísticamente, tales como: cronológico<sup>498</sup>, de especialidad,

---

En cambio, cuando la ley estatal es anterior a la autonómica no encuentra aplicación del principio de primacía del derecho estatal. El juez o tribunal ordinario no podría en ningún caso dejar de aplicar la ley autonómica aplicando la estatal pues estaría vulnerando el art. 163 de la Constitución. En todo caso deberá estimar la ley autonómica conforme con las leyes básicas

<sup>496</sup> OTTO PARDO, Ignacio. *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*. Editorial Civitas S.A. España. 1986. Págs. 66-67.

<sup>497</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: II*. Op. Cit. Págs. 229-231.

<sup>498</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009. En Bolivia, se sigue el principio de irretroactividad de las normas, salvo los casos que prevé la norma constitucional: **Artículo 123**. *La ley sólo dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo, excepto en materia laboral, cuando lo determine expresamente a favor de las trabajadoras y de los trabajadores; en materia penal, cuando beneficie a la imputada o al imputado; en materia de corrupción, para investigar, procesar y sancionar los delitos cometidos por servidores públicos contra los intereses del Estado; y en el resto de los casos señalados por la Constitución.*

jerárquico, de competencia y de prevalencia Sin embargo, nos reflexiona un jurista con relación al tema en los siguientes términos:

*“(...) En efecto, para resolver el problema debemos contestar en primer lugar, a las siguientes preguntas:*

1. *¿Existe un conflicto de normas, o tras el conflicto de normas, se esconde un conflicto de competencias que es preciso resolver también?*

2. *¿La prevalencia actúa como solución definitiva o como solución provisional del conflicto?*

*Es claro, si existe un conflicto de competencias, hay que determinar el alcance de la regla de prevalencia, ya que ésta no puede servir como criterio de resolución de fondo, esto es, como criterio de delimitación competencial. Por tanto, si existe conflicto de competencias, la regla de prevalencia actúa como norma de conflicto provisional limitándose a atribuir la competencia con carácter transitorio hasta en tanto resuelva el TC. (...) Si, por el contrario, existe un simple conflicto de normas, la aplicación de la regla de prevalencia puede hacerse con carácter definitivo, esto es, la regla puede servir como criterio de decisión de fondo del conflicto, ya que el criterio de competencia no resulta aplicable (...)”<sup>499</sup>*

En el caso de Bolivia, como bien resalta la jurisprudencia constitucional esta supletoriedad sólo aplica en legislación nacional emitida previamente a la entrada en vigencia de la nueva Constitución, y en ninguna forma será interpretado como título habilitante para que el nivel central del Estado, so pretexto de la falta de asunción de una competencia exclusiva de un gobierno autónomo, pretenda legislar con carácter postconstitucional dicha materia, bajo pena de nulidad.

#### **5.1.4. Reserva de ley.**

En el ejercicio de la potestad normativa en sentido lato que ha sido atribuida a los entes de la Administración Pública, puede ocurrir que existan materias sobre las cuáles ejerza exclusiva competencia el Órgano Legislativo, a este privilegio normativo se denomina también “reserva de ley”. En otros términos, si una materia está sometida a reserva de ley, quiere decir que solamente puede ser regulada por una norma de este tipo y no por otras de rango inferior, pues de lo contrario dichas normas reglamentarias serán declaradas nulas,

---

<sup>499</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: II*. Op. Cit. Págs. 238-239.

ilegales o hasta inconstitucionales.<sup>500</sup>

La reserva de ley es uno de los principios básicos de todo Estado de Derecho, cuyo concepto se atribuye a O. Mayer quien intentó promover a través del mismo la protección constitucional de los derechos y libertades constitucionales, especialmente la libertad y propiedad. Sin embargo, actualmente la reserva tiene un nuevo fundamento cual es el de expresar en mayor medida la concepción de la democracia que gira en torno al Parlamento, Asamblea Legislativa o Concejo Municipal, más que en el gobierno u Órgano Ejecutivo. La reserva no impide que el Legislativo disponga libremente de las materias que la Constitución le reserva, atribuyendo su atribución a la potestad reglamentaria, o a la colaboración del reglamento en la disciplina de la materia.<sup>501</sup>

Por cuanto, reconocida que sea la potestad normativa por el ordenamiento jurídico a favor de determinado órgano, la reserva de ley dará el alcance y límites a los que se vea sometido en su ejercicio. En aplicación de este principio, habrá materias en las cuáles estará limitado el accionar de la potestad reglamentaria. Estas reservas legales pueden ser incorporadas en el texto constitucional así como también en leyes u otras normas jurídicas de nivel superior a las locales.<sup>502</sup>

Por su parte, en Bolivia la Ley N° 031 Marco de Autonomías, inclina este principio a favor del Órgano Legislativo del nivel central del Estado y no así de las entidades territoriales autónomas, bajo los siguientes cánones:

*Artículo 71. (RESERVA DE LEY). Todo mandato a ley incluido en el texto constitucional sin determinar la entidad territorial que legislará, implica el ejercicio de exclusividad nacional, salvo en el caso de las competencias exclusivas de una entidad territorial autónoma, donde corresponderá su respectiva legislación.*

Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional prescribe la siguiente valoración:

*“(...) Efectivamente, el artículo 71 de la LMAD, tiene estrecha relación, y por tanto concordancia, con lo establecido por el artículo 410.II de la CPE, que*

---

<sup>500</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *Las relaciones de ...* Op. Cit. Pág. 195.

<sup>501</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: II*. Op. Cit. Págs. 104-110.

<sup>502</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *Las relaciones de ...* Op. Cit. Págs. 195 a 196

*condiciona la aplicación de las normas jurídicas al ámbito competencial de la entidades territoriales autónomas, es decir, que **sobre las competencia de las entidades territoriales autónomas el nivel central del Estado no está facultado a legislar, pero en aquello que no es competencia de ellas no sólo puede legislar sino que debe hacerlo para garantizar la seguridad jurídica.***

*Por otro lado, el nivel central del Estado no puede desentenderse de la responsabilidad de una implementación adecuada y óptima del Estado Plurinacional con autonomías, por tanto, no es conducente con el mismo, entender que el modelo autonómico deba marchar al margen del nivel central del Estado, pues en la Tercera Parte de la Constitución Política del Estado referente a la estructura y organización territorial del Estado, se contempla veintiocho mandatos a ley que quedan reservados a la legislación del nivel central, por lo que no se advierte la inconstitucionalidad acusada.”<sup>503</sup>*

Por lo que en términos sencillos, se puede afirmar que en el ordenamiento jurídico boliviano todo mandato a Ley dentro del texto constitucional que no especifique el titular de la competencia y cuya materia no recaiga en el ámbito material de las competencias exclusivas de las entidades territoriales autónomas, operará la presunción legal en favor del ejercicio de la facultad legislativa en favor de la Asamblea Plurinacional del nivel central del Estado.

Sin embargo, existen mandatos de reserva legal instituidos por la propia Constitución y que actualmente son inobservados por el Órgano Legislativo en Bolivia. Tal es el caso del mandato de reserva de ley instituido con relación a las atribuciones de los Ministerios del Órgano Ejecutivo por previsión del artículo 175 de la Constitución y que en la actualidad se encuentran regladas por un simple Decreto Supremo.<sup>504</sup>

## **V.2. Facultad Reglamentaria.**

La potestad normativa conferida a la Administración Pública y a sus diversos entes

---

<sup>503</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

<sup>504</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009. “**Artículo 175. I. Las Ministras y los Ministros de Estado son servidoras públicas y servidores públicos, y tienen como atribuciones, además de las determinadas en esta Constitución y la ley (...)**”. Sin embargo, haciendo caso omiso a este claro mandato de reserva de ley, las atribuciones de los Ministerios de Estado se encuentran al presente, contenidas en el **DECRETO SUPREMO N° 29894**. Estructura organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional, del 07 de febrero del 2009.

estatales, consiste en todo caso en una *potestad reglamentaria*<sup>505</sup>, estrictamente destinada a brindar aplicabilidad a la ley y que en ningún caso podrá reglamentar procedimientos judiciales, por tratarse de una potestad exclusiva del Poder Legislativo. Por ello, suele definirse a la potestad reglamentaria: “(...) *al poder en virtud del cual la Administración dicta Reglamentos,*”<sup>506</sup> siendo ésta justamente su potestad más intensa y grave, puesto implica su participación en la formación del ordenamiento jurídico bajo diversos justificativos materiales (causas políticas y sociales) y formales (causas jurídicamente normadas).

Por otra parte, el ejercicio de esta facultad de la Administración de dictar reglamentos, es decir, mandamientos generales y abstractos emanados de ella.<sup>507</sup> En tal sentido, resulta interesante diferenciar un reglamento de un acto administrativo. Puesto que la potestad reglamentaria implica la facultad de dictar mandatos o declaraciones de alcance general, que no se agotan con su cumplimiento. Mientras que los actos administrativos comprenden toda actuación, declaración o decisión de la Administración Pública, cuyo alcance es particular y productor de efectos directos, que una vez cumplen el objeto específico por el cual han sido emitidos por la Administración, se agotan en su cumplimiento.<sup>508</sup>

Para una mejor comprensión conviene aquí citar la síntesis de formas jurídicas administrativas antes descritas que Dromi apunta de la siguiente manera:“(...) **Acto administrativo.** Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce **efectos jurídicos individuales en forma directa.** **Reglamento administrativo.** Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce **efectos jurídicos generales en forma directa** (...)”<sup>509</sup>

Otra obvia distinción es que el acto forma parte del ordenamiento jurídico (es ordenado) y limita a aplicar un supuesto o hecho previsto en él, mientras que el reglamento es innovador del ordenamiento (es ordenador). El acto puede tener un destinatario concreto (no siempre),

---

<sup>505</sup> ESCUIN PALOP, Catalina. *La potestad reglamentaria de las comunidades autónomas*. Edita Tirant Lo Blanch. Valencia-España. 1990. Págs. 10-22. Explica este autor existen varios argumentos de los que se vale la doctrina para apoyar la tesis de la naturaleza ejecutiva de la potestad reglamentaria, como ser: 1) la prevalencia política de las Asamblea sobre el Consejo de Gobierno, 2) el principio democrático, y 3) la limitación que para el control de los reglamentos autonómicos representa la ausencia de una ley previa. Sin embargo, él sostiene que no es una mera actividad ejecutiva y para ello se apoya en el art. 97 de la Constitución, que claramente diferencia la función ejecutiva y la potestad reglamentaria al atribuir las por separado al Gobierno estatal y aunque dicho precepto se refiere al Estado sirve como principio de validez general que trasciende a las Comunidades Autónomas.

<sup>506</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y et. *Curso de Der...* Op. Cit. Pág. 182.

<sup>507</sup> VASQUEZ, Fernández. *Diccionario de...* Op. Cit. Pág. 596.

<sup>508</sup> MARTÍNEZ BRAVO, Juan Alberto. *Derecho Admin...* Op. Cit. Págs. 137 a 138.

<sup>509</sup> DROMI, Roberto. *Derecho Admin...* Op. Cit. Pág. 161.

mientras que el reglamento está siempre dirigido a la generalidad de individuos de manera abstracta.<sup>510</sup>

Complementariamente, habrá que señalar la presencia de corrientes doctrinales que engloban dentro de la potestad reglamentaria, la facultad que tiene la Administración Pública de ejecutar las órdenes y sanciones que impone,<sup>511</sup> criterio que discrepa con los que consideran que dicha facultad corresponde a una potestad diferente de la reglamentaria. En el caso boliviano, el Tribunal Constitucional Plurinacional establece el alcance de esta potestad de la siguiente manera:

*“(...) 2. **Facultad reglamentaria.** Entendida como la potestad de emitir normas reglamentarias para la aplicación de una ley, es decir, la que compete para completar la aplicación de las leyes.*

*En efecto, esta facultad tiene por finalidad la emisión de reglamentos, entendidos como el conjunto de reglas o preceptos emitidos por autoridad competente, que tienden a posibilitar la ejecución de la ley, precisando las normas contenidas en las leyes sin contrariar ni ir más allá de sus contenidos y situaciones que regula.*

*En este contexto, tanto la facultad legislativa como reglamentaria, emiten normas, sin embargo, la facultad reglamentaria se rige dentro de las líneas y contenidos establecidos por la ley, con la finalidad de su aplicación.*

*En el caso de las entidades territoriales autónomas, esta facultad reglamentaria es ejercida por el órgano ejecutivo de la entidad territorial autónoma respectiva con relación a las leyes que emita la asamblea departamental o concejo municipal, según se trate. Esta facultad se justifica porque el órgano ejecutivo, es el que conoce de las capacidades económicas, presupuestarias, institucionales y recursos reales que se tiene para ejecutar la ley, por tanto, a través de la facultad reglamentaria se delimita con mayor precisión la forma y los recursos con los cuales se podrá aplicar la ley”.<sup>512</sup>*

Por tanto, en criterio del Tribunal Constitucional Boliviano la facultad reglamentaria se ejercita para completar la aplicación o ejecución de las leyes sin variar o alterar su contenido y se ejercita a través del Órgano Ejecutivo, por ser quien definitiva quien maneja

---

<sup>510</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y et. *Curso de Der...* Op. Cit. Pág. 187 a 188.

<sup>511</sup> MARTÍNEZ BRAVO, Juan Alberto. *Derecho Admin...* Op. Cit. Págs. 74-75.

<sup>512</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1714/2012, de 1 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

la administración institucional y presupuestaria, y en consecuencia, sabe las limitaciones o posibilidades materiales de su real aplicación. Finalmente, cabe aclarar que en Bolivia el ejercicio de la potestad reglamentaria es indelegable por previsión expresa de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, que a letra dice: “*Artículo 7 Delegación (...) III. En ningún caso podrán ser objeto de delación las competencias relativas a: (...) b) la potestad reglamentaria*”.

### **5.2.1. Decretos y demás Resoluciones emanadas de los Órganos Ejecutivos.**

En cuanto a la tipología de la potestad reglamentaria suelen distinguirse: reglamentos jurídicos, reglamentos administrativos, reglamentos especiales y ordenanzas.<sup>513</sup> Otros distinguen las categorías de: reglamento paralegal, reglamentos habilitados y reglamentos de necesidad.<sup>514</sup> Sin embargo, en Bolivia la potestad reglamentaria constitucionalmente comprende: decretos, reglamentos y demás resoluciones.<sup>515</sup>

Los decretos usualmente suelen ser reglamentarios a las leyes, es decir, aplicativos a éstas. La variedad u orden jerárquico de decretos puede variar según el orden o jerarquía normativa establecida en los ordenamientos jurídicos del nivel central del Estado o de las entidades territoriales autónomas. Según los criterios que se adopte en esta categorización, los decretos podrán ser firmados únicamente la Máxima Autoridad Ejecutiva o acompañado de su Gabinete<sup>516</sup> o en pleno.

Así por ejemplo, en el nivel central del Estado existe el siguiente orden jerárquico de las normas dictadas por el Órgano Ejecutivo<sup>517</sup>:

#### **“Artículo 8°.-**

*I. La jerarquía de las normas legales del Poder Ejecutivo es la siguiente:*

- a. Decreto Supremo y Decreto Presidencial*
- b. Resolución Suprema*

---

<sup>513</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *Las relaciones de...* Op. Cit. Págs. 89 a 96: Explica este autor dicha tipología indicando que los *reglamentos jurídicos*, son aquellas normas dictadas por la Administración, que constituyen una fuente de derecho derivada, como consecuencia de una potestad normativa delegada del poder legislativo al ejecutivo. De otro lado, los reglamentos administrativos, llamados también circulares administrativas, son aquellas normas que se dictan dentro de la Administración, por instancia superiores que dirigen sus mandatos a sus inferiores. En cambio a los reglamentos especiales, se ha querido comparar a circulares administrativas que se dan en el seno de relaciones de sujeción especial Finalmente, las ordenanzas son aquellas normas jurídicas dictadas por personas de Derecho Público, en el marco de su autonomía legalmente reconocida.

<sup>514</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: II*. Op. Cit. Págs. 115-120.

<sup>515</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009. Art. 410-I numeral 4).

<sup>516</sup> Reunión de Ministros, Secretarios, Oficiales o Máximos funcionarios que le siguen en grado a la Máxima Autoridad Ejecutiva de una entidad pública.

<sup>517</sup> LEY N° 3351 DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO (LOPE), de 10 de febrero de 2006.



- c. *Resolución Multiministerial*
- d. *Resolución Biministerial*
- e. *Resolución Ministerial*
- f. *Resolución Administrativa (...)*”

Los decretos presidenciales los emite sólo la Máxima Autoridad Ejecutiva, mientras que los decretos supremos los suscribe acompañado de su gabinete en pleno. Mientras que los decretos pueden ser más específicos que un reglamento y tener un solo artículo, los reglamentos suelen ser cuerpos normativos orgánicos; consecuentemente, son más operativos y descriptivos en cuanto al funcionamiento interno institucional, razón por la cual pueden ser aprobados por simples resoluciones.<sup>518</sup>

En Bolivia, se suelen distinguir dos categorías de reglamentos: *específicos e internos*. Los primeros, suelen corresponder a cada uno de los sistemas que regula la Ley N° 1178 del Sistema de Administración y Control Gubernamental, razón por la cual en aplicación del artículo 20 de esta ley cada entidad del sector público debe emitir los mismos e implantarlos en su funcionamiento. Para ello, deberá elaborarlos tomando en cuenta las Normas Básicas emitidas para cada sistema por parte del nivel central del Estado, y luego remitir el proyecto de reglamento específico a previo pronunciamiento de compatibilidad por parte del Órgano Rector<sup>519</sup> o Ministerio a cargo de dicho Sistema (Ej. Reglamento Específico del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, del Sistema de Presupuesto, de Tesorería y Crédito Público, etc.)

Una vez se encuentre con informe favorable de compatibilidad, podrá su Máxima Autoridad Ejecutiva aprobarlos por resolución expresa. En cambio, los reglamentos no requieren previo de informe de compatibilidad por parte de ninguna cartera ministerial del nivel central del Estado, razón por la cual las Máximas Autoridades Ejecutivas podrán libremente reglamentar para un mejor desarrollo de sus funciones, optimizar y esclarecer actividades entre sus servidores públicos sobre cuanta materia considere pertinente (Ej. Reglamento de viáticos, de uso de servicios telefónicos, etc.).

<sup>518</sup> ROJAS S., Gonzalo, ACHURRA G., Marcela y DUSSAILLANT B., Patricio. *Derecho Pol...* Op. Cit. Pág. 90.

<sup>519</sup> LEY DE ADMINISTRACION Y CONTROL GUBERNAMENTALES, Ley N° 1178 SAFCO de 20 de julio de 1990. Art. 20. *Todos los sistemas de qué trata la presente Ley serán regidos por órganos rectores, cuyas atribuciones básicas son: a) Emitir normas y reglamentos básicos para cada sistema. (...) c) Compatibilizar o evaluar, según corresponda, las disposiciones específicas que elaborará cada entidad o grupo de entidades que realizan actividades similares, en función de sus naturaleza y la normatividad básica (...)*”

En cuanto a las resoluciones pueden tener alcance general o particular, y variar de denominación según se trate del ordenamiento estatal o autonómico, y a semejanza de los decretos puede firmarlos únicamente la Máxima Autoridad Ejecutiva o en compañía de sus más cercanos colaboradores, algunas veces todo su Gabinete en pleno y otras, sólo de alguno de sus miembros por la afinidad que exista con la cartera que éste administre y la materia objeto de la resolución.

Aunque también esta potestad normativa pueden poseerla los funcionarios de máximo nivel jerárquico que le sigan en grado a la Máxima Autoridad Ejecutiva, con capacidad de decisión y que por ende, pueden resolver asuntos con carácter definitivo, a veces de alcance general o particular. En cualquier caso, siempre darán lugar a los medios de impugnación para que los administrados que se sientan perjudicados en sus derechos subjetivos puedan interponer los recursos que le franquea la ley<sup>520</sup>.

En uno u otro caso, las Resoluciones pueden aprobar una categoría normativa de menor rango que los reglamentos denominada como Manuales, que pueden ser: Manuales de Descripción de Cargos, Manuales de Organización y Funciones, Manuales de procesos o procedimientos, entre otros. Este tipo normativo es mucho más descriptivo que los anteriores en cuanto al procedimiento y flujograma que un trámite administrativo debe seguir, puesto que se expresa cada fase incluso gráficamente, identificando la instancia o dependencia interna por la que atraviesa, plazo, entre otros detalles.

### **5.2.2. Control de legalidad.**

En Bolivia, entre las atribuciones de la Máxima Autoridad del Órgano Ejecutivo Nacional, la Ley Fundamental reconoce la de: “(...) 1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes.*”<sup>521</sup> Sin embargo, esta labor suele ser desvirtuada cuando competencialmente el Órgano Ejecutivo invade funciones del Órgano Legislativo al modificar los derechos subjetivos y facultades contenidos en el texto constitucional y demás leyes nacionales, o en su defecto, al crear procedimientos paralelos o superpuestos a los jurisdiccionales previstos en una Ley, pues sólo el Poder Legislativo posee dicha facultad.

Una norma reglamentaria dictada por el Ejecutivo, no puede contrariar o alterar *derechos subjetivos* contenidos en una norma de rango superior (ley), o establecer *procedimientos*

---

<sup>520</sup> LEY N° 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, del 23 de abril del 2002. Arts. 33, 37, 47, 115-120.

<sup>521</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009. Art. 171 numeral 1).

*que se sobrepongan a los legalmente establecidos o pretendan burlarlos, por corresponder dicha potestad EN EXCLUSIVA al Órgano Legislativo. Finalmente, es menester indicar que todo decreto, reglamento o resolución a semejanza de los actos administrativos de alcance individual o especial, es susceptible de control judicial.*

La jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional (SC 0051/2004, SC 0036/2007, AC 0026/2007) y artículo 6 de la Ley N° 1979 de 24 de mayo de 1999 han dejado claramente establecido que:

*“(...) Cuando se impugnen decretos y resoluciones que se consideren ilegales por su oposición a una norma superior [...] se aplicarán los procesos contenciosos administrativos por las autoridades judiciales competentes” y no así los recursos de inconstitucionalidad:*

*“(...) el recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad tiene por objeto verificar la compatibilidad o incompatibilidad de la disposición legal impugnada con las normas previstas por la Constitución, con la finalidad de realizar un saneamiento del ordenamiento jurídico del Estado. En consecuencia, esta vía de control de constitucionalidad sólo se activa en aquellos supuestos en los que la disposición legal impugnada, infringe de manera directa las normas de la Ley Fundamental del Estado, de contrario NO SE ACTIVA el recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad CUANDO UNA NORMA REGLAMENTARIA (Decreto Supremo o Resolución) CONTRADIGA O INFRINJA A UNA NORMA LEGAL SUPERIOR QUE NO SEA LA CONSTITUCIÓN, pues esa situación jurídica corresponde al ámbito de CONTROL DE LEGALIDAD, por lo mismo se activa la vía del PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; así lo dispone la norma prevista por el artículo 6 de la Ley 1979 de 24 de mayo de 1999, que de manera expresa dispone lo siguiente: “Se aplicarán los procesos contenciosos administrativos por las autoridades judiciales competentes, cuando se impugnen decretos y resoluciones que se consideren ilegales por su oposición a una norma superior, salvo que la contradicción acusada se refiera de manera directa a una o más disposiciones de la Constitución Política del Estado, en cuyo caso se aplicarán los procedimientos constitucionales regulados en la Ley N° 1836 del Tribunal Constitucional”.*

Por tanto, el proceso contencioso administrativo es el mecanismo idóneo para el control de legalidad de una resolución definitiva o acto administrativo general del Órgano Ejecutivo estatal o de las entidades territoriales autónomas. Dicho control se encuentra también consagrado en la Ley N° 2341 del 23 de abril del 2002, como principio general de la Actividad Administrativa, de la siguiente manera: “*Artículo 4.- (...) i) Principio de control judicial.- El Poder Judicial, CONTROLA la actividad de la Administración Pública conforme a la Constitución Política del Estado y las normas legales aplicables*”

Esta facultad fiscalizadora se ejerce a través del Proceso Contencioso-Administrativo, el cual se encuentra regulado en el Capítulo VI del Título VII del Código de Procedimiento Civil, modificado por la Ley N° 1760 de Abreviación Procesal Civil y Asistencia Familiar, en los siguientes términos:

#### *Capítulo VI*

*Proceso contencioso administrativo a que dieran lugar las resoluciones del Poder Ejecutivo*

*Artículo 778.- (Procedencia).*

*El proceso contencioso administrativo procederá en los casos en que hubiere oposición entre el interés público y el privado y cuando la persona que creyere lesionado o perjudicado su derecho privado, hubiere ocurrido previamente ante el Poder Ejecutivo reclamando expresamente del acto administrativo y agotando ante ese Poder todos los recursos de revisión, modificación o revocatoria de la resolución que le hubiere afectado.*

*Artículo 779.- (Demanda).*

*La demanda se interpondrá ante la Corte Suprema de Justicia con todos los requisitos establecidos por el artículo 327. Se indicará concretamente el decreto o resolución suprema que se impugnare. (Modificado Ley N° 2175 de 6 de febrero de 2001, Disposición Final Quinta).*

*Artículo 780.- (Plazo para interponer la demanda).*

*La demanda deberá interponerse dentro del plazo fatal de noventa días a contar de la fecha en que se notificare la resolución denegatoria de las reclamaciones hechas ante el Poder Ejecutivo.*

*Artículo 781.- (Trámite y resolución).*

*El proceso será tramitado en la vía ordinaria de puro derecho, debiendo dictarse sentencia dentro del término legal.*

Como se ha visto, el ordenamiento jurídico boliviano establece que para demandar la ilegalidad de un decreto supremo ante el Tribunal Supremo de Justicia, a través de un proceso contencioso-administrativo, el afectado actual o inminente debe haber agotado la vía administrativa, interponiendo los recursos administrativos que le franquea la ley. Empero, existen otros casos con los que también se considera agotada la vía administrativa según la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo:

*Artículo 69.- (Agotamiento de la vía Administrativa).*

*La vía administrativa quedará agotada en los casos siguientes:*

*“[...]b) Cuando se trate de actos administrativos contra los cuáles no proceda ningún recurso en vía administrativa conforme a lo dispuesto en esta o en otras leyes.*

*c) Cuando se trate de resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una ley establezca lo contrario (...)”*

En el primer caso, debe recordarse que se considera acto administrativo a toda declaración, disposición o decisión de la Administración Pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, que produce efectos jurídicos sobre el administrado desde la fecha de su notificación o publicación (artículo 27, 32 y 34 de la Ley N° 2341).

Complementariamente, el artículo 47 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo (D.S. 27113 del 23 de julio del 2003) estipula que: “*Los actos administrativos generales expresados en: Leyes, Decretos Supremos, Decretos Presidenciales, Resoluciones Supremas, Resoluciones Prefecturales y las relativas a la Propiedad Intelectual, se publicarán en la Gaceta Oficial de Bolivia (...)*”; lo cual demuestra indubitablemente que los decretos, reglamentos y resoluciones son actos administrativos generales, contra el cual no existe recurso alguno ulterior por encontrarse en la cúspide de la prelación normativa del Órgano Ejecutivo, independientemente del nivel de gobierno del que se trate.

En el segundo y tratándose de decretos, se trae a colación el concepto de jerarquía en Derecho Administrativo, entendida como la simultánea relación de supremacía, subordinación y coordinación entre los órganos que integran la Administración Pública. Estas relaciones se expresan gráficamente en grados. Cada grado representa el nivel

jerárquico dentro de la Administración y la sucesión de grados forman las líneas verticales y horizontales que representan el organigrama o estructura interior de cada entidad pública.

En la línea vertical los órganos mantienen *relaciones de supremacía y subordinación*, mientras que en la línea horizontal mantienen un mismo nivel jerárquico y por ende, *relaciones de coordinación* entre sí. Este complejo relacionamiento orgánico se replica en cada estructura de los órganos de los diferentes niveles de gobierno, siendo el Órgano Ejecutivo el que ejerce la función administrativa por excelencia, cuyos decretos, reglamentos o resoluciones suelen corresponder a sus Máximas Autoridades Ejecutivas, acompañadas a veces de sus más cercanos colaboradores que les siguen en grado jerárquico o en ocasiones corresponder en exclusiva a estos últimos. Normas con las cuales la vía administrativa se encuentra agotada y habilitada la jurisdiccional para demandar su ilegalidad.

### V.3. Facultad Ejecutiva.

De manera restringida podría referirse a la potestad ejecutiva<sup>522</sup> como a la facultad o atribución de la Administración Pública de dictar actos administrativos. Sobre el alcance de esta potestad, la jurisprudencia constitucional boliviana ha establecido lo siguiente:

*“(...) 3. **Facultad ejecutiva.** Referida a la potestad de administrar la cosa pública, en el caso de las entidades territoriales autónomas será en el marco de las competencias exclusivas, compartidas o concurrentes.*

*Esta facultad requiere de **funciones de técnicas y administrativas**, para ejecutar la ley y las normas reglamentarias. Entonces, respecto de esta facultad el órgano ejecutivo ya sea del nivel central como de los gobiernos autónomos está encargado de toda la **actividad administrativa**, de la **gestión pública** en el ámbito de sus competencias”.*<sup>523</sup>

Sin embargo, dicha potestad puede tener también otro cariz relacionado a la posibilidad de asegurar su cumplimiento. Constituye pues una de las formas de expresión del “privilegio o

---

<sup>522</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008. Págs. 78-79. Explica este jurista se requiere de un cabal entendimiento de la potestad de administración pues de ella se desprenden las llaves de la asignación competencial. Esta potestad arranca con el poder reglamentario y no con la operación misma. En criterio de este autor, de esta potestad se desprenden lo que denomina como funciones competenciales de: reglamentar, planificar, operar y supervisar. A éstas las cataloga también como funciones “superestructurales”, las cuales están a cargo de los órganos políticos y las estructuras directivas, mientras que las operaciones son de responsabilidad de los operadores mismos y de los gerentes operativos.

<sup>523</sup> **SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1714/2012**, de 1 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

principio de autotutela”, por medio del cual la Administración manifiesta unilateralmente sus decisiones (imparte órdenes) y las ejecuta por sí misma, sin necesidad de recurrir a otro órgano del poder público, salvo algunos casos que pudieran afectar derechos o garantías constitucionales.<sup>524</sup>

Este principio (autotutela) inherente a la facultad ejecutiva será profundizado con posterioridad, y por ahora corresponde esclarecer en qué consiste la misma. En palabras de algún jurista, la función o facultad ejecutiva es la que tiene por objeto efectuar el gobierno o administración del Estado o de una entidad pública, comprende todos los actos administrativos y recae en el Órgano Ejecutivo.

*Lato sensu*, se puede abarcar la facultad de dictar normas que reglamenten las leyes o la esfera administrativa interna de una entidad, y de manera más restringida, el gobierno y administración de una institución pública.<sup>525</sup> De allí, que algunos utilicen el término “gobierno” como sinónimo del ejercicio de la facultad o función ejecutiva. Empero, la función de gobierno es función política autónoma por excelencia desarrollada en el marco del Estado constitucional de derecho, que supone la orientación de los fines específicos, prioridades y planificación que desarrollará una determinada entidad estatal. En cambio, la función ejecutiva en *strictu sensu*, también denominada administrativa, es la actividad concreta destinada a la organización y funcionamiento de una determinada entidad pública y que se subordina a la función de gobierno.<sup>526</sup>

### **5.3.1. Sus alcances: administrativo, técnico, expropiatorio y sancionatorio.**

Etimológicamente, el término administración proviene de la voz latina “ad=a” y “ministrare=estar al servicio, servir”, y es probable que esta locución se deba a que la finalidad principal de la Administración Pública es estar al servicio de la colectividad por medio de la función administrativa.

En tal sentido, las entidades estatales administran los recursos materiales (v.g: bienes de dominio público, bienes sujetos al régimen privado, bienes de régimen mancomunado, infraestructuras transferidas por el Estado, etc.), humanos (v.g. definiendo la organización interna o institucional, manejo de personal, carrera administrativa, etc.) y financieros

---

<sup>524</sup> MARTÍNEZ BRAVO, Juan Alberto. *Derecho Admin...* Op. Cit. Págs. 73-74.

<sup>525</sup> ROJAS S., Gonzalo, ACHURRA G., Marcela y DUSSAILLANT B., Patricio. *Derecho Pol...* Op. Cit. Págs. 89-90.

<sup>526</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 283-284.

disponibles (v.g. manejo de la Hacienda pública municipal, administración del padrón de contribuyentes dentro del dominio tributario que le ha sido legalmente delimitado, etc.).

Esta administración va desde la planificación del uso que hará de dichos recursos. Luego, traducirá dichos planes en actividades concretas, organizando las mismas al igual que los recursos disponibles. Seguidamente, ejecutará los programas o decisiones adoptadas sobre dichos recursos y finalmente, controlando la eficiencia de la gestión y/o manejo de los mismos. Esta actividad de control está presente en todas y cada una de las fases antes descritas.<sup>527</sup>

En otros términos, la potestad ejecutiva conlleva innegablemente ejercer por antonomasia la **administración** de una entidad estatal, esto es, gestionar, conservar y disponer los recursos materiales, humanos y financieros que dispone. Así lo ha entendido el legislador boliviano, al referirse a la potestad administrativa en la Constitución Política del Estado, englobando en ella a las facultades de gestión o establecimiento de formas de organización administrativa, facultad de administración, conservación y disposición de bienes, así como también de captación de recursos financieros y su correlativo manejo. Esta potestad es ejercitada principalmente por el Órgano Ejecutivo por mandato constitucional y legal, aunque como se ha visto precedentemente bajo un control interno ejercido por el Concejo Municipal o Asamblea Legislativa.

Pero también la facultad ejecutiva conlleva innegable conocimiento y **gestión técnica**. Según Fernández Vásquez, la técnica: *“Es un complejo de normas provistas por la experiencia y por la ciencia, según las cuales se debe ejecutar un trabajo material o intelectual, para que alcance su finalidad.”*<sup>528</sup> En lo que respecta a la Administración, es conveniente indicar que la misma no sólo realiza actos jurídicos sino también actos materiales o técnicos, para la prestación de sus múltiples servicios públicos (v.g. construcción de caminos, obras en general, etc.)

Estos actos materiales, pueden estar referidos a actuaciones técnicas concretas desarrolladas por servidores o profesionales que trabajan dentro de una institución, por ejemplo, clasificación del uso del suelo, ordenamiento territorial, agrimensura y parcelamiento de tierras en trámites de urbanización, etc. También pueden comprender la elaboración y aprobación de planes, programas o proyectos que devengan en importantes instrumentos

---

<sup>527</sup> MARTÍNEZ BRAVO, Juan Alberto. *Derecho Admin...* Op. Cit. Pág. 25 a 32.

<sup>528</sup> VASQUEZ, Fernández. *Diccionario de...* Op. Cit. Pág. 743.



técnicos a emplearse para el ejercicio de sus propias competencias. Finalmente, pueden estar íntimamente relacionados al ejercicio de su potestad reglamentaria, cuando sus normas de carácter general regulen materias que expresan un gran contenido técnico o de conocimiento especializado, para la eficiente realización de sus fines.

En tal sentido, las potestades ejecutivas de naturaleza técnica pueden ser definidas como las atribuciones legalmente conferidas a la Administración para elaborar, emplear o regular instrumentos o herramientas que le permitan alcanzar sus fines públicos, que conlleven a la adecuación prestación de servicios públicos. Así por ejemplo, un ámbito sobre el cual los gobiernos autónomos requieren en gran medida del empleo de la técnica y conocimiento especializado de arquitectos, topógrafos, peritos, abogados, etc., es el relativo al manejo de suelos, cuyo instrumento o herramienta prevista para su manejo por expresa disposición legal es el Plan de Ordenamiento Territorial y de Uso de Suelos.

Sin embargo, como se ha prevenido en el título de este acápite, la facultad ejecutiva conlleva a su vez el ejercicio de la **potestad expropiatoria**. Doctrinalmente suele hablarse de la expropiación como un tipo o variedad de acto administrativo, que limita o priva a su titular del derecho a la propiedad privada o colectiva (uso, goce y disfrute), pese a que este derecho suele estar constitucionalmente garantizado y encontrarse dentro de los derechos fundamentales de las personas. Se funda normalmente en una necesidad o utilidad pública, que coloca por encima del interés privado al interés colectivo.

Implica pues un acto traslativo de dominio, pues se trata de una venta forzosa (transferencia), en el entendido de que a pesar de la renuencia o disconformidad de su titular, deberá ceder a dominio público una parte o totalidad del inmueble de su propiedad.<sup>529</sup> En tal sentido, independientemente del procedimiento especial a aplicarse para su concreción, conllevará la suscripción de una minuta o contrato de transferencia, a cambio del pago de un valor pecuniario que por las características en que ha sido impuesto suele llamarse “pago indemnizatorio o justiprecio”. Finalmente, sobrevendrá la inscripción del derecho propietario transferido a favor de la Administración en el Registro de Derechos Reales, para fines publicidad y oponibilidad frente a terceros.

Así pues, como se podrá deducir de lo anteriormente expuesto, la potestad expropiatoria vendría a ser la facultad o privilegio que goza la Administración de privar al titular de un derecho propietario del goce y disposición de su derecho, forzándolo a efectuar un acto

---

<sup>529</sup> MARTÍNEZ BRAVO, Juan Alberto. *Derecho Admin...* Op. Cit. Págs. 145 a 146.

traslativo de dominio a favor de la Administración Pública, siempre y cuando medie causa de utilidad o necesidad pública, además del previo pago de un justiprecio.

Conceptualmente debe distinguirse la expropiación de la reversión (otro tipo de acto administrativo) en el hecho de que si bien esta última implica también un acto traslativo de un derecho o dominio como la expropiación, se trata aquí de bienes que pertenecen originalmente al dominio público estatal pero que fueron adjudicados a un particular, razón por la cual no media indemnización alguna. Es decir, la Administración retrotrae a su dominio un bien que le pertenece por mandato legal, pero cuya explotación fue concedida o adjudicada a un administrado (v.g. reversión de una concesión minera, petrolera, etc.).<sup>530</sup>

La Constitución Política del Estado Boliviano, también establece la potestad expropiatoria de la Administración por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a Ley y previa indemnización justa<sup>531</sup>. Por lo que bajo este mandato constitucional, el Estado tiene la facultad de expropiar un terreno por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social, con la condicionante del pago del justiprecio.

Finalmente, el ejercicio de la facultad ejecutiva implica también el ejercicio de la **potestad sancionadora**. A esta potestad (sancionadora) también se ha denominado, “potestad correctiva o disciplinaria” y comprende la “(...) *facultad de imponer correcciones o correctivos a los administrados por actos que contraríen a lo ordenado por la Administración (de carácter externo), y de imponer sanciones a los funcionarios de la Administración por infracciones –acciones u omisiones- que cometan en el ejercicio de su acción (de carácter interno)*.”<sup>532</sup>

Aunque hay algunos autores analizan esta prerrogativa de la Administración desde otras dos perspectivas: 1) Contractual y 2) Extracontractual. En el primer caso, refiriéndose a las llamadas “cláusulas exorbitantes” en contraposición a la libre discusión de las cláusulas de derecho privado y el otro, a través de imposición de sanciones que van desde las multas hasta la clausura de locales.

---

<sup>530</sup> Ibidem.

<sup>531</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, de 07 de febrero de 2009. **Artículo 57.** *La expropiación se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme con la ley y previa indemnización justa. La propiedad inmueble urbana no está sujeta a reversión.*

<sup>532</sup> **VASQUEZ**, Fernández. *Diccionario de...* Op. Cit. Pág. 596.

La potestad de mando, es propia e inseparable del mismo Estado y se proyecta en las distintas funciones públicas, pero más correctamente en la acción gubernamental y administrativa frente a los asuntos públicos y para la satisfacción de las necesidades sociales. Empero, deber ser vista no sólo como el privilegio de ordenar de la Administración, sino en el deber de respetar los límites legales fijados sobre el modo de ejercicio para lograr su cumplimiento y la imposición de sanciones ante el incumplimiento de sus disposiciones o decisiones.<sup>533</sup>

La Carta Europea de Autonomía Local cuya importancia e influencia nacional ya ha sido explicada, parte del supuesto que la autonomía local es el derecho y capacidad de las Entidades Locales de ordenar y gestionar los asuntos públicos de su conocimiento. Esta se expresa principalmente en la potestad de reglamentar dichos asuntos, empero resulta contradictoria la imprevisión de la potestad sancionadora de dichas entidades dentro del texto de la Carta, por la posibilidad de que dichos preceptos pierdan su eficacia al no contener consecuencias jurídicas negativas en caso de incumplimiento (“coercitivo-sanción”).<sup>534</sup>

No obstante, esta aparente tensión de la potestad sancionadora no prevista respecto del principio de autonomía local contenido la Carta, ha sido resuelta por el Tribunal Supremo al determinar que la interpretación que se haga de este documento debe ser integradora con las demás normas del ordenamiento jurídico, de manera favorable al principio de autonomía local y por ende, los demás tipos de autonomía, reconociendo que las leyes locales o legislación autonómica tengan la posibilidad de tipificar infracciones y sus respectivas sanciones, cuando se trate de regular el uso de los bienes u organización de servicios locales o cuando dichas competencias fueren compartidas con otro ente superior, que no haya hecho uso de su potestad legislativa con dicho fin.<sup>535</sup>

Siguiendo esta línea jurisprudencial, la Comunidad Autónoma del País Vasco, por ejemplo ha aprobado la Ley 2/1998, del 20 de febrero de 1998, específicamente abocada a reglamentar la Potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de dicho país. Esta ley especial esgrime en su parte preambular o considerativa, una serie de fundamentos jurídico prácticos que motivaron la aprobación de dicha ley. Así por ejemplo, señala que el “*ius puniendi*” (potestad sancionadora) de la Administración es

---

<sup>533</sup> VASQUEZ, Fernández. *Diccionario de...* Op. Cit. Págs. 595-596.

<sup>534</sup> LASAGABASTER, Iñaki. *Tendencias actuales de...* Monografía: “La Carta Europea de la Autonomía Local”. Op. Cit. 61-62.

<sup>535</sup> Ibidem.

un aserto ineludible y esencial, que tiene sus límites en los principios jurídicos rectores contenidos en dicha ley, reconociendo claro que las garantías sustantivas y procedimentales son menores al derecho penal (sancionador por excelencia), justamente por su menor severidad.<sup>536</sup>

Explica Lasagabaster al comentar dicha ley, que la potestad sancionadora como materia de regulación puede ser contemplada desde dos perspectivas materiales diferentes: una considerarla como parte del procedimiento administrativo común y otra la de considerarla como materia de regulación propia de las entidades locales, supuesto en el cual esta última deberá ser competente en razón de la materia. Pudiendo darse el caso de que coexista una normativa estatal reguladora de la potestad sancionadora considerada básica y otra local, de desarrollo. Otro aspecto relevante de esta ley, es que excluye de su ámbito de aplicación a la facultad disciplinaria sobre sus propios servidores, prevista en la doctrina.<sup>537</sup>

En Bolivia, la potestad sancionadora aplica al interior de una institución como emergencia de la Ley N° 1178 SAFCO y su reglamento, las cuales regulan el procedimiento disciplinario o sumario administrativo interno que debe seguirse para sancionar a un servidor público que incurriera en responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que le pueda corresponder por su accionar, cuyas sanciones van desde las llamadas de atención hasta la destitución del cargo. La normativa boliviana establece una serie de sanciones disciplinarias o correctivas posibles, cuya mención es enunciativa y no limitativa por remitir a reglamentación especial.

Aunque el ejercicio de esta potestad también se aplica exteriormente a los administrados que infrinjan las normas administrativas de una determinada entidad pública, cuyo procedimiento administrativo sancionador debe estar regulado con anterioridad al hecho y a falta de norma especial expresa, se aplicará supletoriamente el procedimiento administrativo sancionador contenido en la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, del que se hablará con más detalle con posterioridad.

### **5.3.2. Procedimiento administrativo general en Bolivia.**

En cuanto al procedimiento administrativo boliviano, es conveniente manifestar que hasta antes de la vigencia de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo (23 de abril de

---

<sup>536</sup> LASAGABASTER, Iñaki y et. *Ley de la potestad sancionadora. Comentario sistemático*. Lete argitaletxea. Bilbao-Iruña. 2006. Pág. 20.

<sup>537</sup> LASAGABASTER, Iñaki y et. *Ley de la potestad...* Op. Cit. Págs. 91-93.

2002), en el Estado de Bolivia no existía una norma especial que reglamente la actuación de la Administración Pública en general, los plazos, modos y formas de ejercicio del derecho de petición ante ella dentro de un trámite o proceso administrativo, así como de garantizar los medios de impugnación en caso de que los administrados sientan afectado su interés legítimo.

En tal sentido, la Administración Boliviana aplicaba de manera supletoria el procedimiento civil y los recursos en él contenidos. Es con la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo que por vez primera se definen los sujetos públicos que integran la Administración Pública en Bolivia. Se establece un proceso administrativo general a aplicarse por dichos entes a falta de reglamentación expresa que predefina el trámite a seguir ante dicha entidad, convirtiéndose en consecuencia en la nueva norma procedimental subsidiaria que empleará la Administración en caso de que no exista una especial, bajo el aforismo jurídico de que “la ley especial deroga la general”.<sup>538</sup>

En cuanto a la remisión normativa subsidiaria que hace el legislador sobre el proceso administrativo general aplicable en los diferentes trámites especiales, algunos malinterpretan la misma conceptuándola equívocamente como reserva legal, por considerar que sus preceptos son preferentemente aplicados en relación a los plazos sobre la interposición de recursos administrativos y que afortunadamente fue aclarada el Tribunal Constitucional Boliviano.<sup>539</sup>

De manera muy sucinta podría resumirse esquemáticamente este procedimiento administrativo general en los siguientes pasos:<sup>540</sup>

---

<sup>538</sup> **LEY N° 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**, del 23 de abril del 2002, Art. 2-I inc. b), 3, 65, 66-IV.

<sup>539</sup> **SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0773/2005-R**. Sucre, 7 de julio de 2005: “*Consecuentemente, al ser la clausura un acto administrativo, es susceptible de impugnación a través de los medios previstos por la Ley de Municipalidades, dado que, conforme al art. 56.II de la LPA, los recursos administrativos proceden contra toda clase de resolución de carácter definitivo o actos administrativos que tengan carácter equivalente, siempre que dichos actos administrativos, a criterio de los interesados afecten, lesionen o pudieren causar perjuicio a sus derechos subjetivos o intereses legítimos*”, norma que en virtud al art. 2.II de la LPA, debe ser aplicada por los Gobiernos Municipales, en el marco de lo establecido por la Ley de Municipalidades, conforme lo ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional contenida en la SC 1464/2004-R, de 13 de septiembre, al señalar que: El art. 2.II de la LPA, establece que “*Los Gobiernos Municipales aplicarán las disposiciones contenidas en la presente Ley, en el marco de lo establecido en la Ley de Municipalidades*”. En este contexto, las normas de la Ley del Procedimiento Administrativo, son aplicables al ámbito municipal, compatibilizadas con las contenidas en la Ley de Municipalidades y, en consecuencia, las disposiciones que emanen del ejecutivo o legislativo municipal, que definan alguna situación jurídica concreta, deben considerarse como actos administrativos. Consecuentemente, los recurrentes, antes de acudir a la vía jurisdiccional, debieron agotar los recursos de revocatoria y jerárquico, previstos en la Ley de Municipalidades (...).”

<sup>540</sup> **LEY N° 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**, del 23 de abril del 2002. Arts. 17, 19, 20, 21, 39-70,

1. *Inicio*: De oficio o a instancia de partes.
2. *Subsanación de defectos*: 5 días hábiles administrativos siguientes a la fecha en que la Autoridad advierta algún error u omisión no sustancial por parte del administrado a tiempo de presentar su solicitud de inicio del trámite.
3. *Acumulación*: En caso de que existan trámites pendientes, previamente interpuestos sobre el mismo objeto, debiendo remitirse obrados ante la Autoridad Administrativa igualmente competente (materia y territorio) que primero conoció.
4. *Intervención del Ministerio Público*: Puede intervenir como órgano encargado de velar por la sociedad y el Estado, supervigilando la legalidad de los procedimientos administrativos y primacía de la Constitución, pero su no participación no puede ser aducida como causal de nulidad.
5. *Calificación del Proceso*: De hecho y derecho. Si es de hecho admitirá todas las pruebas admisibles en derecho, que serán producidas en un término de 15 días hábiles administrativos, prorrogables por 10 días más.
6. *Alegatos*: Podrán ser expuestos en audiencia oral y se concede 5 días al interesado para que tome vista del expediente y pueda alegar sobre la prueba producida.
7. *Terminación del Proceso*: Puede concluir por: a) Resolución, b) Desistimiento, c) Extinción del Derecho, d) Renuncia del derecho y e) Imposibilidad material. Si concluye por resolución, está podrá ser: de aceptación o rechazo, en ambos casos total o parcial.
8. *Medios de impugnación*:
  - a) *Recurso de Revocatoria*: Podrá ser interpuesto ante la autoridad administrativa que dictó la resolución de rechazo o no lo hizo en el término máximo de 6 meses de duración del proceso, dentro de los 10 días hábiles administrativos siguientes a la fecha en que venció este término o se dictó resolución de rechazo. La autoridad debe resolverlo en el término de 20 días hábiles administrativos siguientes a la recepción del recurso dictando también una resolución (confirmatoria, revocatoria total o parcial, o desestimando). De no hacerlo en este término, se entenderá por silencio administrativo negativo que ha sido rechazado dicho recurso.
  - b) *Recurso Jerárquico*: Podrá ser interpuesto ante la autoridad administrativa que rechazó la revocatoria o que no dictó resolución dentro del término fijado para ello. Se interpondrá dentro de los 10 días hábiles administrativos siguientes a la fecha en que venció este término o se dictó resolución que resuelve el recurso de revocatoria. Esta Autoridad debe remitir obrados a su inmediato superior, dentro de los 3 días hábiles administrativos siguientes a la fecha de recepción del recurso, para que la

autoridad jerárquica resuelva en el plazo máximo de 90 días hábiles administrativos siguientes a la recepción de los antecedentes. De no dictar resolución en este término, se entenderá por silencio administrativo positivo que la solicitud finalmente fue aceptada.

9. *Vía contenciosa-administrativa*: Agotada la vía administrativa y ante un eventual rechazo de la solicitud del administrado, que fuere luego confirmado en la resolución que resuelve el recurso jerárquico, al interesado le queda expedita la vía judicial dentro de un proceso contencioso-administrativo a sustanciarse ante el Tribunal Supremo de Justicia, el cuál será tramitado como un proceso de puro derecho.

### **5.3.3. Sanción administrativa y procedimiento administrativo sancionador.**

Para aplicar una sanción administrativa existen presupuestos de hecho (hipótesis) o de derecho que pueden materializarse en la esfera real, referidos a la comisión de una transgresión o infracción de la normativa administrativa, que no constituye delito, y que también puede referirse a aquellos supuestos en que la norma exija determinada conducta por parte del administrado o servidor, y que este último omita cumplir (realizar).<sup>541</sup>

La sanción administrativa<sup>542</sup> se constituye por ende, en la consecuencia punitiva de la transgresión de una norma, que no es considerada delictiva por el ordenamiento jurídico penal, pero sí se encuentra tipificada (prevista) en una norma administrativa. Esta última como toda norma jurídica (heterónoma y coercible) exige el incumplimiento del sujeto a quien va dirigida y en aras de hacer efectivos sus mandatos, contempla la posibilidad de uso de la fuerza (coacción) y aun de la imposición de penas (*lato sensu*) administrativas.

Pues el Estado y sus diversos entes, ostentan lo que la doctrina administrativa llama “poder de policía”, que tiende a limitar la actividad individual normalmente persiguiendo fines preventivos (teoría finalista de la pena) y correctivos, no vulneradores de los derechos y

---

<sup>541</sup> **SAN MIGUEL R.**, Walker. *Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia*. 1era. Edición. Editores Plural. Bolivia. 2005. Pág. 31.

<sup>542</sup> **OLIVAN DEL CACHO**, Javier. *Procedimiento sancionador y Estado autonómico*. Cedecs Editorial S.L. Barcelona-España. 1996. Págs. 9-16; 115-116. En contraste con la realidad boliviana, se observa en España la tendencia por inclinarse al Derecho Administrativo Sancionador en lugar del *ius puniendi* que caracteriza el Derecho Penal, pues no todas las conductas humanas merecen la dura sanción de privación de libertad. Cabe aclarar que si bien es cierto que la diversidad cultural española ha sido consagrada en el principio de autonomía, ello no debe llevar a la configuración de múltiples procedimientos sancionadores en los diferentes niveles administrativos por tratarse de cuestiones vinculadas a las garantías del ciudadano. Explica el autor en tal sentido que en las distintas regulaciones hay notables divergencias en la configuración de los procedimientos sancionadores. Esta disparidad no se limita sólo en lo procedimental sino que alcanza a cuestiones materiales de primer orden tales como: la caducidad, la conceptualización jurídica del denunciante o los desarrollos del principio de transparencia. Esta situación normativa aconseja el uso del principio de supletoriedad del Derecho Estatal respecto de aquellos contenidos normativos incluidos en el Reglamento Estatal de la potestad sancionadora para integrar las regulaciones autonómicas.

garantías fundamentales, limitaciones en todo caso deberán ser racionalmente impuestas ante la comisión de faltas o contravenciones administrativas previamente establecidas por una norma. Para la aplicación de sanciones administrativas, la Administración suele emplear un procedimiento especialmente reglado, para adecuar sus actos administrativos, los que en todo caso serán siempre susceptibles de control judicial.<sup>543</sup> Así, la sanción administrativa puede ser definida como: “(...) *el evento dañoso (menoscabo), impuesto por un órgano estatal, actuando en función administrativa, como consecuencia de la violación de un deber impuesto por una norma*”.<sup>544</sup>

En el caso boliviano, diríase que se ha reglado un procedimiento administrativo sancionador también supletorio a falta de uno especial, que deba ser aplicado por la entidad estatal. Este procedimiento sancionador está contenido en la Ley de Procedimiento Administrativo de Bolivia.<sup>545</sup> Contempla una serie de principios sancionadores, que se encuentran inspirados en la abundante doctrina que ha estudiado la potestad sancionadora, pudiendo mencionarse entre ellos: legalidad, tipicidad, de presunción de inocencia, proporcionalidad, procedimiento punitivo e irretroactividad.<sup>546</sup>

Remite a su vez a la aplicación de plazos y formas previstos en el proceso administrativo general, a falta de previsión expresa dentro de él en caso de algún vacío legal. Establece que la sanción administrativa sólo será impuesta a las personas que resultaren ser responsables de la comisión de una infracción y de corresponder a varios sujetos la observancia de las normas administrativas, la responsabilidad será solidaria. Las prescripciones de las infracciones será bienal y la sanción impuesta (no ejecutada) se extinguirá anualmente, siendo interrumpida mediante la iniciación del procedimiento de cobro cuando corresponda.<sup>547</sup>

Este procedimiento a semejanza del procedimiento de acción penal pública, prevé la potestad de las Autoridades Administrativas de efectuar diligencias preliminares necesarias para identificar a las personas individuales o colectivas presuntamente infractoras, adoptando mediante resolución expresa las medidas que considere necesarias. La etapa de inicio arranca con la notificación a los presuntos infractores de los cargos imputados, concediéndoles la oportunidad probatoria y de alegaciones en el término de 15 días hábiles

---

<sup>543</sup> SAN MIGUEL R., Walker. *Derecho Admin...* Op. Cit. Págs. 33 a 35

<sup>544</sup> SAN MIGUEL R., Walker. *Derecho Admin...* Op. Cit. Pág. 36.

<sup>545</sup> LEY N° 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, del 23 de abril del 2002. Arts. 71-84.

<sup>546</sup> LEY N° 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, del 23 de abril del 2002. Arts. 71-77,

<sup>547</sup> LEY N° 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, del 23 de abril del 2002. Art. 79



administrativos siguientes a su notificación, vencido el cual la Autoridad deberá emitir dentro del plazo de 10 días hábiles administrativos siguientes, la resolución administrativa que imponga o desestime la sanción, previéndose en todo caso la facultad del sujeto sancionado, de interponer los recursos administrativos del procedimiento administrativo general.<sup>548</sup>

#### **5.3.4. Auto-tutela. Auxilio judicial y policial.**

Como se ha expuesto línea supra, el ejercicio de la facultad ejecutiva lleva consigo la autotutela. Explica García de Enterría que bajo este principio, la Administración Pública como sujeto de derecho se encuentra facultada para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas o pretensiones, eximiéndose de la necesidad de recabar la tutela o protección judicial, común a los demás sujetos. Esta autotutela puede clasificarse en: conservativa, agresiva, declarativa, ejecutiva y en segunda potencia.<sup>549</sup>

De hecho el principio de autotutela también ha sido recogido en la normativa boliviana en los siguientes términos: “*La Administración Pública dicta actos que tienen efectos sobre los ciudadanos y podrá ejecutar según corresponda por sí misma sus propios actos, sin perjuicio del control judicial posterior.*”<sup>550</sup> El alcance de esta descripción normativa engloba las formas de autotutela declarativa y ejecutiva.

En cuanto a la *autotutela declarativa*, supone la potestad de la Administración de emitir unilateralmente decisiones, disposiciones o declaraciones, llamadas actos administrativos, sin la concurrencia de otro órgano público ni consulta a los administrados de su conformidad, modificando las situaciones o relaciones jurídicas sobre las que actúa. Estas decisiones se fundan en la presunción de legalidad, en mérito de la cual su observancia y cumplimiento es obligatorio, sin necesidad de la emisión de un fallo judicial que así lo reconozca o declare para su validez, en el entendido de que la actuación de dicha Administración debió estar enmarcada estrictamente a la ley.<sup>551</sup>

En cambio, la *autotutela ejecutiva* conlleva además de la exigibilidad o carácter obligatorio (coercibilidad) de sus decisiones o declaraciones que modifican situaciones jurídicas internas y de relacionamiento con los administrados, la potestad de que ante la renuencia del sujeto obligado a su cumplimiento, haga uso de su fuerza (coacción) propia (vg. Un

---

<sup>548</sup> LEY N° 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, del 23 de abril del 2002. Arts. 81-84.

<sup>549</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y et. *Curso de De...* Op. Cit. Pág. 515-525.

<sup>550</sup> LEY N° 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, del 23 de abril del 2004, Art. 4 inc. b).

<sup>551</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y et. *Curso de Der.* Op. Cit. Pág. 519.

Municipio haga uso de su gendarmería o guardia municipal) sin necesidad de la coacción judicial (vg. solicitar judicialmente se ordene el lanzamiento o desocupación de bienes de dominio municipal, a través de la policía nacional o fuerza militar).<sup>552</sup>

Sin embargo, cabe resaltar que la tutela va aparejada de la necesidad de contar con un órgano represor que haga cumplir y hacer cumplir las leyes estatales o autonómicas según corresponda. En el caso de Bolivia, se ha establecido por precepto constitucional que el órgano represor por excelencia es la Policía Nacional, que como tal ha sido incluido dentro de las competencias privativas del nivel central del Estado<sup>553</sup>, y por ende, sólo éste puede legislar, reglamentar y ejecutar sobre esta institucionalidad como materia del título competencial, sin poder transferir ni delegar el ejercicio de facultades ninguna otro nivel de gobierno. Lo cual no debería ser óbice ni impedimento alguno para que los demás niveles de gobierno puedan dotarse de su propia guardia u organismo represor con el que ejerzan la autotutela de su propia normativa.

Pues de acuerdo al texto constitucional, la Policía tiene las siguientes funciones y dependencia:

*Artículo 251. I. 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. (...)*

*Artículo 252. Las Fuerzas de la Policía Boliviana dependen de la Presidenta o del Presidente del Estado por intermedio de la Ministra o Ministro de Gobierno.*

No obstante, a partir de la competencia concurrente de seguridad ciudadana<sup>554</sup>, se ha denegado por ley toda posibilidad de que las entidades territoriales autónomas puedan contar con su respectiva guardia con la que ejerzan la autotutela y la única salvedad, ha sido el nivel municipal a quien se le ha permitido contar con su respectiva guardia municipal, debiendo los demás niveles de gobierno solicitar el auxilio policial manera de ruego o súplica para el cumplimiento de su normativa autonómica.

---

<sup>552</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y et. *Curso de Der.* Op. Cit. Pág. 522.

<sup>553</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, de 07 de febrero de 2009. Art. 298-I numeral 6), conc. 297-I numeral 1).

<sup>554</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, de 07 de febrero de 2009. Art. 299-II numeral 13).

Esto causa detrimento a los gobiernos autónomos, pues con ello se les ha privado de tener una plena y efectiva autotutela, toda vez que encontrándose el cuerpo policial bajo mando único y centralizado, obedece a las órdenes de sus superiores, quienes infortunadamente en sus decisiones e instrucciones entremezclan las cuestiones políticas y de pugna de poderes entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, en perjuicio de éstas. Lo cual conlleva a suponer que frente a una colisión legislativa donde se debata el cumplimiento preferente de una Ley nacional versus la Legislación autonómica, sin lugar a dudas este organismo se inclinará por hacer cumplir la primera, en desmedro de los niveles autónomos.

Al efecto, la Ley N° 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una vida segura”, del 31 de julio de 2012, prescribe lo siguiente:

*“Artículo 27 (Prohibición de duplicidad de funciones).-*

- I. La Policía Boliviana como fuerza pública, depende de la Presidenta o Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, a través de la Ministra o Ministro de Gobierno, tiene la misión específica integral e indivisible de la defensa de la sociedad, la conservación del orden público y el cumplimiento de las leyes bajo mando único. **Las entidades territoriales autónomas no podrán constituir una entidad pública u organización de cualquier género de carácter privado, que cumpla una o más de las misiones específicas de la Policía Boliviana, o cualquier función que ésta desarrolle.***
- II. La Guardia Municipal a requerimiento expreso de la Policía Boliviana, en el marco de las operaciones elaboradas por ésta, podrá coadyuvar en las tareas de seguridad ciudadana, bajo la dirección de la Policía Boliviana”*

Esta discriminación positiva en favor del nivel municipal reglada por la Ley nacional de referencia, conlleva a pensar que lo que se ha pretendido con intenciones políticas más que jurídicas, es limitar en los hechos a los niveles intermedios, siendo el más perjudicado el nivel departamental, quien en el marco de la anterior Constitución tenía una mejor situación de autotutela pues su Máxima Autoridad Ejecutiva, llamada entonces Prefecto al representar al Poder Ejecutivo en el Departamento, gozaba de la condición o status de Comandante General del Departamento<sup>555</sup>, razón por la cual el organismo policial respondía a sus órdenes de manera directa. Este cambio constitucional ha significado por

---

<sup>555</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, Ley N° 2650 del 13 de abril del 2004. Art. 109-II.

tanto, un retroceso para el nivel autonómico departamental en este sentido.

#### **V.4. Facultad Fiscalizadora.**

El control o fiscalización como elemento del proceso administrativo: “(...) *Es de suma importancia, ya que constituye un mecanismo de medición entre lo alcanzado y lo planificado. Permite subsanar errores o deficiencias que se hubieran detectado en el proceso, como asimismo identificar a los responsables de dichas falencias a objeto de establecer las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan.*”<sup>556</sup> En Bolivia se distinguen tres clases de controles que a continuación se detalla:

##### **5.4.1. La Facultad Fiscalizadora de las Asambleas u Órganos Deliberativos.**

Esta es una de las funciones más importante de los Parlamentos, Asambleas o Concejos Municipales, pues a través de ella fiscalizan la acción de gobierno, manifiestan sus observaciones al accionar del Órgano Ejecutivo y plantean cursos alternativos de actuación. Algunos ejemplos de esta labor de fiscalización son:<sup>557</sup>

1. Petición de informe al gobierno o a órganos de la administración.
2. La aprobación de los medios financieros, programación de actividades y presupuesto institucional.
3. Interpelaciones o debates sobre el accionar del Gobierno.
4. Creación de Comisiones Investigadoras.
5. Acceso a la opinión pública con el fin de influir con el cuerpo político a la sociedad.
6. Ratificar nombramientos de funcionarios públicos, entre otros.

Con relación a la fiscalización ejercida por la Asamblea Legislativa Plurinacional, la Constitución prevé lo siguiente:

*“Artículo 158. I. Son atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, además de las que determina esta Constitución y la ley: (...)*

*17. Controlar y fiscalizar los órganos del Estado y las instituciones públicas.*

*18. Interpelar, a iniciativa de cualquier asambleísta, a las Ministras o los Ministros de Estado, individual o colectivamente, y acordar la censura por dos tercios de los miembros de la Asamblea. La interpelación podrá ser promovida*

---

<sup>556</sup> MARTÍNEZ BRAVO, Juan Alberto. *Derecho Admin...* Op. Cit. Págs. 31-32.

<sup>557</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 255.

*por cualquiera de las Cámaras. La censura implicará la destitución de la Ministra o del Ministro.*

*19. Realizar investigaciones en el marco de sus atribuciones fiscalizadoras, mediante la comisión o comisiones elegidas para el efecto, sin perjuicio del control que realicen los órganos competentes.*

*20. Controlar y fiscalizar las empresas públicas, las de capital mixto y toda entidad en la que tenga participación económica el Estado”.*

De lo anterior, se infiere que la facultad de fiscalización al Ejecutivo Nacional Boliviano está normada por la Constitución, la que en su artículo 158 parágrafo I, punto 17, establece como atribución de la Asamblea Legislativa Plurinacional, el control y fiscalización de los órganos del Estado y las Instituciones públicas. En el parágrafo II, del mismo artículo se establece que la organización y funciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional se regularán acorde a lo establecido en el Reglamento General de la Cámara de Diputados; sin embargo, no se establece en este articulado que alguna de las atribuciones establecidas para la Asamblea en pleno se está transfiriendo o delegando a dicha Cámara.

Luego, en el artículo 159, que regula las atribuciones de la Cámara de Diputados, no establece ninguna facultad de fiscalización directa a las instancias del sector público; entendiéndose que únicamente la Asamblea Legislativa Plurinacional en pleno tiene esta facultad fiscalizadora a los órganos del Estado y las instituciones públicas<sup>558</sup>.

La Asamblea Legislativa Plurinacional se considera como tal, únicamente cuando se encuentran reunidas ambas cámaras; por lo cual, las atribuciones de fiscalización establecidas en el artículo 158, parágrafo I, punto 17 de la Constitución Política del Estado, solo pueden ser ejercidas por la Asamblea Legislativa Plurinacional y no por una de sus Cámaras o por sus miembros de manera individual. Sin embargo, los Reglamentos de ambas Cámaras contemplan el ejercicio de esta potestad para sus miembros con la simple

---

<sup>558</sup> **GARCÍA DE ENTERRÍA**, Eduardo. *Estudios sobre autonomías territoriales*. Editorial Civitas S.A. Madrid-España. 1985. Págs. 237-255. Explica este autor que es preferible hablar de supervisión estatal a la legalidad sobre el ejercicio de las competencias de las entidades autónomas, y que esta facultad de vigilancia no coloca a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, cuya situación sería inconstitucional por resultar incompatible con el principio de autonomía y con su esfera competencial. Este poder de supervisión estatal está sustentado en su propio interés general relativo al resultado de la ejecución nacional de su propia legislación, parece claro que ello no le autoriza a fiscalizar la totalidad de la ejecución, en todos sus detalles, sino sólo en aquellos que hacen referencia inmediata a ese interés propio. Por eso justamente adopta el término de “supervisión” en vez de control u otros de carácter genérico, porque se trata en realidad de una fiscalización bastante limitada, discontinua, que no comprende la legalidad completa de toda la acción ejecutiva.

exigencia de cumplir ciertos rigorismos sobre la canalización de los instrumentos de fiscalización que les reconocen su Reglamentos.

Así por ejemplo, el Reglamento General de la Cámara de Diputados<sup>559</sup>, que se cita referencialmente sólo por ser de aplicación supletoria a los órganos legislativos de los entes autónomos carentes de reglamento interno, reconoce como acciones de fiscalización a las peticiones de informe e interpelaciones. Las primeras, puede ser ejercida por cualquier Diputado bajo las siguientes condiciones:

***ARTÍCULO 135° (Naturaleza y Objeto).** Cualquier Diputada o Diputado podrá requerir, por intermedio de la Presidencia de la Cámara de Diputados, informes escritos a las Máximas Autoridades Ejecutivas de los Ministerios y Entidades del Órgano Ejecutivo, Órgano Judicial, Órgano Electoral, Contraloría General del Estado, Defensor del Pueblo, Fiscalía General del Estado, Procuraduría General del Estado.*

*Las Diputadas y Diputados, a través de las Comisiones de la Cámara, podrán solicitar informes escritos a las Máximas Autoridades Ejecutivas de los Gobiernos Autónomos de las Entidades Territoriales y a las Rectoras y Rectores de las Universidades Públicas, con fines de información, investigación y legislativos.*

Las características de las peticiones de informe oral se encuentran previstas en el artículo 139 del mismo Reglamento, y con relación a las interpelaciones establece lo siguiente:

***ARTÍCULO 144° (Naturaleza y Objeto).** Cualquier Diputada o Diputado podrá plantear una interpelación, ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, a las Ministras o Ministros del Órgano Ejecutivo para obtener la remoción de la autoridad interpelada y la modificación de políticas que considere inadecuadas. Para ello, presentará un pliego interpelatorio a la Presidencia de la Cámara, con determinación de la materia y objeto.*

El ejercicio y alcance de esta potestad respecto de los gobiernos autónomos ha sido definido por la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos:

---

<sup>559</sup> **REGLAMENTO GENERAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.** 1era Edición, La Paz-Bolivia. 2010.

*“(…) 4. **Facultad fiscalizadora.** Esta facultad se encuentra introducida por el artículo 272 de la CPE, cuando confiere a los gobiernos autónomos las facultades legislativa, reglamentaria, ejecutiva y fiscalizadora.*

*Esta facultad tratándose de las entidades territoriales corresponde a la asamblea legislativa del gobierno autónomo correspondiente para controlar al órgano ejecutivo del mismo.*

*Así en la Autonomía Departamental es ejercida por la asamblea departamental respecto del órgano ejecutivo en la gestión pública y el manejo de los recursos departamentales”.*<sup>560</sup>

Al respecto cabe expresar que el artículo 271 de la Constitución categóricamente detalla que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas; normativa de aplicación nacional que se encuentra actualmente en vigencia y que posteriormente analizaremos.

Luego el artículo 272 de la Norma Fundamental, establece que la Autonomía implica la ejecución directa de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por los órganos del Gobierno Autónomo Departamental, en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones; sin perjuicio de las instancias de participación y control social, que se describirán más adelante.

Bajo el mismo criterio la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, establece en su artículo 115, párrafo II, que para garantizar la sostenibilidad fiscal y financiera, “las asambleas legislativas de los gobiernos autónomos son responsables de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos, metas y resultados de gestión, y del uso y destino de los recursos públicos, en el marco de la responsabilidad y sostenibilidad fiscal establecidos en disposiciones legales del nivel central del Estado”.

Es el artículo 137 de esta Ley, el que establece cuáles son las instancias para realizar la fiscalización dentro de los entes autónomos:

***Artículo 137. (FISCALIZACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL).***

***I. La fiscalización a los órganos ejecutivos es ejercida por los órganos***

---

<sup>560</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1714/2012, de 1 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

*deliberativos de cada gobierno autónomo. Los procedimientos, actos, informes y resultados de la fiscalización deben ser abiertos, transparentes y públicos.*  
(...)

*IV. Ninguna norma de los gobiernos autónomos puede impedir el ejercicio de la fiscalización ni del control gubernamental establecidos en el presente Artículo.*

Como se puede observar, el único órgano del gobierno autónomo con facultad de fiscalización es la Asamblea Legislativa o Concejo Municipal. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha sentado importantes líneas jurisprudenciales que aclaran los límites del ejercicio de esta facultad, por medio de la cual pudieran suscitarse invasiones al ejercicio de las potestades del Órgano Ejecutivo:

*Por otro lado, de acuerdo a los arts. 272 y 283 de la CPE, el órgano deliberativo del gobierno autónomo municipal es titular de la facultad fiscalizadora, por lo cual, al arrogarse la atribución de **aprobar contratos y convenios** estaría incurriendo en un control interno previo, cuestión que convertiría al órgano deliberativo en corresponsable del órgano ejecutivo en cuanto la firma del contrato, lo cual deslegitima su accionar de fiscalizador objetivo, por encontrarse en situación de corresponsabilidad (las negrillas son nuestras).*

*Recurriendo a la analogía, de acuerdo al artículo 158 de la CPE la Asamblea Legislativa Plurinacional, únicamente tiene entre sus atribuciones “**Aprobar los contratos de interés público referidos a recursos naturales y áreas estratégicas, firmadas por el Órgano Ejecutivo**”, delimitando así la aprobación de contratos específicamente a aquellos que tengan que ver con los recursos naturales y estratégicos, y no así de todo tipo de contratos firmados por el órgano ejecutivo del nivel central del Estado (resaltado es nuestro).*

*De la misma manera, la Carta Orgánica debería establecer una categoría específica de contratos los cuales deberían ser aprobados por el Concejo Municipal, por ejemplo aquellos que por su naturaleza y/o cuantía deban tener un tratamiento especial y de corresponsabilidad entre los órganos ejecutivo y deliberativo, pero de ninguna manera se deberá precisar la aprobación de todo tipo de contratos que vaya a firmar el órgano ejecutivo, menos aún si se trata de contratos que únicamente afectan al órgano ejecutivo, como contratos laborales para personal específico de dicho órgano, por ejemplo.*



*El Concejo Municipal podrá aprobar o rechazar contratos que sean de la incumbencia única y propia de ese órgano, o en su defecto aquellos contratos que comprometan inversiones plurianuales, o que por la naturaleza o cuantía deban requerir una aprobación del órgano deliberativo, como anteriormente se mencionó (...) De la misma manera que los contratos, se sugiere establecer una clasificación de aquellos convenios que sí precisen la aprobación del órgano deliberativo, y cuáles no (las neग्रillas son nuestras).”<sup>561</sup>*

Con este precedente se desburocratiza la aprobación de todas las variedades de contratos y convenios, instando a las entidades territoriales autónomas a tomar provisiones en sus Estatutos y Cartas Orgánicas para evitar la sujeción a aprobación de todas sus contrataciones y suscripción de acuerdos sin ninguna discriminación o suerte de categorización, por respeto al principio de separación de funciones constitucionalmente establecido y la corresponsabilidad del Órgano Legislativo en la previa aprobación de los mismos en relación a los resultados que les puedan devenir.

Luego, en la misma línea el Tribunal Constitucional reitera el razonamiento vertido con relación al ejercicio de la potestad reglamentaria y ejecutiva delimitando una vez más los alcances de la facultad de control o de fiscalización en los siguientes términos:

*De acuerdo a lo previsto en la Constitución Política del Estado en el artículo 12.I y III, la organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de sus órganos, por lo que las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí, en concordancia con ello el artículo 12.II de la LMAD, señala que la organización de los gobiernos autónomos está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de sus órganos (legislativo y ejecutivo), estableciendo además que las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí (artículo 12.III).*

*En tal sentido, el órgano deliberativo del Gobierno Autónomo Municipal, de acuerdo al nuevo marco constitucional, no podría establecer normas administrativas obligatorias para el órgano ejecutivo, y viceversa; pues debe quedar presente que estos órganos son independientes uno del otro, y en cuanto*

---

<sup>561</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

a materia administrativa cada uno los órganos deben contar con sus propias resoluciones.

(...) Ahora bien, **la fiscalización tiene un ámbito muy amplio que no se circunscribe únicamente a la petición de informes orales o escritos, ni tampoco a la interpelación de funcionarios o autoridades del órgano ejecutivo, cuestiones que si son solicitadas a través de la máxima autoridad ejecutiva como es el Alcalde, lo cual es correcto. Pero se debe señalar que la facultad fiscalizadora tiene un espectro más amplio que implica la fiscalización política, administrativa, social y de otros ámbitos no necesariamente deben realizarse a través del Alcalde.**

Por tanto, se debe omitir de la redacción la frase “a través del Alcalde”, porque puede dar a entender que la fiscalización que es facultad de titularidad del Concejo Municipal, únicamente puede ejercerse por conducto del Alcalde, cuestión que no responde a los preceptos constitucionales de los arts. 12, 272 y 283 (las negrillas son nuestras).

(...) De acuerdo a la doctrina, la planificación, la programación, la supervisión y la regulación son funciones propias de la facultad ejecutiva, pues son la esencia misma de la ejecución, por lo que el órgano ejecutivo puede realizar estas funciones sin necesidad de la aprobación del Concejo Municipal, cuestión que además de vulnerar el principio de separación de órganos, convertiría la gestión municipal en una gestión burocrática y con pocos resultados.

Sin embargo, el Concejo Municipal podría aprobar algún tipo específico de plan, programa o proyecto, cuando estos su naturaleza y/o cuantía deban tener un tratamiento especial y de corresponsabilidad entre los órganos ejecutivo y deliberativo, como por ejemplo el plan de desarrollo municipal, que tiene una perspectiva de cinco años, o el Plan Operativo Anual (POA), del Gobierno Autónomo Municipal (GAM), cuando este se encuentre acompañado del presupuesto del GAM. Pero de ninguna manera se deberá precisar la aprobación del Concejo Municipal de todo tipo de plan, proyecto o programa a ser ejecutado por el órgano ejecutivo. (...)

**La Carta Orgánica debe establecer una clasificación de aquellos tipos de planes, programas y proyectos que deban precisar la aprobación del órgano deliberativo, que de ninguna manera deberán ser todos (...)**<sup>562</sup>

---

<sup>562</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

Del texto transcrito *in extensu* se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. Que no debe existir invasiones en el ejercicio de facultades de los Órganos Legislativos y Ejecutivos de los Gobiernos Autónomos, atendiendo al principio de división de Poderes y separación de funciones constitucionalmente establecido.
2. Que el Órgano Legislativo no debe inmiscuirse en el ejercicio de las facultades reglamentarias y ejecutivas que corresponden al Órgano Ejecutivo, so pretexto de ejercer su facultades legislativa y de fiscalización, porque vulnera el principio antedicho.
3. Que para evitar aquello los Estatutos y Cartas Orgánicas deben tener cuidado a tiempo de establecer las funciones de uno u otro Órgano, y que es conveniente discriminar que contratos, convenios u actos administrativos deben estar sujetos a aprobación por parte de los Órganos Legislativos para no violentar dicho principio y ejercer control previo que pueda hacerlos corresponsables de los resultados de aquellos como consecuencia de esta aprobación.

#### **5.4.2. Control Gubernamental.**

Con relación al control<sup>563</sup> gubernamental en Bolivia, la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización prevé lo siguiente:

***Artículo 137. (FISCALIZACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTAL).***

*(...) II. El control gubernamental es ejercido por la Contraloría General del Estado y los mecanismos institucionales establecidos por la ley.*

*III. Sin perjuicio del control ejercido por la Contraloría General del Estado, los estatutos o cartas orgánicas podrán instituir otros mecanismos de control y fiscalización en el marco de la ley emitida por el nivel central del Estado y de la competencia concurrente señalada en el Numeral 14, Parágrafo II, Artículo*

---

<sup>563</sup> **GIL-ROBLES**, José María. *Control y autonomías*. Editorial Civitas S.A. Madrid-España. 1986. Págs. 35-48. Opina este autor que el constitucionalismo clásico puso de relieve que toda constitución se considere como un sistema de controles y equilibrios, dirigida a lograr que la actuación de los distintos órganos se incline a la satisfacción del interés general. Sin embargo, el concepto de control entendido como tutela del Estado sobre los entes locales no ha tenido aceptación, pero subraya que la relación de medios de control que contiene el art. 153 de la Constitución Española permite evidenciar que el legislador constitucional no consideró al control como una tutela. Por ello el Tribunal Constitucional habría expresado que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias. Por ello, sostiene que la palabra control en su sentido más amplio significa: 1) la comparación de una actuación o acción determinada con la norma, modelo o ideal que se toma como parámetro; 2) realizada por una persona, órgano o centro de decisión distinto al que actúa, 3) capaz de adoptar o poner en marcha medidas para que la actuación se ajuste a esa norma, modelo o ideal.

Suele distinguirse entre control interno o externo a determinada Administración, pudiendo en el primer caso ser previo y posterior, mientras que en el segundo sólo es posible el control externo posterior. Nuestro ordenamiento boliviano, ha publicado en tal sentido una ley específica de control gubernamental, cuyo ámbito de aplicación alcanza sin excepción a todas las entidades del sector público con la finalidad de mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y operaciones estatales, confiabilidad de información, entre otros. Se respeta sin embargo, la independencia de los Poderes Legislativos y Judicial.<sup>564</sup>

Al regular el control interno previo esta norma establece su aplicación a todas las unidades de una entidad antes de la ejecución de sus operaciones o actividades, mientras que el control interno posterior será practicado por los responsables superiores de dicha entidad respecto de los resultados alcanzados y por su unidad de auditoria interna, previendo en salvadas excepciones efectuar la contratación de firmas o profesionales ajenos a la institución para la ejecución de una auditoria externa.

En cambio, el control externo posterior suele corresponder al organismo de control por excelencia, la Contraloría General del Estado a través de sus funcionarios y que puede ser practicado en cualquier momento, sin perjuicio de la facultad de control también ejercitada por el Poder Legislativo a través de sus comisiones sobre entidades autónomas, autárquicas y sociedades mixtas. Por cuanto, podría afirmarse que tanto el máximo organismo contralor como el Órgano Legislativo a través de sus comisiones, puede fiscalizar las operaciones (control externo posterior) de las Municipalidades, en el entendido de que éstas son consideradas entidades autónomas de derecho público, es decir, sujetos estatales.<sup>565</sup>

Con relación al Organismo Contralor, la Norma Fundamental prevé lo siguiente:

***Artículo 213. I. La Contraloría General del Estado es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. La Contraloría está facultada para determinar indicios de***

---

<sup>564</sup> LEY N° 1178 DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTALES, del 20 de julio de 1990. Arts. 2 inc. c), 3, 4 y 13.

<sup>565</sup> LEY 1178 DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTALES, del 20 de julio de 1990, Arts. 14, 15 y 16.

*responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal; tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa.*

*II. Su organización, funcionamiento y atribuciones, que deben estar fundados en los principios de legalidad, transparencia, eficacia, eficiencia, economía, equidad, oportunidad y objetividad, se determinarán por la ley.*

**Artículo 217. I.** *La Contraloría General del Estado será responsable de la supervisión y del control externo posterior de las entidades públicas y de aquéllas en las que tenga participación o interés económico el Estado. La supervisión y el control se realizarán asimismo sobre la adquisición, manejo y disposición de bienes y servicios estratégicos para el interés colectivo.*

*II. La Contraloría General del Estado presentará cada año un informe sobre su labor de fiscalización del sector público a la Asamblea Legislativa Plurinacional.*

En cuanto al control interno previo y posterior, específicamente realizado por la Unidad de Auditoría Interna de la Municipalidad, la norma de control gubernamental delimita los parámetros generales de su función, indicando que se trata de una unidad especializada de la propia entidad, encargada de evaluar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de administración e instrumentos de control internos que haya incorporado (vg. reglamentado) la entidad, desde el punto de vista de los resultados alcanzados y eficiencia demostrada en las gestiones. Además para garantizar su objetividad dispone la prohibición de participación de toda otra actividad administrativa, pero luego de manera contradictoria dispone su dependencia jerárquica o estructural a la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad, lo que obviamente afectará la independencia y objetividad de sus informes por la subordinación antes descrita.<sup>566</sup>

Respecto de los alcances del Control Gubernamental, el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia ha expresado la siguiente línea jurisprudencial:

*Como se señaló en análisis precedentes, las entidades territoriales autónomas se encuentran habilitadas para instituir mecanismos alternativos para la lucha contra la corrupción de funcionarios y autoridades electas, y es por ello que la norma constitucional ha establecido al sistema de control gubernamental como una competencia concurrente, y en ese marco la propia Ley Marco de*

---

<sup>566</sup> LEY N° 1178 DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTALES, del 20 de julio de 1990. Art. 15.

*Autonomías y Descentralización al respecto establece lo siguiente en el artículo 137.III: “Sin perjuicio del control ejercido por la Contraloría General del Estado, los estatutos o cartas orgánicas podrán instituir otros mecanismos de control y fiscalización en el marco de la ley emitida por el nivel central del Estado y de la **competencia concurrente** señalada en el Numeral 14, Parágrafo II, Artículo 299 de la Constitución Política del Estado”.*

*En ese marco, la Carta Orgánica es la norma en la cual se debe instituir, aunque sea de manera general las bases normativas de implementación de estos mecanismos de control gubernamental, pues **recordemos que sobre una competencia concurrente el gobierno municipal no está facultado para legislar, por lo que la implementación del mismo se derivaría únicamente a la reglamentación que emita el órgano ejecutivo de dicho gobierno municipal. Por lo que se sugiere que la Carta Orgánica pueda proyectar las bases y líneas generales de estos mecanismos alternativos de control gubernamental municipal.***

*Finalmente, es pertinente señalar que **no debe confundirse el control gubernamental interno de responsabilidad de las Unidades de Auditoría Internas, con los mecanismos de control gubernamental externo que se puedan implementar a nivel municipal, y en el marco de la legislación nacional que emita el nivel central del Estado.***<sup>567</sup>

Del precedente jurisprudencial transcrito se tiene que dentro del reparto competencial y como único sistema de la Ley SAFCO que se ha previsto en el listado primario de la Constitución, figura el control gubernamental como competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, en cuyo mérito estas últimas pueden prever de manera general dentro de sus Estatutos o Cartas orgánicas la existencia de mecanismos de control gubernamental a ser ampliados vía reglamentos, control gubernamental que no deberá confundirse con el control interno ejercido por las Unidades de Auditoría Interna o el control externo que corresponde a la Contraloría General del Estado.

### **5.4.3. Control Social.**

Con relación al Control Social, la Norma Constitucional Boliviana regula lo siguiente:

---

<sup>567</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

**Artículo 241. I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas.**

**II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.**

**III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos.**

**IV. La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.**

**V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.**

**VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad<sup>568</sup>.**

Esta figura tiene como antecedente a la Ley N° 1551 de Participación Popular, del 20 de abril de 1994, actualmente abrogada y que con relación a la fiscalización que la ciudadanía podría realizar sobre la gestión de los gobiernos locales, reconocía a la existencia de Comités de Vigilancia, como instancia representante de la sociedad civil organizada ante el Gobierno Municipal, responsable de facilitar la participación, supervisión y control ciudadano en la gestión social de la municipalidad.

En tal sentido, uno de sus roles principales era apoyar la planificación participativa municipal, evaluando semestralmente el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos del Gobierno Municipal, mediante informe escrito circunstanciado técnica y legalmente. Informe que internamente debía ser aprobado al menos por dos tercios de los miembros del Comité, luego presentado al Gobierno Municipal y publicado. Actualmente, al Control Social se le confieren los siguientes alcances:

**Artículo 242. La participación y el control social implican, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley:**

**1. Participar en la formulación de las políticas de Estado.**

**2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes.**

**3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.**

---

<sup>568</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, de 07 de febrero de 2009.

4. *Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.*
5. *Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la Ley.*
6. *Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.*
7. *Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.*
8. *Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.*
9. *Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.*
10. *Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan*<sup>569</sup>.

Luego, la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización<sup>570</sup> ha previsto lo siguiente:

***Artículo 138. (DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL).***

***I.*** *La normativa de los gobiernos autónomos debe garantizar la participación y el control social, sin discriminación de orden social, económico, político u otros, de conformidad a las previsiones de la ley correspondiente.*

***II.*** *La participación social se aplica a la elaboración de políticas públicas, como a la planificación, seguimiento y evaluación, mediante mecanismos establecidos y los que desarrollen los gobiernos autónomos en el marco de la ley*

***Artículo 139. (GESTIÓN PARTICIPATIVA).*** *Las normas de los gobiernos autónomos deberán garantizar la existencia y vigencia de espacios de participación ciudadana y la apertura de canales o espacios para recoger y atender las demandas sociales en la gestión pública a su cargo, considerando como mínimo:*

1. *Espacios de participación social en la planificación, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas, planes, programas y*

---

<sup>569</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, de 07 de febrero de 2009.

<sup>570</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010



*proyectos.*

*2. Espacios de participación directa, iniciativa legislativa ciudadana, referendo y consulta previa.*

*3. Canales o espacios de atención permanente de la demanda social y ciudadana.*

Bajo este contexto normativo, algunas entidades territoriales autónomas incorporaron la figura del control social en sus normas institucionales básicas, situación que el propio Tribunal Constitucional Plurinacional observó considerando los siguientes aspectos:

***“(...) Control y Participación Social. La Carta Orgánica no puede instituir al control social como parte de la estructura del gobierno autónomo municipal, como tampoco puede establecer una estructura para el control social, en concordancia con el mandato constitucional del artículo 241.V. (...)***

*Los artículos que integran este Capítulo son referentes a la disposición general de la participación y el control social, obligatoriedad y los mecanismos de participación ciudadana y control social los mismos que no presentan incompatibilidad alguna con la Constitución Política del Estado (arts. 48 al 50), por haberse enmarcado en lo dispuesto en los artículos 241 y 242 de la norma constitucional, estableciendo de manera correcta el marco general del ejercicio de la participación y control social, **cuidando de no establecer ningún tipo de estructura y composición del control y participación social, cuestiones constitucionalmente reconocidas para la propia sociedad civil organizada de acuerdo a la Constitución Política del Estado.**<sup>571</sup>*

Por su parte, el nivel central del Estado ha normado la figura del control social admitiendo los siguientes tipos de actores:

***Artículo 6. (ACTORES DE LA PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL).***

*Son actores de la Participación y Control Social, la sociedad civil organizada, sin ningún tipo de discriminación de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, grado de instrucción y capacidades diferenciadas.*

---

<sup>571</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

**Artículo 7. (TIPOS DE ACTORES).** Existen los siguientes tipos de actores en la Participación y Control Social:

1. **Orgánicos.** Son aquellos que corresponden a sectores sociales, juntas vecinales y/o sindicales organizados, reconocidos legalmente.
2. **Comunitarios.** Son aquellos que corresponden a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, y todas las reconocidas por la Constitución Política del Estado, que tienen su propia organización.
3. **Circunstanciales.** Son aquellos que se organizan para un fin determinado, y que cuando el objetivo ha sido alcanzado, dejan de existir.<sup>572</sup>

Esta norma también manda en su disposición transitoria tercera, a las autoridades competentes a elaborar concertadamente con los actores sociales un instrumento normativo para la distribución, disposición y manejo de los recursos destinados a la participación y control social<sup>573</sup>; y en el caso de los gobiernos locales les da un plazo de 90 días a partir de la publicación de dicha ley, para implementar el funcionamiento de la participación y control social.

Una reflexión final con relación a este tipo de control, es que tratándose de un derecho colectivo ejercido por parte de la sociedad civil organizada, se deduce que los distintos actores sociales reconocidos por esta Ley nacional, deben obtener su personalidad jurídica

---

<sup>572</sup> LEY N° 341 DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL, de 5 de febrero de 2013.

<sup>573</sup> LEY N° 341 DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL, de 5 de febrero de 2013. **Artículo 41. (FONDOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL).**

**I.** Las Máximas Autoridades de los Órganos del Estado, en todos los niveles y ámbitos territoriales, empresas e instituciones públicas descentralizadas, desconcentradas, autárquicas y empresas mixtas, garantizarán que en todos sus planes, programas y proyectos se contemple dentro de su presupuesto anual, los recursos necesarios y suficientes destinados a efectivizar el derecho de la Participación y Control Social.

**II.** Las Entidades Estatales de Fiscalización y Regulación que tengan competencias sobre cada área específica, destinarán del presupuesto asignado por el Tesoro General del Estado, de los ingresos provenientes de las tasas de regulación, derechos, patentes, multas y otros ingresos; los recursos necesarios y suficientes para efectivizar el derecho de la Participación y Control Social a la calidad de los servicios de empresas privadas que presten servicios públicos o administren recursos fiscales para fines de la presente Ley.

**III.** El Estado Plurinacional garantizará que en todo Convenio u otro documento análogo de la cooperación externa para la ejecución de políticas, planes, programas y/o proyectos en función de la unidad, soberanía y los intereses del pueblo; contemple presupuesto destinado a la Participación y Control Social.

**IV.** El uso de los recursos destinados al ejercicio de la Participación y Control Social, estarán sujetos a reglamentación especial emitida por autoridades competentes en todos los niveles del Estado, según corresponda, con participación de la sociedad civil organizada. Estos recursos estarán sujetos a fiscalización de acuerdo a normativa vigente.

**V.** En ningún caso los recursos destinados al ejercicio de la Participación y Control Social, serán asignados al pago de remuneraciones.

**VI.** Los recursos destinados a los comités de vigilancia en los gobiernos autónomos, pasan al fortalecimiento de la Participación y Control Social representado por los tipos de actores establecidos en el Artículo 7 de la presente Ley. El uso y destino de estos recursos estará sujeto a fiscalización por parte de la Contraloría General del Estado, de acuerdo a reglamentación.

reconocida por parte del nivel central del Estado si las organizaciones desarrollan actividades en la jurisdicción de más de un Departamento o por parte de los Gobierno Autónomos Departamentales, si la jurisdicción de dicha organización social se encuentra dentro del ámbito territorial de aquellos.<sup>574</sup>

---

<sup>574</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, de 07 de febrero de 2009. Arts. 298-II núm. 14), conc. 300-I núm. 12).



## CAPITULO VI: TIPOLOGÍA COMPETENCIAL BOLIVIANA

### VI.1. Tipos de Competencias según la Constitución Política del Estado Boliviano.

Según la CPE Boliviana, existen los siguientes tipos de competencias:

#### *CAPÍTULO OCTAVO*

#### ***DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS***

##### ***Artículo 297***

*I. Las competencias definidas en esta Constitución son:*

- a) **Privativas**, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.*
- b) **Exclusivas**, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.*
- c) **Concurrentes**, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.*
- d) **Compartidas**, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.*

En palabras del propio Tribunal Constitucional en relación a la tipología de competencias se tiene la siguiente interpretación:

*“(...) La SCP 2055/2012, por otra parte, estableció lo siguiente:*

*“...de la distribución de competencias realizadas en la Constitución Política del Estado entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, corresponde precisar que el Constituyente boliviano, ha preferido, a diferencia de otros modelos, establecer un **catálogo competencial para el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas**, las mismas que se encuentran determinadas en **nueve listas distribuidas a partir del artículo 298 al 304 de la CPE**, de acuerdo a la siguiente estructura:*

- 1. 1. **Competencias privativas del nivel central** (artículo 298.I de la CPE, con **veintidós competencias**).*

2. **2. Competencias exclusivas del nivel central del Estado** (artículo 298.II de la CPE con treinta y ocho competencias).
3. **3. Competencias compartidas entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas** (artículo 299.I de la CPE, con siete competencias).
4. **4. Competencias concurrentes ejercidas por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autonómicas** (artículo 299.II de la CPE, con dieciséis competencias).
5. **5. Competencias exclusivas de los gobiernos autónomos departamentales** (artículo 300.I de la CPE, con treinta y seis competencias).
6. **6. Competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos** (artículo 302.I de la CPE, con cuarenta y tres competencias).
7. **7. Competencias exclusivas de las autonomías indígena originario campesinas** (artículo 304.I de la CPE, con veintitrés competencias).
8. **8. Competencias compartidas de las autonomías indígena originario campesinas** (artículo 304.II de la CPE, con cuatro competencias).
9. **9. Competencias concurrentes de las autonomías indígena originario campesinas** (artículo 304.III de la CPE, con diez competencias)”.

Como se ha visto, cabe destacar que las competencias que señala la Constitución Política del Estado, no solo que están descritas en razón al alcance de la facultad (legislativa, reglamentaria y ejecutiva) que las tipifica (privativas, exclusivas, compartidas o concurrentes), sino que, con excepción de la competencia privativa que solo corresponde al nivel central, se amplifica en su descripción, a las demás competencias en las que, por ejemplo, las competencias exclusivas son tanto de las autonomías departamentales como de las municipales y las indígena originario campesinas.”<sup>575</sup>

Esta cuantificación de competencias se comprende mejor si consideramos la siguiente gráfica<sup>576</sup>:

<sup>575</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>576</sup> MARCA, Juan Pablo. *El ser autónomo en el Movimiento Cívico...* Op. Cit. Pág. 95.

**Resumen de número de distribución de competencias**

<b>DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA NUEVA CPE</b>						
<b>Gobierno/Tipo de Competencia</b>	<b>Privativa</b>	<b>Exclusiva</b>	<b>Concurrente</b>	<b>Compartida</b>	<b>Total</b>	<b>Porcentaje (%)</b>
<b>Nivel Central del Estado</b>	22	38	16	7	<b>83</b>	<b>35%</b>
<b>AIOC</b>	0	23 (*43)	10	4	<b>37</b>	<b>14%</b>
<b>Autonomía Departamental</b>	0	36	16	7	<b>59</b>	<b>24%</b>
<b>Autonomía Municipal</b>	0	43	16	7	<b>66</b>	<b>27%</b>
<b>Autonomía Regional</b>	0	0	0	0	<b>0</b>	<b>0%</b>
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>140</b>	<b>58</b>	<b>25</b>	<b>245</b>	<b>100%</b>
<b>Porcentaje (%)</b>	<b>9%</b>	<b>57%</b>	<b>24%</b>	<b>10%</b>	<b>100%</b>	

(\*) Según el artículo 303 de la CPE, las AIOC's además de sus competencias asumirán las de los municipios Fte. MARCA, Juan Pablo. *El ser autónomo en el Movimiento Cívico Regional Cruceño: Una aproximación a los procesos relevantes del proceso autonómico cruceño*

### **6.1.1. Competencias privativas.**

De la lectura de la definición que da la CPE Boliviana en su artículo 297-I numeral 1) sobre las competencias privativas, se infiere que éstas recaen sobre materias que atañen sólo al nivel central del Estado, quien se reserva para sí el ejercicio de las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, sin posibilidad alguna de delegar ni transferir el ejercicio de estas dos últimas<sup>577</sup>. Por esta razón, Böhrt refiere lo siguiente:

*“(…) Vale decir que:*

*(a) El nivel central del Estado posee el monopolio de las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva sobre las materias enlistadas en el artículo 298.I de la Constitución (22 en total);*

*(b) Por ningún motivo el Estado central puede delegar o transferir competencia alguna sobre esas materias a los niveles subnacionales de gobierno, y*

*(c) Sólo el nivel central nacional es titular de competencias privativas, vale decir que, con ese alcance y rigidez, ningún otro gobierno autónomo podrá ejercer las potestades mencionadas sobre las áreas de actividad detalladas en el artículo 298.I.*

<sup>577</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008. Pág. 81. Según este autor puede ocurrir en la exclusividad que un nivel que legisle retenga para sí todas las funciones competenciales, caso al que denomina como “exclusivo exhaustivo” y si además no se permitiera la posibilidad de delegación de estas funciones, se hablaría de una asignación exclusiva (exhaustiva) privativa. La llave Exclusiva Privativa es la más rígida y centralista de todas las llaves de asignación competencial, que considera muy necesaria para el caso del nivel nacional y las llamadas materias majestuosas (Fuerzas Armadas, moneda, etc.).

*Utilizando un lenguaje cercano al de Franz Barrios, podría decirse que se trata de una “llave de asignación competencial” cerrada y excluyente. Ningún componente de las materias confiadas al Estado central y sometidas a competencias privativas podría trasladarse a manos de las entidades territoriales subnacionales. La gestión de esas materias y el ejercicio de las competencias, en consecuencia, tienen siempre un alcance territorial nacional (...)*<sup>578</sup>

Antes de pasar al detalle de las mismas, es menester detenerse en el carácter de competencias “excluyentes” que le atribuye Franz Barrios, citado por el jurista antes anterior y que también mereció especial consideración por Francisco Caamaño en los siguientes términos:

*“(...) En España no tenemos la figura de las llamadas competencias privativas que ustedes sí tienen. Por cierto, competencias privativas que es su concepto, que en lo que yo he podido cotejar y comprobar que únicamente existe en su país, y que además a mí me ha planteado intelectualmente una duda, que intentaré brevemente exponérsela: Si hay competencias exclusivas y hay competencias privativas que no se pueden delegar ni transferir en ningún caso según la propia Constitución; esto también podría leerse de la manera siguiente: hay unas “competencias exclusivas” y hay unas “exclusivas que son excluyentes”. Las competencias exclusivas excluyentes se llaman “privativas”. Es decir, ese espacio no lo puede ocupar nadie.*

*Esto parece ser la lógica que establece la Constitución, pero si esto es así; suponemos también que cuando habla de “exclusivas” y no de “privativas”, no son excluyentes, y que por tanto, además de las exclusivas del Estado, no sería impensable, que existiesen otras exclusivas. (...) Si unas son “exclusivas y excluyentes”, las otras son “exclusivas y no excluyentes” por definición y por tanto, aquí tenemos ya, una primera consecuencia.*

*Se lo puedo explicar con un ejemplo: La Constitución dice que son competencias exclusivas el régimen general de las telecomunicaciones. No es excluyente, es sólo exclusiva; por tanto, el “régimen no general” de las telecomunicaciones podré asumirlo yo en mi Estatuto como competencia.*

*Es verdad que no está enumerado en positivo en la Constitución, pero la Constitución nada dice del “régimen no general”, sólo dice que es exclusiva, el*

---

<sup>578</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Págs. 20-21.



*general; por tanto, el “no general” podrá asumir algún tipo de competencia de él. La complejidad de tener múltiples categorías conduce también a la apertura de múltiples soluciones y a interpretaciones complejas dentro de los límites de los sistemas.”<sup>579</sup>*

Desafortunadamente, el Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano, lejos de mostrar una apertura a esta solución pro Constitución y autonomías, admitiendo la posibilidad de que las “competencias exclusivas y no excluyentes” puedan ser asumidas por los entes autónomos; razona una vez más en favor del nivel central del Estado, negando a las niveles autonómicos este supuesto en la equívoca aplicación previa y preferente de la “cláusula residual”, sin tener presente el “principio de voluntariedad”, al que dicho sea de paso, no asimila como sinónimo del “principio dispositivo” en España.

Efectuada esta interesante reflexión, seguidamente se detallarán las competencias privativas que lista la CPE Boliviana:

#### Competencias privativas

<b>“Artículo 298</b>
<b>1. Son competencias privativas del nivel central del Estado:</b>
1. Sistema financiero.
2. Política monetaria, Banco Central, sistema monetario, y la política cambiaria.
3. Sistema de pesas y medidas, así como la determinación de la hora oficial.
4. Régimen aduanero.
5. Comercio Exterior.
6. Seguridad del Estado, Defensa, Fuerzas Armadas y Policía boliviana.
7. Armas de fuego y explosivos.
8. Política exterior.
9. Nacionalidad, ciudadanía, extranjería, derecho de asilo y refugio.
10. Control de fronteras en relación a la seguridad del Estado.
11. Regulación y políticas migratorias.
12. Creación, control y administración de las empresas públicas estratégicas del nivel central del Estado
13. Administración del patrimonio del Estado Plurinacional y de las entidades públicas del nivel central del Estado.
14. Control del espacio y tránsito aéreo, en todo el territorio nacional. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos internacionales y de tráfico interdepartamental.
15. Registro Civil.
16. Censos oficiales.
17. Política general sobre tierras y territorio, y su titulación.
18. Hidrocarburos.
19. Creación de impuestos nacionales, tasas y contribuciones especiales de dominio tributario del nivel central del Estado.
20. Política general de Biodiversidad y Medio Ambiente.
21. Codificación sustantiva y adjetiva en materia civil, familiar, penal, tributaria, laboral, comercial, minería y electoral.
22. Política económica y planificación nacional. (...)”

Fte. CPE, Elaboración propia

<sup>579</sup> CAAMAÑO, Francisco. Conferencia: “*El proceso autonómico en España: las similitudes y diferencias con Bolivia*” llevada a cabo en las instalaciones de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (U.A.G.R.M.) en Santa Cruz-Bolivia, el 08 de noviembre del 2013.

Sobre el alcance e implicancia del ejercicio de este tipo de competencias, la jurisprudencia constitucional ha vertido la siguiente valoración:

*“(...) a) **Competencias privativas.** De acuerdo con la Constitución Política del Estado, estas competencias corresponden sólo al nivel central o nacional, son **indelegables e intransferibles por su carácter estratégico y de interés colectivo.***

*A este respecto, el artículo 297.I de la CPE, refiriéndose a las competencias privativas establece que son: “...aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado”; es decir, **existe una concentración de todas las facultades en el órgano de gobierno del nivel central.**<sup>580</sup>*

Notase los fundamentos que apunta el Tribunal Constitucional Plurinacional para justificar las razones por las que este tipo de competencias son indelegables e intransferibles. Sin embargo, en la praxis esta prohibición constitucional se incumple. Tal es el caso de las materias de Seguridad del Estado y Policía Boliviana, previstas en dicho listado (Artículo 298-I numeral 6 CPE). Partiendo del presupuesto de que por mandato del artículo 297 parágrafo I numeral 1) de la precitada Norma Constitucional, las competencias privativas son aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado; cualquier componente relacionado a estas materias es indelegable e intransferible a los gobiernos autónomos.

A *contrario sensu*, las entidades territoriales autónomas no podrían válidamente legislar, reglamentar ni ejecutar nada relacionado a estas materias por quedar bajo responsabilidad exclusiva del nivel central del Estado todo componente que se desprenda de las mismas, quien además estaría prohibido por mandato constitucional de pretender traspasar el ejercicio de dichas facultades ya sea bajo la figura de **transferencia o delegación**.

Vale decir, que ningún gobierno autónomo podría válidamente emitir una ley entendida como norma jurídica general de aplicación obligatoria y coercible a través de su respectivo órgano legislativo; tampoco podría emitir decretos, reglamentos, manuales, resoluciones u otros a través de su Órgano Ejecutivo ni mucho menos en el ejercicio de su facultad

---

<sup>580</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1714/2012, de 1 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

ejecutiva podría resolver asuntos relacionados a sus competencias, administrar recursos económicos, materiales o humanos; gestionar y/o ejecutar planes, programas, proyectos, obras y actividades, entre otros aspectos comprendidos en el sentido amplio del término “ejecución”.

Explica el artículo 75 de la LMAD que la **transferencia total o parcial** de una competencia implica transferir su responsabilidad a la entidad territorial autónoma que la recibe, debiendo asumir las funciones sobre las materias competenciales transferidas. La transferencia es definitiva y no puede ser, a su vez transferida a una tercera entidad territorial autónoma, limitándose en todo caso a su delegación total o parcial. Añade el artículo citado que **la transferencia se hará efectiva cuando las entidades territoriales autónomas emisora y receptora la ratifiquen por ley de sus órganos deliberativos.**

Esto significa que la transferencia o traspaso definitivo de una competencia nunca conllevaría el ejercicio la facultad legislativa sino únicamente de las facultades reglamentarias y ejecutivas de una determinada materia; aclarando que dicho traspaso de titularidad tampoco opera “ipso jure”, es decir, de puro derecho, ya que no basta que un nivel de gobierno emita una ley en la que traspase el ejercicio de dichas potestades a uno o varios gobiernos autónomos, sino que estos últimos deberían expresamente manifestar mediante otra ley su interés en ejercerla, asumiéndola y regulando sobre la misma.

Es previsible que a tiempo de emitirse una legislación de esta naturaleza, las leyes dictadas no lleven explicitado en su texto, es decir, desde título y contenido mismo, alguna mención expresa o aclarativa de que se trate de la transferencia total o parcial de una competencia; pero podría inferirse que así ha ocurrido cuando el titular de la materia traspase el ejercicio de sus facultades reglamentarias y ejecutivas de competencias exclusivas a otro nivel de gobierno, según se desprende del artículo 297 parágrafo I numeral 2) de la CPE. Traspaso que se entenderá aceptado tácitamente, ocurriría cuando este nivel de gobierno al cual va dirigida la norma asume dichas prerrogativas y exterioriza su interés en asumirlas con rango de ley.

Pero de ninguna manera podría deducirse ni presumirse que la transferencia competencial se ha producido con la simple aprobación de una ley emitida por el titular de la materia en la que traspase su reglamentación o ejecución a otro nivel de gobierno. Este último como receptor necesariamente deberá expresar por medio de ley su asentimiento en asumir dicha competencia.

Ahora bien, la figura de **delegación total o parcial** funciona de manera diferente, toda vez que por previsión del artículo 76 de la misma LMAD, implica que el gobierno delegante no pierde la titularidad de la misma, asumiendo la responsabilidad la entidad territorial que la recibe. **La delegación es revocable en los términos establecidos en el convenio de delegación competencial** y no puede ser, a su vez, transferida ni delegada total o parcialmente a una tercera entidad territorial autónoma.

Pero, eso no es todo, porque agrega dicho articulado que la delegación de una competencia que era ejercida efectivamente por la entidad que la confiere, incluirá los recursos, la infraestructura, equipamiento y los instrumentos técnicos y metodológicos que se hayan estado empleando para ello, así como la capacitación personal y transmisión de conocimiento que forman parte de su ejercicio. Se supone que por analogía este mismo acompañamiento del nivel de gobierno delegante al delegado aplica para la figura de transferencia competencial por analogía, aunque la LMAD no sea expresa en este sentido, pues sería incongruente que para un simple traspaso temporal de atribuciones reglamentarias y ejecutivas se exija todo aquello, y que para el traspaso definitivo no sea igual.

Sin embargo, debe resaltarse que la delegación competencial no surte efectos jurídicos sino se exterioriza en la suscripción de un convenio o acuerdo intergubernativo en el que nivel de gobierno delegante y delegado establezcan las condiciones del ejercicio temporal de las facultades reglamentarias y ejecutivas cumpliendo los votos del artículo 133 de la LMAD<sup>581</sup> concordante con el artículo 6 de la Ley N° 492 de Acuerdos y Convenios Intergubernativos<sup>582</sup>, aclarando además que dicho acuerdo debe versar sobre una competencia exclusiva a semejanza de la figura de transferencia competencial.

---

<sup>581</sup> **LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**, del 31 de julio de 2010. **Artículo 133 (ACUERDOS Y CONVENIOS INTERGUBERNATIVOS ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES).**

*I. Los acuerdos intergubernativos destinados al desarrollo para el ejercicio coordinado de sus competencias y la implementación conjunta de programas y proyectos podrán suscribirse entre entidades territoriales autónomas o entre éstas con el nivel central del Estado. Estos acuerdos serán vinculantes para las partes con fuerza de ley, una vez ratificados por sus respectivos órganos deliberativos (...).*

<sup>582</sup> **LEY N° 2492 DE ACUERDOS INTERGUBERNATIVOS**, del 25 de enero del 2014. **ARTÍCULO 6. (CAUSALES PARA SUSCRIBIR ACUERDOS O CONVENIOS INTERGUBERNATIVOS).** *El nivel central del Estado y los gobiernos autónomos, podrán suscribir acuerdos o convenios intergubernativos, para:*

- *Ejecutar planes, programas o proyectos concurrentes.*
- *Transferir recursos o bienes para el ejercicio coordinado de sus competencias.*
- *Delegar competencias.*
- *Conciliación de conflictos competenciales.*
- *Otros establecidos por Ley nacional.*

Efectuada esta aclaración, conviene indicar para el caso de análisis, que la propia Constitución agrega dentro del reparto competencial otra materia relacionada con las competencias privativas de Seguridad del Estado y la Policía Boliviana, cual es la competencia concurrente de **seguridad ciudadana**, en aplicación del artículo 299 parágrafo II numeral 13) de dicha normativa. Bajo esta premisa, el artículo 297 parágrafo I numeral 3) de la Norma Suprema del ordenamiento jurídico boliviano define a la competencia concurrente como aquella en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentarias y ejecutivas.

Es de lamentar que el alcance de dicha definición haya sido luego “redefinido” por la propia LMAD en su artículo 65, obligando en tal sentido a hacer modulaciones e interpretación forzadas al Tribunal Constitucional Plurinacional para no afectar de inconstitucionalidad a dicho articulado, estableciendo jurisprudencialmente los casos excepcionales en los que el nivel central del Estado puede reglamentar y ejecutar conjuntamente con las entidades territoriales autónomas en sus Sentencias Constitucionales N° 1714/2012 y 2055/2012.

Lo cierto es que bajo la concurrencia el nivel central del Estado se arroga la potestad de “distribuir responsabilidades” a las entidades territoriales autónomas a través de una ley especial en la que delimita el ejercicio de facultades reglamentarias y ejecutivas a las que deben circunscribirse dichos niveles de gobierno, al punto que les permite poca o nula participación en las tomas decisiones y lo que es peor aún, los limita a participar de la materia convirtiéndolos en meros “cofinanciadores” de aquella sin ningún criterio de orden técnico, a simple pedido y con la aberrante debitación automática de sus recursos financieros en detrimento de su autonomía económico-financiera reconocida en el artículo 102 numeral 2) de la LMAD, no sin antes invadir su competencia exclusiva de aprobación de sus Programas de Operaciones y Presupuestos que les ha sido reconocida constitucionalmente, al forzarlos a asumir una carga económica no prevista ni contemplada contablemente.

Con ello el nivel central del Estado incumple frontalmente el mandato del artículo 305 de la Constitución que a la letra dice: ***“Toda asignación o transferencia de competencia deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financiero necesarios para su ejercicio”***. Esto guarda estrecha relación con lo preceptuado en el artículo 77 de la LMAD en la que el Servicio Estatal de Autonomías (SEA) entra en acción,

pues se exige que toda transferencia o delegación competencial *-con mayor razón una asignación-* les sea comunicada para arribar a dicha definición de recursos y puedan pronunciarse a través de un informe técnico cumpliendo sus atribuciones en el ámbito económico financiero que han sido establecidas en el artículo 129 de la misma LMAD.

En el caso de seguridad ciudadana, dicha competencia concurrente ha sido regulada por la Ley N° 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “para una vida segura”, del 31 de julio del 2012, ley a partir de la cual el nivel central del Estado aprovechando la distribución de responsabilidades ha traspasado el ejercicio de facultades reglamentarias y ejecutivas a las entidades territoriales autónomas sobre aspectos que por su naturaleza corresponden a otro tipo de competencias, como lo es la Policía Boliviana y que como se ha expuesto líneas supra se trataría de una competencia privativa del nivel central del Estado que por mandato constitucional debería asumir sólo él con todas las implicancias que este reserva competencial supone: legislar, reglamentar y ejecutar.

Pero lo más alarmante es valiéndose del ejercicio de la facultad ejecutiva se talla traspasando la carga y responsabilidad económica de solventar, mantener, equipar y dotar cuanto necesite a una institución que se encuentra bajo su directa y exclusiva responsabilidad por precepto constitucional, y que por jerarquía obedece linealmente bajo orden del Ministerio de Gobierno dependiente del Órgano Ejecutivo Nacional.

Lo propio ocurre con el tema de **cárceles y prediarios**, los cuales por su naturaleza podrían recaer en el alcance de la materia de **seguridad del Estado** que también es competencia privativa del nivel central del Estado, en cuyo caso tampoco correspondería a las entidades territoriales autónomas legislar, reglamentar ni ejecutar nada relacionado con dicha competencia y menos aún cubrir económica y financieramente el coste del mantenimiento y dotación de aquellos con cargo a sus presupuestos institucionales, correspondiendo en derecho al Ejecutivo Nacional asumir esta responsabilidad **sin posibilidad alguna de transferirla ni delegarla** en los términos ampliamente descritos líneas arriba.

### 6.1.2. Competencias exclusivas.

Según se desprende del artículo 297-I numeral 2) de Ley Fundamental, son competencias exclusivas<sup>583</sup> aquellas en las que el titular de la competencia goza del ejercicio de la

---

<sup>583</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008. Pág. 82. Según este autor además de la exclusividad exhaustiva privativa, pueden darse dos ramificaciones más: 1) La exclusividad paralela, que es aquella en la que si bien el nivel nacional retiene las funciones administrativa,

totalidad de facultades ejercitables sobre las materias que le sean asignadas constitucionalmente, esto es: legislación, reglamentación y ejecución. Aunque el texto constitucional no lo indique, queda implícito el ejercicio adicional de las facultades deliberativas y de fiscalización que es inherente a todo Órgano Legislativo, independientemente se trate del nivel central del Estado o de los demás niveles de gobierno.

Es decir, que en este caso por analogía, el titular de la competencia a semejanza del dueño de un inmueble, es el único que tiene la “llave de asignación competencial” de la que hacía referencia Franz Barrios, y por ende, “de acceso al ejercicio competencial”, sin perjuicio de que pueda delegar o transferir el ejercicio de sus facultades reglamentarias o ejecutivas sobre las materias en que recaigan estas competencias; conservando siempre la titularidad de la facultad legislativa. Esto es como si entregará “llaves de acceso al ejercicio de ciertas facultades” que transfiere o delega en favor de algunas entidades, pero sin perder nunca la “llave de acceso” al ejercicio de la facultad principal: la legislación.

Sobre este tipo de competencias, el Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano expresa que:

*“De conformidad con el artículo 297.I de la CPE, las competencias exclusivas son aquellas en las que un nivel de gobierno, ya sea el nivel central o autónomo, tiene sobre una determinada materia facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir o delegar las dos últimas. En este orden, la Norma Suprema diferencia las competencias exclusivas del nivel central de las competencias exclusivas que corresponden a las otras entidades territoriales. (...) En consecuencia, tanto el nivel central como las entidades territoriales autónomas tienen la facultad de sancionar leyes en las materias establecidas en los arts. 298. II, 300.I, 302.I y 304.I de la CPE.”<sup>584</sup>*

Complementariamente, precisando el alcance del precepto constitucional que define este tipo de competencias, Böhrt manifiesta lo siguiente:

---

los otros niveles por justificaciones de escala, las asumen también (Ej. Control fiscal); y 2) La exclusividad compartida, que es aquella en la que el nivel que legisla se desprende de la administración, sea de manera preceptiva y general o de manera voluntaria y de acuerdo a una lista de materias. En este caso se encuentran las materias que el Estado quiere legislar a nivel nacional, pero administrar en el departamento o en el municipio. Si revisamos con detenimiento estas características las revisten las llamadas “competencias concurrentes” según el catálogo y definición constitucional que da la Norma Suprema del país, por lo que aunque el nombre o denominación difiera, en los hechos y no por derecho, las competencias concurrentes en Bolivia en realidad son meras “competencias exclusivas paralelas o compartidas”.

<sup>584</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1714/2012, de 1 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

*“(…) Cinco componentes integran esta descripción:*

*(a) Uno de los niveles de gobierno, sea el nacional, departamental o municipal, posee el monopolio de las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva sobre un conjunto determinado de materias;*

*(b) El titular de esas facultades tiene, además, autorización constitucional para transferir o delegar la reglamentación y ejecución, o sólo esta última. Se trata de una opción abierta no de un mandato obligatorio;*

*(c) Implícitamente, la definición constitucional prevé una relación territorial de mayor a menor, entre el Gobierno que decide renunciar a los poderes y el nivel o niveles de gobierno receptores de la remisión competencial. La transferencia puede realizarla el Gobierno nacional a favor de los gobiernos departamentales y/o de los municipios y/o de las autonomías indígenas, o podría ser un gobierno departamental el que decida ceder sus potestades a los municipios y/o a los territorios indígenas originarios (TIO).*

*(d) Considerando que el vector de la remisión competencial apunta siempre a una jurisdicción territorial menor y que la Constitución deposita las competencias municipales en manos de los TIO cuando estos asumen la autonomía, queda claro que sólo el Estado central y los gobiernos departamentales podrían desprenderse de sus potestades reglamentaria y ejecutiva;*

*(e) Operada una transferencia de potestades, las competencias asumen la condición “de concurrentes” (...)<sup>585</sup>*

De lo anterior se llegan a dos importantes conclusiones: Primero, que en la transferencia o delegación de competencias aplica el principio de subsidiariedad, razón por la cual la tendencia que es el nivel de mayor territorialidad y por ende más distante del ciudadano, ceda algunas de sus prerrogativas en favor de la entidad autónoma más cercana a éste. Segundo, que este ejercicio sólo es posible por parte del nivel central del Estado y los gobiernos autónomos departamentales, situación que se puede corroborar contrastando y concordando el artículo 300-II de la CPE que permite expresamente a los gobiernos departamentales transferir o delegar sus competencias, mientras que el artículo 302-II de la misma normativa, sólo afirma que los gobiernos municipales podrán ejecutar las competencias que les sean delegadas o transferidas, pero no dice que éstos a su vez puedan transferir o delegar las suyas como ocurre con las departamentales.

---

<sup>585</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Págs. 22-23.



Efectivamente, la transferencia o delegación competencial no aplica en la autonomía regional, pues ésta cabalmente recibe como tales el ejercicio de facultades reglamentarias o ejecutivas de los Gobiernos Departamentales, y al ser receptoras de este traspaso no pueden a su vez: subtransferir o subdelegar su ejercicio, conforme se desprende de los arts. 75 y 76 de la LMAD que examinaremos más adelante.

Tampoco sería conveniente en el caso de la Autonomía Municipal, no sólo porque es la jurisdicción más pequeña y por tanto más próxima al ciudadano, sino porque la AIOC puede comprender la jurisdicción de uno o más municipios o provincias que se agregan territorialmente por su continuidad geográfica, cultural, entre otros que hemos visto líneas supra; y de otra, porque por previsión constitucional los municipios más bien tenderían en todo caso a convertirse en AIOC para agrandar no sólo su jurisdicción, sino también su número de competencias que como se ha visto en este último caso, a las que el municipio ostenta se le agregan las que el listado competencial asignó a favor de la AIOC. Difícilmente ocurriría el supuesto de que un gobierno local decida transferir o delegar sus facultades reglamentarias o ejecutivas, las que sin necesidad de convertirse en AIOC, puede perfectamente ejercer por sí mismo, pues si bien no reduciría su territorio, perdería eventual o definitivamente el ejercicio de dichas potestades.

Seguidamente pasaré a indicar las competencias exclusivas que ha previsto la CPE en favor del nivel central:

**Competencias exclusivas del nivel central del Estado**

<b>Artículo 298. (...) II. Son competencias exclusivas del nivel central del Estado:</b>
1. Régimen electoral nacional para la elección de autoridades nacionales y subnacionales, y consultas nacionales.
2. Régimen general de las comunicaciones y las telecomunicaciones.
3. Servicio postal.
4. Recursos naturales estratégicos, que comprenden minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos y biogénicos y las fuentes de agua.
5. Régimen general de recursos hídricos y sus servicios.
6. Régimen general de biodiversidad y medio ambiente.
7. Política Forestal y régimen general de suelos, recursos forestales y bosques.
8. Política de generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado.
9. Planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la Red Fundamental.
10. Construcción, mantenimiento y administración de líneas férreas y ferrocarriles de la Red Fundamental.
11. Obras públicas de infraestructura de interés del nivel central del Estado
12. Elaboración y aprobación de planos y mapas cartográficos oficiales; geodesia.
13. Elaboración y aprobación de estadísticas oficiales.
14. Otorgación de personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen Actividades en más de un Departamento.
15. Otorgación y registro de personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, Fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en más de un Departamento.
16. Régimen de Seguridad Social.
17. Políticas del sistema de educación y salud
18. Sistema de Derechos Reales en obligatoria coordinación con el registro técnico municipal.
19. Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado.
20. Reservas fiscales respecto a recursos naturales.
21. Sanidad e inocuidad agropecuaria.
22. Control de la administración agraria y catastro rural.
23. Política fiscal
24. Administración de Justicia
25. Promoción de la cultura y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible de interés del nivel central del Estado.
26. Expropiación de inmuebles por razones de utilidad y necesidad pública, conforme al procedimiento establecido por Ley.
27. Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros de interés del nivel central del Estado.
28. Empresas públicas del nivel central del Estado.
29. Asentamientos humanos rurales
30. Políticas de servicios básicos
31. Políticas y régimen laborales
32. Transporte, terrestre, aéreo, fluvial y otros cuando alcance a más de un departamento.
33. Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial
34. Deuda pública interna y externa
35. Políticas generales de desarrollo productivo
36. Políticas generales de vivienda
37. Políticas generales de turismo
38. Régimen de la tierra. La ley determinará las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías.

Fte. CPE, Elaboración propia

En cambio, a los niveles departamentales les ha asignado las siguientes:

**Competencias exclusivas de Gobiernos Autónomos Departamentales**

<b>Artículo 300</b>
<i>1. Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción:</i>
<i>1. Elaborar su Estatuto de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y en la Ley</i>
<i>2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.</i>
<i>3. Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos departamentales en las materias de su competencia</i>
<i>4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales.</i>
<i>5. Elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado municipales e indígena originario campesino.</i>
<i>6. Proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados.</i>
<i>7. Planificación, diseño, construcción conservación y administración de carreteras de la red departamental de acuerdo a las políticas estatales, incluyendo las de la Red Fundamental en defecto del nivel central, conforme a las normas establecidas por éste.</i>
<i>8. Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento de acuerdo a las políticas estatales, interviniendo en los de las Red fundamental en coordinación con el nivel central del Estado.</i>
<i>9. Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios de transporte en el departamento.</i>
<i>10. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales.</i>
<i>11. Estadísticas departamentales</i>
<i>12. Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el departamento.</i>
<i>13. Otorgar personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en el departamento.</i>
<i>14. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria.</i>
<i>15. Proyectos de electrificación rural.</i>
<i>16. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental preservando la seguridad alimentaria.</i>
<i>17. Deporte en el ámbito de su jurisdicción</i>
<i>18. Promoción y conservación del patrimonio natural departamental.</i>
<i>19. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental.</i>
<i>20. Políticas de turismo departamental.</i>
<i>21. Proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción.</i>
<i>22. Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imposables no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales.</i>
<i>23. Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental.</i>
<i>24. Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental.</i>
<i>25. Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública departamental, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público.</i>
<i>26. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.</i>
<i>27. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.</i>
<i>28. Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros departamentales.</i>
<i>29. Empresas públicas departamentales.</i>
<i>30. Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad.</i>
<i>31. Promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario.</i>
<i>32. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental.</i>
<i>33. Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de Hidrocarburos en el territorio departamental en asociación con las entidades nacionales del sector.</i>
<i>34. Promoción de la inversión privada en el departamento en el marco de las políticas económicas nacionales</i>
<i>35. Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional</i>
<i>36. Administración de sus recursos por regalías en el marco del presupuesto general de la nación, los que serán transferidos automáticamente al Tesoro Departamental.</i>

Fte. CPE, Elaboración propia

Por su parte a las autonomías municipales la CPE les ha reconocido las siguientes competencias exclusivas:

#### **Competencias exclusivas de Gobiernos Autónomos Municipales**

<b>Artículo 302</b>
<b>I. Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción:</b>
1. <i>Elaborar su Carta Orgánica Municipal de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y la Ley.</i>
2. <i>Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.</i>
3. <i>Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos municipales en las materias de su competencia</i>
4. <i>Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales en el marco de las políticas nacionales.</i>
5. <i>Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos</i>
6. <i>Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas.</i>
7. <i>Planificar, diseñar, construir, conservar y administrar caminos vecinales en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos cuando corresponda.</i>
8. <i>Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos locales.</i>
9. <i>Estadísticas municipales</i>
10. <i>Catastro urbano en el ámbito de su jurisdicción en conformidad a los preceptos y parámetros técnicos establecidos para los Gobiernos Municipales.</i>
11. <i>Áreas protegidas municipales en conformidad con los parámetros y condiciones establecidas para los Gobiernos Municipales.</i>
12. <i>Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía preservando la seguridad alimentaria de alcance municipal.</i>
13. <i>Controlar la calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios para el consumo humano y animal.</i>
14. <i>Deporte en el ámbito de su jurisdicción</i>
15. <i>Promoción y conservación del patrimonio natural municipal.</i>
16. <i>Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible municipal.</i>
17. <i>Políticas de turismo local.</i>
18. <i>Transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano.</i>
19. <i>Creación y administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos imposables no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales.</i>
20. <i>Creación y administración de tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal.</i>
21. <i>Proyectos de infraestructura productiva.</i>
22. <i>Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública municipal, conforme al procedimiento establecido por Ley, así como establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público</i>
23. <i>Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.</i>
24. <i>Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.</i>
25. <i>Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros municipales.</i>
26. <i>Empresas públicas municipales.</i>
27. <i>Aseo urbano, manejo y tratamiento de residuos sólidos en el marco de la política del Estado.</i>
28. <i>Diseñar, construir, equipar y mantener la infraestructura y obras de interés público y bienes de dominio municipal, dentro de su jurisdicción territorial.</i>
29. <i>Desarrollo urbano y asentamientos humanos urbanos.</i>
30. <i>Servicio de alumbrado público de su jurisdicción.</i>
31. <i>Promoción de la Cultura y actividades artísticas en el ámbito de su jurisdicción</i>
32. <i>Espectáculos públicos y juegos recreativos.</i>
33. <i>Publicidad y propaganda urbana.</i>
34. <i>Promover y suscribir convenios de asociación o mancomunidad municipal con otros municipios.</i>
35. <i>Convenios y/o contratos con personas naturales o colectivas, públicas y privadas para el desarrollo y cumplimiento de sus atribuciones, competencias y fines.</i>
36. <i>Constituir y reglamentar la Guardia Municipal para coadyuvar el cumplimiento, ejercicio y ejecución de</i>

<i>sus competencias así como el cumplimiento de las normas municipales y de sus resoluciones emitidas.</i>
<i>37. Políticas que garanticen la defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito municipal.</i>
<i>38. Sistemas de microriego en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos.</i>
<i>39. Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad.</i>
<i>40. Servicios básicos así como aprobación las tasas que correspondan en su jurisdicción.</i>
<i>41. Aridos y agregados, en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos, cuando corresponda</i>
<i>42. Planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional</i>
<i>43. Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de Hidrocarburos en el territorio municipal en asociación con las entidades nacionales del sector.</i>

Fte. CPE, Elaboración propia

Finalmente, de acuerdo al texto constitucional con competencias exclusivas de las AIOC's las siguientes:

***Artículo 303***

***I. La autonomía indígena originario campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.***

***II. La región indígena originario campesina, asumirá las competencias que le sean transferidas o delegadas.***

**Competencias exclusivas de AIOC's**

<b>Artículo 304</b>
<i>1. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas:</i>
<i>1. Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley.</i>
<i>2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.</i>
<i>3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.</i>
<i>4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, y municipales.</i>
<i>5. Electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción.</i>
<i>6. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales.</i>
<i>7. Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado.</i>
<i>8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.</i>
<i>9. Deporte, esparcimiento y recreación.</i>
<i>10. Patrimonio cultural, tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos.</i>
<i>11. Políticas de Turismo.</i>
<i>12. Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a Ley.</i>
<i>13. Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción.</i>
<i>14. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.</i>
<i>15. Planificación y gestión de la ocupación territorial.</i>
<i>16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción.</i>
<i>17. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas.</i>
<i>18. Mantenimiento y administración de sus sistemas de microriego</i>
<i>19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva.</i>
<i>20. Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción.</i>
<i>21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.</i>
<i>22. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas.</i>
<i>23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.</i>

Fte. CPE, Elaboración propia

En cuanto a las invasiones competenciales que se han suscitado en este tipo de competencias de las entidades territoriales autónomas, la más flagrante que puede suscitarse es la efectuada a partir de la Ley N° 154 de Clasificación y Definición de Impuestos, y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los Gobiernos Autónomos,<sup>586</sup> norma que aunque omite señalar el título competencial en el que se funda para ejercer su facultad legislativa - *cláusula competencial como garantía de las leyes nacionales y subnacionales*<sup>587</sup>, se deduce que ha sido emitida por el nivel nacional a partir de dos competencias: política fiscal (Artículo 298-II numeral 23) y la de regulación para la

<sup>586</sup> **LEY N° 154 DE CLASIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE IMPUESTOS, Y DE REGULACIÓN PARA LA CREACIÓN Y/O MODIFICACIÓN DE IMPUESTOS DE DOMINIO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS**, de 14 de julio del 2011.

<sup>587</sup> **LANDIVAR MOSIÑO**, Eric Cícero. "*La cláusula competencial como garantía de las Leyes nacionales y subnacionales*". Publicación web: <https://erixicero.wordpress.com/2014/01/28/la-clausula-competencial-como-garantia-de-constitucionalidad-de-las-leyes-nacionales-y-sub-nacionales/>

creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos (Artículo 299-I numeral 7 CPE).

A mayor abundamiento, esta ley mezcla competencias totalmente diferentes en un solo cuerpo legal, que deberían ser objeto de leyes separadas e independientes, con un tratamiento distinto atendiendo su naturaleza jurídica desigual. Pues en el primer caso, la norma según el objeto descrito en el artículo 1 del Título I estaría siendo dictada en base al artículo 323-III de la Constitución Política del Estado referida a la Política Fiscal del Estado, la cual está prevista como competencia exclusiva del nivel central de Estado según el artículo 298-II núm. 23) de la misma Constitución; lo que en términos del artículo 297-I núm. 2) de la ley fundamental significa que el nivel central de gobierno ostenta sobre dicha materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar éstas dos últimas. Por tanto, sería totalmente potestativo y quedaría a discreción del Nivel Central del Estado delegar o no las facultades reglamentaria y ejecutiva a los demás niveles de gobierno. Bajo esta premisa, las entidades territoriales autónomas no podrían ejercitar ninguna facultad sobre dicha materia, salvo transferencia o delegación expresa del órgano titular de dicha materia.

Mientras que en el artículo 9 del Título II de esta ley se presenta luego un segundo objeto, cual es “(...) *establecer la legislación básica para regular la creación y/o modificación de impuestos atribuidos a los gobiernos territoriales autónomos en la clasificación definida por ley*”, y que es una competencia compartida conforme al artículo 299-I núm. 7) concordante con el artículo 297-I núm. 4) de la Constitución Política del Estado, en cuyo mérito corresponde la legislación básica a la Asamblea Legislativa Plurinacional, mientras que la legislación de desarrollo sobre dicha materia, además de su reglamentación y ejecución correspondería a las entidades territoriales autónomas.

Es decir, que a través de esta ley, el nivel central del Estado valiéndose de dos competencias de naturaleza jurídica distinta pero relacionadas en razón de la materia, en una sola ley ha centralizado potestades a su favor e invadido competencias de las entidades territoriales autónomas en el ejercicio por una parte, de su facultad de legislación de desarrollo en lo que respecta a la compartida con el nivel central, pero de otra ha limitado el ejercicio de su competencia exclusiva de creación de impuestos (Artículo 300-I núm. 22 y 302-I núm. 19 CPE), lo que resulta inconstitucional por las mismas razones.

Asimismo, se advierte una segunda inconstitucionalidad en dicha ley, respecto del procedimiento establecido para la creación de impuestos contenido específicamente en el Capítulo III, artículos 18 al 24, pues condiciona la aprobación de toda propuesta de ley de creación y/o modificación de impuestos de los gobiernos autónomos departamentales y municipales al previo dictamen o informe favorable del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas al que instituye como Autoridad Fiscal (Ver arts. 19, 21, 22 y 24).

Tal es así que en la parte final del artículo 21 del Proyecto de Ley en Consulta se establece que: “(...) *El informe técnico favorable es un requisito indispensable para la aprobación del proyecto de ley de creación y/o modificación de impuestos por los gobiernos autónomos departamentales y municipales*”. Esta disposición desconoce la competencia exclusiva que la Constitución Política del Estado establece a favor de los gobiernos autónomos departamentales y municipales en los arts. 300-I núm. 22) y 302-I núm. 19) para la creación y administración de impuestos en sus jurisdicciones, cuyos hechos impositivos no sean análogos a los ya existentes.

Pues so pretexto de la emisión de una ley básica y al amparo de una competencia compartida el nivel central del Estado, no puede invadir competencias exclusivas de los demás niveles de gobierno, sin que dicha norma resulte inconstitucional pues a través de una norma básica se pueden establecer los lineamientos generales y parámetros elementales que deben observar las entidades territoriales autónomas para la emisión de la legislación de desarrollo, pero nunca restringir el campo de acción y ejercicio de facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas derivadas de su competencia exclusiva, al extremo de desconocer sus autonomías equiparándolas a un órgano desconcentrado y supeditar toda actuación al previo y especial pronunciamiento de una instancia del Órgano Ejecutivo del nivel central.

Con este proceder el nivel central de Gobierno olvida que por el Artículo 297-I núm. 2) de la Constitución Política del Estado, la competencia exclusiva es aquella en la que un nivel de gobierno tiene sobre determinada materia la facultad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, sin ninguna injerencia ni condicionamiento a otros niveles de gobierno, pudiendo en todo caso discrecionalmente transferir y/o delegar sus facultades reglamentaria y ejecutiva.

A su vez, transgrede el Artículo 270 de la mentada Constitución pues vulnera los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y



autónomas como ser el autogobierno, coordinación y lealtad institucional, entre otros. Finalmente, se atenta frontalmente con el concepto y alcance mismo de autonomía descrito en el Artículo 272 de la misma Constitución en su elemento de *administración de sus recursos económicos*.

Cabe expresar que la labor de fiscalización que pretende atribuirse al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, omite considerar que de acuerdo a la propia Constitución Política del Estado, los gobiernos autónomos poseen en su interior un órgano fiscalizador (Ver arts. 277 al 283 de la C.P.E) y exteriormente, la Contraloría General del Estado ejerce el control posterior (Ver arts. 213 al 217 de la C.P.E). Por si fuera poco y acorde al artículo 202 núm. 4) de la norma constitucional corresponde en todo caso al Tribunal Constitucional Plurinacional resolver “los recursos contra tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones creados, modificados o suprimidos en contravención a lo dispuesto en esta Constitución”, resultando por demás de oficiosa y centralista la función fiscalizadora atribuida en esta ley al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Otro aspecto que como se ha anticipado líneas arriba, afecta a las autonomías, es definir qué impuestos pueden los gobiernos autónomos departamentales “crear”<sup>588</sup>, pues si bien los artículos 300-I núm. 22) y 302-I 19) en concordancia con el artículo 323 de la Constitución, faculta a los Gobiernos Autónomos para crear y administrar impuestos de carácter departamental en su jurisdicción, cuyos hechos imponible no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales; esta Ley limita esta potestad generadora o creadora de impuestos a los hechos imponible que el nivel central les define.

Es decir, que se restringe la potestad creadora de impuestos de los Gobiernos Autónomos circunscribiéndola a un número limitado de hechos generadores, mientras que los impuestos que reconoce esta ley como impuestos de dominio nacional, expresamente refiere son de “con carácter enunciativo y no limitativo”, resultando ésto una discriminación reglada.

---

<sup>588</sup> **LEY N° 154 DE CLASIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE IMPUESTOS, Y DE REGULACIÓN PARA LA CREACIÓN Y/O MODIFICACIÓN DE IMPUESTOS DE DOMINIO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS**, de 14 de julio del 2011. “**ARTÍCULO 7** (*Impuestos de dominio tributario departamental*). Los gobiernos autónomos departamentales, podrán crear impuestos que tengan los siguientes hechos generadores:

- a) *La sucesión hereditaria y donaciones de bienes inmuebles y muebles sujetos a registro público.*
- b) *La propiedad de vehículos a motor para navegación aérea y acuática.*
- c) *La contaminación del medio ambiente, excepto las causadas por vehículos automotores y por actividades hidrocarburíferas, mineras y de electricidad”.*

### 6.1.3. Competencias concurrentes entre el nivel central del Estado y otros niveles de gobierno.

La definición que da literalmente el texto constitucional en su artículo 297-I numeral 3), sobre este tipo de competencias, conduce a pensar que en la concurrencia: al nivel central del Estado le corresponde el ejercicio de la facultad legislativa, y simultáneamente a éste, pueden los demás niveles de gobierno ejercitar las facultades reglamentarias y ejecutivas, enmarcados en la legislación nacional que regule la materia.

Sin embargo como se ha expresado con anterioridad, la LMAD en su artículo 65 cambiando el tenor expresado en la CPE, redefine la competencia concurrente<sup>589</sup>, permitiendo la posibilidad de que el nivel central del Estado legisle, reglamente y ejecute la materia sobre la que ésta recae; y que los demás niveles de gobierno puedan ejercitar las potestades reglamentarias y ejecutivas sobre dicha materia al mismo tiempo o conjuntamente con el nivel nacional. Esta situación se corrobora mejor en el siguiente cuadro comparativo:

Definición de competencias concurrentes según CPE y LMAD

COMPETENCIA CONCURRENTES SEGÚN LA CPE (Artículo 297)	COMPETENCIA CONCURRENTES SEGÚN LMAD (Artículo 65)
“(…) 3. Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.”	<b>Artículo 65. (COMPETENCIAS CONCURRENTES).</b> Para el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes, que corresponde a las entidades territoriales de manera simultánea con el nivel central del Estado, la ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel en función de su naturaleza, características y escala de intervención.

Fte. CPE, Elaboración propia

Por su parte, Carlos **Böhrt interpretando sólo** la definición que da la CPE, llega a los siguientes entendimientos:

“(…) Cuatro **componentes positivos** integran esta definición:

(a) La potestad legislativa queda en manos del nivel central del Estado;

<sup>589</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008. Págs. 84-85. Explica este autor que en la técnica de asignación concurrente se presentan dos opciones: combinar una “ley básica” con una “ley de desarrollo”, o dejar que cada nivel legisle una materia para su propia jurisdicción, por el principio de apropiación de escala. Al primer caso lo denomina “asignación concurrente piramidal”, mientras que al segundo “asignación concurrente paralela”. Añade que el vocablo “concurrente” pertenece a la nomenclatura italiana y que esta técnica se la usó también en la Constitución imperial alemana de 1971 y se la conocía como “disposiciones marco” y “legislación meso”, aunque luego fue eliminada el año 2006. Una crítica a esta técnica es que muchas veces no respetan los límites de lo básico y entran en detalles, reduciendo el margen de desarrollo legislativo que confieren a los niveles subnacionales.

(b) *Los niveles subnacionales son propietarios de las facultades reglamentaria y ejecutiva,*

(c) *La reglamentación y ejecución son ejercidas de manera simultánea por dos o más niveles de gobierno; y*

(d) *Están sometidas a competencias concurrentes las materias incluidas en el párrafo II del artículo 299 de la Constitución y podrán también quedar en la misma situación las exclusivas del nivel central transferidas o delegadas bajo esta modalidad, así como las materias departamentales que, gracias a la permisión contenida en el artículo 300.II, fuesen entregadas a los gobiernos subdepartamentales.*

*Adicionalmente, el texto transcrito porta asimismo dos **componentes negativos**:*

(a) *La definición que identifica a la Asamblea Legislativa Plurinacional como titular de la función legislativa (...) y*

(b) *No separa la legislación básica del desarrollo legislativo; reserva la legislación, como un todo para el nivel central del Estado”<sup>590</sup>*

De lo anterior, y solo por precisión terminológica, conviene aclarar que de acuerdo a la tipología de las leyes que hace el Tribunal Constitucional Plurinacional en su Sentencia N° 2055/2012 a tiempo de interpretar la jerarquía normativa constitucional, en la competencia concurrente las leyes emitidas simplemente recibirían la denominación de “leyes nacionales o sectoriales”, calificativo que también sería aplicable cuando se trate de competencias exclusivas del nivel central del Estado. Pues pretender aplicar el término de “legislación básica” para el ejercicio de una competencia concurrente sería inadecuado y puede prestarse a confusión, ya que en la concurrencia no hay varios niveles de gobierno “colegisladores” como ocurre en las competencias compartidas, ya que los gobiernos autónomos jamás emitirán legislación de ninguna clase. Por tanto, no habrá la necesidad de distinguir entre legislación básica y de desarrollo. Solo habrá una legislación: la nacional.

Con relación a la definición que da sobre las competencias concurrentes la LMAD, sorprendentemente y en lugar de interpretar pro-Constitución y autonomías, el Tribunal Constitucional Plurinacional siguiendo el “principio de conservación de las normas”, forzosamente realiza una serie de razonamientos para mantener la disposición legal (Artículo 65 LMAD) que a todas luces resulta inconstitucional, bajo los siguientes argumentos:

---

<sup>590</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Págs. 26-27.

*“(…) En lo que se refiere a las **competencias concurrentes**, el artículo 297.1.3 de la CPE, las define como “aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentarias”. De acuerdo con la delimitación constitucional puede inferirse que esta competencia tiene como característica la intervención de órganos de diferente nivel gobierno sobre determinada materia, posibilitando la suma de esfuerzos entre diferentes niveles de gobierno para lograr mayor eficiencia, bajo una actuación coordinada y oportuna. En esta perspectiva, resulta primordial determinar si la intervención de un nivel central de gobierno desplaza la intervención de los otros, o es que puede existir una simultaneidad en la concurrencia de todos los Órganos que intervienen sin que implique un desplazamiento de facultades.*

*Con este objetivo, cabe preguntarse cuál es el alcance que la Norma Suprema otorga al ejercicio simultáneo de las facultades reglamentaria y ejecutiva de las entidades territoriales autónomas cuando establece que en la competencia concurrente la legislación corresponde al nivel central y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.*

*Un primer sentido que puede darse a la Ley Fundamental es determinar que en las competencias concurrentes el nivel central al tener para sí la facultad legislativa no tendría la potestad de ejercer facultades reglamentaria y ejecutiva junto con las entidades territoriales, pues en el marco de actuación coordinada de los diferentes niveles de gobierno, estas dos facultades ejecutiva y reglamentaria, correspondería a las entidades territoriales, por tanto el nivel central del Estado estaría inhabilitado para reglamentar y ejecutar las leyes que sancione en ejercicio de su competencia concurrente, correspondiendo a cada uno de los niveles de gobierno autónomo reglamentar y ejecutar, en el ámbito de su respectiva jurisdicción territorial las leyes sancionadas por el nivel central del Estado.*

*A contrario sensu, el otro sentido que puede darse a la Norma Suprema es de carácter permisivo; es decir, que no obstante que el nivel central tiene para sí la facultad legislativa, estaría facultado para ejercer simultáneamente con los otros niveles de gobierno las facultades reglamentaria y ejecutiva. Esta posición supondría la posibilidad que el nivel central pueda llevar adelante el ejercicio completo de las competencias legislativa, reglamentaria y ejecutiva.*

*Respecto de este segundo sentido interpretativo, equidistante del primero, cabe la posibilidad de estudiar si existe un tercer sentido interpretativo, que acoja*

*una solución intermedia, en los que en algunos supuestos, el nivel central pueda ejercer simultáneamente con las entidades territoriales autónomas las facultades de reglamentación y ejecución, cuando se trata de competencias concurrentes. (...)*

*La citada eventualidad obliga observar el principio de subsidiariedad que rige al régimen autonómico en virtud del cual “los órganos de poder público tienen la obligación de auxiliar y sustituir a los órganos autónomos y descentralizados en caso de necesidad”, en razón a que “la toma de decisiones y provisión de los servicios públicos debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, excepto por razones de eficiencia y escala que justifique proveerlos de otra manera”, según define el 5.12 de la LMAD.*

*En tal sentido, acogiendo dicho principio rector y los razonamientos expresados supra, tratándose de competencias concurrentes, resulta permisible otorgar la posibilidad que el nivel central ingrese de manera simultánea con las entidades territoriales en el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva únicamente cuando: 1. Las facultades ejecutiva y reglamentaria que corresponden a las entidades territoriales no sean ejercidas por sus gobiernos autónomos, y 2. La participación del nivel central en el ejercicio simultáneo con las entidades territoriales no implique un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas y concentración de facultades para el nivel central.<sup>591</sup>*

El precedente jurisprudencial fue luego complementado con otro posterior que añadió el siguiente caso en el cual se ampararía el nivel central del Estado para legislar, reglamentar y ejecutar una competencia concurrente, conjuntamente con los demás niveles de gobierno:

*(...) Por tanto, tomando en cuenta el principio de conservación de la norma, en virtud del cual en los casos en que una ley admita diferentes interpretaciones, debe optarse por la interpretación que sea compatible con el texto constitucional, puede concluirse que el artículo 65 de la LMAD, es constitucional en los sentidos interpretativos otorgados en ésta Sentencia Constitucional Plurinacional, los mismos que son resultado de un análisis sistémico de la norma fundamental y de los criterios de interpretación constitucional señalados, pues se vislumbra la **previsión de participación del***

---

<sup>591</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1714/2012, de 1 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

*nivel central en el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva en las competencias concurrentes, sólo en los supuestos señalados en la SCP 1714 de 1 de octubre de 2012 y el previsto de manera complementaria en este fallo, es decir, el nivel central del Estado también está habilitado para ejercer la facultad reglamentaria y ejecutiva respecto de las competencias concurrentes previstas en el artículo 299.II de la CPE, cuando se trata de la administración y gestión de las instancias propias del nivel central del Estado.*<sup>592</sup>

Este último fallo lo emite el Tribunal Constitucional Plurinacional, tomando como referencia del hipotético caso en que sería admisible la participación del nivel central a la competencia concurrente sobre la materia de **control gubernamental**, cuya institucionalidad recae en la Contraloría General del Estado con diferentes reparticiones distritales desplegadas en el territorio nacional, inadvirtiendo que por previsión expresa del artículo 213 de la CPE: “II. Su organización, funcionamiento y atribuciones (...) se determinarán por Ley”, y que siguiendo el principio de reserva de ley (Artículo 70 LMAD) se presume que es del nivel central del Estado, por no pertenecer a las competencias exclusivas de los niveles autonómicos. Es más, está listada como materia dentro de las competencias concurrentes por tanto él es el titular de la facultad legislativa.

Empero, la previsión constitucional de esta materia y su institucionalidad (Contraloría), no habilita al nivel central del Estado para el ejercicio de las facultades reglamentarias y ejecutivas sobre la misma conjuntamente con los demás niveles de gobiernos, porque hasta la propia CPE refiere que la ley nacional que deba emitir sobre esta materia debe contener todo: organización, funcionamiento y atribuciones sobre esta entidad. La CPE no dice que el nivel central emita reglamentos, ni que ejecute acciones sobre el organismo contralor; el cual se supone tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa por mandato constitucional, o al menos debería tenerlo, pues en la realidad opera como una entidad pública que emite dictámenes de responsabilidad contra los servidores públicos de las entidades territoriales autónomas opositoras políticamente al nivel nacional.<sup>593</sup>

---

<sup>592</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

<sup>593</sup> Sin perjuicio de lo expresado, cabe aclarar que la materia del control gubernamental se encuentra regulada por Ley N° 1178 SAFCO del 20 de julio de 1990, cuya vigencia subsiste por ratificación a la LMAD. Por tanto, es una ley preconstitucional, de la cual se desprenden distintos sistemas gubernamentales aplicables a todas las entidades del sector público y particularmente, en cada sistema se faculta a los Ministerios de Estados que actúen como órganos de estos sistemas y por ende, al Ejecutivo Nacional a emitir Normas Básicas a partir de las cuales, dichas entidades puedan implementar el funcionamiento de esos sistemas internamente, expidiendo reglamentos específicos.

Por tanto, la aplicación de esta materia operaba con anterioridad a la nueva CPE como una especie de “competencia compartida”, pero en lugar de hablar de “leyes básicas” se habla de “normas básicas” por ser

Por su parte, los niveles autonómicos ejercerán sobre esta materia (**control gubernamental**) sus facultades reglamentarias y ejecutivas, obviamente sin que puedan ejercerlas sobre la Contraloría General del Estado, aunque sea ésta un componente que se desprende de la materia concurrente señalada; pues del precepto del artículo 213-II de la CPE, la ley *-nacional-* regulará todo lo relativo a esta entidad. No obstante, sí podrán reglamentar y ejecutar sobre otros componentes que integren esta materia, incorporando por ejemplo, mecanismos de control gubernamental internos. Así ha razonado, la jurisprudencia constitucional en otro fallo que a la letra dice:

*“(...) El Capítulo destinado a establecer mandatos referentes a los Controles Administrativos, establece un precepto (artículo 45 proyecto Carta Orgánica) sobre la facultad fiscalizadora de titularidad del órgano deliberativo, el cual cabe señalar, es diferente a los sistemas de control gubernamental desde el entendido de la norma constitucional, por lo que debe cuidarse de no confundir la fiscalización en el marco de la facultad de los órganos deliberativos con el control gubernamental.*

*A ello se debe señalar que el artículo 45.III del proyecto de Carta Orgánica establece que “[...] la Carta Orgánica podrán instituir otros mecanismos de control y fiscalización en el marco de la Ley emitida por el nivel central del Estado”, pero finalmente el proyecto no instituye ningún mecanismo alternativo de control gubernamental, en el marco de la competencia concurrente del artículo 299.II.14 de la CPE “Sistema de control gubernamental”. (...)*

*“Sin perjuicio del control ejercido por la Contraloría General del Estado, los estatutos o cartas orgánicas podrán instituir otros mecanismos de control y fiscalización en el marco de la ley emitida por el nivel central del Estado y de la competencia concurrente señalada en el Numeral 14, Parágrafo II, Artículo 299 de la Constitución Política del Estado”.*

*En ese marco, la Carta Orgánica es la norma en la cual se debe instituir, aunque sea de manera general las bases normativas de implementación de*

---

resultado del uso de la facultad reglamentaria del Órgano Ejecutivo nacional; y en lugar de hablarse de “legislación de desarrollo”, los gobiernos autónomos desarrollan reglamentos denominados como “reglamentos específicos”.

En mi opinión, por las características del ejercicio preconstitucional de esta materia, el Constituyente debió incluirla dentro de las “competencias compartidas” y no así, entre las concurrentes. Pues aun cuando al presente se apliquen supletoriamente las Normas Básicas nacionales emitidas antes de la nueva CPE, una vez emitida la reglamentación de los gobiernos autónomos, esta normativa autonómica desplazaría a la nacional conforme al principio de prevalencia.

*estos mecanismos de control gubernamental, pues recordemos que sobre una competencia concurrente el gobierno municipal no está facultado para legislar, por lo que la implementación del mismo se derivaría únicamente a la reglamentación que emita el órgano ejecutivo de dicho gobierno municipal”.*<sup>594</sup>

Resumiendo los argumentos que maneja el Tribunal Constitucional Plurinacional para validar el artículo 65 de la LMAD, son los siguientes:

*“(…) En este tipo de competencia la legislación está reservada para el nivel central del Estado, el mismo que a través de la ley elaborada por la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), determinará la responsabilidad que tendrá cada nivel de gobierno en la reglamentación y ejecución de las competencias listadas en el artículo 299 del Parágrafo II de la Constitución Política del Estado.*

*Por tanto, son los Órganos Ejecutivos de los gobiernos autónomos los principales encargados de reglamentar y ejecutar lo dispuesto por la legislación emanada desde el Nivel Central del Estado, conforme a las responsabilidades que les hayan sido distribuidas.*

*En las competencias concurrentes, la reglamentación por parte de los gobiernos autónomos debería ser la regla, mientras que la excepción debería ser la centralización de estas facultades, en este sentido se pronunciaron las Sentencias Constitucionales (SCP) N° 1714/2012 y N° 2055/2012 estableciendo tres criterios por los cuales el Nivel Central del Estado podría reglamentar y ejecutar las competencias concurrentes, siendo estos los siguientes:*

*a) Las facultades ejecutiva y reglamentaria que corresponden a las entidades territoriales no sean ejercidas por sus gobiernos autónomos;*

*La participación del Nivel Central en el ejercicio simultáneo con las entidades territoriales no implique un desplazamiento de la participación de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA) que suponga la concentración de las facultades para el Nivel Central; y*

*c) Se trate de las instituciones y Órganos del Nivel Central, encontrándose el Nivel Central de Estado habilitado para ejercer la facultad reglamentaria y ejecutiva para la administración y gestión de las instancias propias del Nivel*

---

<sup>594</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.



*Central del Estado. SCP N° 2055/2012.* <sup>595</sup>

Solo para cerrar este orden de ideas, debe resaltarse es que otro aspecto negativo que acarrea la aplicación del mentado artículo 65 de la LMAD que ha sido declarado constitucional por parte del Tribunal, es que artículo condiciona el ejercicio de las facultades reglamentarias y ejecutivas de los entidades autónomas a lo que establezca la ley nacional, la que no sólo puede dar lineamientos sobre la materia, sino que por permiso de dicho precepto, le permite al nivel central decidir con quien desea concurrir. Es decir, que bajo esa disposición legal, no todos los gobiernos autónomos pueden concurrir en el ejercicio de la materia conforme lo define la CPE (Artículo 297-I numeral 3) sin hacer acepciones de ninguna clase, sino que le permite al nivel central discrecionalmente discriminar con qué gobierno autónomo desea concurrir, en desmedro de los demás, so pretexto de que se encontraría “distribuyendo responsabilidades”.<sup>596</sup>

Para finalizar paso a citar las competencias listadas como concurrentes por la CPE:

**Competencias concurrentes entre el nivel central y ETA's**

<b>II. Las siguientes competencias se ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas:</b>
1. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.
2. Gestión del sistema de salud y educación.
3. Ciencia, tecnología e investigación.
4. Conservación de suelos, recursos forestales y bosques.
5. Servicio meteorológico.
6. Frecuencias electromagnéticas en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de las políticas del Estado.
7. Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos.
8. Residuos industriales y tóxicos.
9. Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos
10. Proyectos de riego.
11. Protección de cuencas.
12. Administración de puertos fluviales
13. Seguridad ciudadana.
14. Sistema de control gubernamental.
15. Vivienda y vivienda social.
16. Agricultura, ganadería, caza y pesca

Fte. CPE, Elaboración propia

Sin embargo, como se ha indicado ut supra, la CPE también asigna competencias concurrentes adicionales a la AIOC's, que son las siguientes:

<sup>595</sup> MINISTERIO DE AUTONOMÍAS-SERVICIO ESTATAL DE AUTONOMÍAS. *Análisis Normativo Competencial del Estado Plurinacional de Bolivia (2010-2014)*. Cooperación Suiza en Bolivia. 2014. Págs. 10-11.

<sup>596</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

### Competencias concurrentes AIOC's

<b>Artículo 304. (...) III. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias concurrentes:</b>
1. Organización, planificación y ejecución de políticas de salud en su jurisdicción.
2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado.
3. Conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente
4. Sistemas de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía, en el marco de la política del Estado, al interior de su jurisdicción.
5. Construcción de sistemas de microriego.
6. Construcción de caminos vecinales y comunales
7. Promoción de la construcción de infraestructuras productivas.
8. Promoción y fomento a la agricultura y ganadería.
9. Control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollan en su jurisdicción.
10. Sistemas de control fiscal y administración de bienes y servicios.

Fte. CPE, Elaboración propia

Del precepto legal citado se infiere que las AIOC's facultativa u opcionalmente podrán asumir las competencias antes citadas. En cambio, las expresadas en el artículo 299-II de la CPE no han sido redactadas potestativamente como en este caso.

Ahora bien, en cuanto al ejercicio práctico de este tipo de competencias, lo que suele suceder es que el nivel central del Estado al legislar “distribuyendo responsabilidades” a las entidades territoriales autónomas sobre determinados componentes de una materia, pero omitiendo el principal elemento necesario para la asunción competencial: los recursos económicos, y al hacerlo ha infringido el mandato categórico contenido en el artículo 305 de la CPE. Al respecto, la jurisprudencia ha referido:

*De otro lado, toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de las fuentes de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio (artículo 305 de la Norma Suprema). Bajo esta perspectiva, el gobierno central debe garantizar los recursos necesarios para la ejecución de las competencias transferidas o delegadas a las entidades territoriales autónomas, independientemente de la capacidad que tengan éstas de generar sus propios recursos. Así los ingresos propios son los que están conformados por los impuestos, tasas, patentes, contribuciones especiales, regalías, ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios del patrimonio propio, donaciones y legales. En cuanto a las transferencias se incluyen los recursos de coparticipación de impuestos nacionales y recursos procedentes de fondos de compensación.<sup>597</sup>*

<sup>597</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1714/2012, de 1 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

Es decir, tal como se explicó en el caso de la competencia concurrente de seguridad ciudadana, el nivel central ordena una serie de responsabilidades a las entidades autónomas que recaen sobre una determinada materia, en las que los colocan en condición de meros administradores o gerentes, pues casi siempre su tarea es cubrir económicamente todo el costo de la componente de la materia que le ha sido asignado: Ej. Dotar combustible a los vehículos de la policía, comprarles todos sus equipos, inmuebles e inmobiliarios, pagarles los servicios básicos, entre otros similares. Por cuanto, las responsabilidades que le asignan para reglamentar y ejecutar la materia carecen de “peso o quantum competencial”, pues no les permite asumir sus facultades con plenitud, ni tomar decisiones de fondo. Es como si el ejercicio de estas competencias, estuviera contenido bajo una “camisa de fuerza”, tornando a los gobiernos autónomos prácticamente en sus “cofinanciadores”, reglamentan en el poco margen que les permite la ley nacional y apenas ejecutan los pagos y compras encomendados por el nivel central del Estado.

Esta lamentable situación se replica en la mayoría de materias que corresponden a estas competencias, siendo las más sensibles para la población las de: seguridad ciudadana (Artículo 299-II numeral 13 CPE), así como la gestión del sistema educativo y de salud (Artículo 299-II numeral 2 CPE). Al menos en la materia de educación, hubo algunos avances con el precedente sentado por la Sentencia Constitucional N° 1714/2012, del 01 de octubre del mismo año, en el que en mérito a una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley N° 70 de Educación “Avelino Siñani-Elizardo Pérez”<sup>598</sup>, se restableció el ejercicio de algunas potestades en favor de las entidades territoriales autónomas. Sin embargo, hasta la fecha el nivel central del Estado no ha dado cumplimiento a este fallo constitucional, pese a que como tal, es jurídicamente vinculante.

Lo lamentable es que dicha conducta no esté tipificada como delito pues el ordenamiento penal aún vigente, pues es preconstitucional, tan solo contempla como tal a la “desobediencia a resoluciones en procesos de hábeas corpus y amparo constitucional”<sup>599</sup>; vale decir, que no habría tipicidad en los sujetos que incumplan los demás fallos emergentes de otro tipo de acciones o recursos constitucionales que ha ampliado la nueva Constitución y que luego ha regulado en detalle el Código Procesal Constitucional<sup>600</sup>, del

---

<sup>598</sup> **LEY N° 70 DE EDUCACION “AVELINO SIÑANI-ELIZARDO PEREZ”**, del 20 de diciembre del 2010.

<sup>599</sup> **LEY N° 1768, CODIGO PENAL**, del 10 de marzo de 1997, que eleva a rango de Ley el Decreto Supremo N° 0667. Art. 179 Bis.

<sup>600</sup> **LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL**, del 05 de julio del 2012.

que se hablará en el Capítulo VI de este trabajo.

De manera sintética se exponen los artículos depurados en la precitada Ley N° 70 con la valoración expresada por el Tribunal Constitucional:

**Declaratoria de inconstitucionalidad de Ley N° 070 Avelino Siñani según SC 1714/2012**

N°	ARTICULOS DECLARADOS INCONSTITUCIONALES LEY N° 70 AVELINO SIÑANI	SENTENCIA CONSTITUCIONAL N° 1714/2012
1	El artículo 78 inc. a) de esta ley establece que las Direcciones Departamentales de Educación, entidades descentralizadas del Ministerio de Educación, responsables de la implementación de las políticas educativas y de administración curricular del departamento, <b>así como la administración y gestión de los recursos en el ámbito de su jurisdicción, funciones y competencias establecidas en la normatividad. Concentrando a favor de una instancia dependiente del Nivel central, facultades propias de la competencia de gestión del sistema educativo, prevista en el artículo 299.II.2</b>	El TCP textualmente señala: “Consiguientemente, cuando el artículo 78 inc. a) de la Ley de Educación “Avelino Siñani-Elizardo Pérez” además de determinar que las Direcciones Departamentales son responsables de la implementación de las políticas educativas y de administración curricular del departamento, confiere a las Direcciones Departamentales de Educación, las facultades de <b>administración y gestión de los recursos en el ámbito de su jurisdicción, funciones y competencias establecidas en la normatividad</b> , arroga a favor de una instancia dependiente del nivel central una facultad ejecutiva que les está reservada a las entidades territoriales autónomas, <b>existiendo un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas y una concentración de facultades para el nivel central del Estado, que conforme se ha señalado está proscrito por ser contrario a los previsto en el artículo 297.I y 299.II de la CPE y porque es contrario a los principios de autonomía, democracia y participación que encierra la cláusula autonómica previsto en el artículo 1 de la CPE</b> , por lo que el párrafo referido a la administración y gestión de los recursos es incompatible con las <b>normas supremas señaladas</b> ”
2	<b>Disposición Transitoria Novena incisos d) y e)</b> d) Los recursos inscritos en los Gobiernos Departamentales para el pago de haberes del magisterio fiscal, deben ser transferidos a las Direcciones Departamentales de Educación, en tanto éstas no cuenten con la capacidad técnica y operativa para administrar el presupuesto de las partidas respectivas se ejecutarán bajo la administración del Ministerio de Educación. e) Los Gobiernos Departamentales transferirán a las Direcciones Departamentales de Educación los recursos económicos que financiaban gastos de funcionamiento de los Servicios Departamentales de Educación.	El TCP textualmente refiere: “El contenido de las disposiciones transitorias que preceden son una consecuencia de la orientación de desplazar las facultades ejecutivas y reglamentarias propias de las entidades territoriales a favor del nivel central, por lo que su incompatibilidad con las normas constitucionales denunciadas como infringidas, resultan pertinentes las argumentaciones expuestas. Un ingreso por parte del nivel central en facultades ejecutivas, en lo que se refiere a las competencias concurrentes es contrario a los caracteres de la autonomía, referidos a la facultad de administrar los recursos propios y fundamentalmente al acercamiento más directo y eficaz a la población, cuyo diseño permite una participación política más directa, lo que permite a través de la transferencia de competencias y recursos mayor eficacia y eficiencia de la gestión pública para la respuesta a las demandas ciudadanas y fundamentalmente una profundización de la democracia para permitir la redistribución del poder político entre las diferentes entidades territoriales”.

Fte. Elaboración propia

Para una mejor comprensión, es menester señalar que la mentada Ley N° 70, a tiempo de “distribuir responsabilidades” concentraba la mayor parte de la materia de gestión educativa en el nivel central del Estado, pues a partir de ella aprueba la política educativa, clasifica los niveles de educación y su funcionamiento, define la currícula, establece la estructura educativa y hasta designa a las autoridades educativas que pueden intervenir, al extremo de negar que los niveles autonómicos puedan dotarse de autoridades que también

participen en la materia en los componentes asignados (Ej. Institutos Técnicos y Tecnológicos), considerando que ellos a su vez deben gestionar y no pueden hacerlo en abstracto, necesitan de una institucionalidad propia para ejecutar. Al mantenerse vigente esta ley, sin modificarla en virtud al fallo emitido, se hace caso omiso al precedente constitucional siguiente:

*En tal sentido debe aclararse que si bien la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades que corresponderán a cada nivel de gobierno en función de su naturaleza, características y escala de intervención, ésto no debe significar que la ley nacional al regular el sector o las materias que componen una competencia concurrente deje sin ninguna intervención a más de un nivel de gobierno subnacional. Un razonamiento de esta naturaleza, quebrantaría el orden constitucional e iría en contra del segundo supuesto establecido por la SCP N° 1714 de 1 de octubre de 2012, esto es de permitir la participación del nivel central en el ejercicio simultáneo con las entidades territoriales únicamente cuando no implique un desplazamiento de la participación de las entidades territoriales autónomas y concentración de facultades para el nivel central.*<sup>601</sup>

#### **6.1.4. Competencias compartidas entre el nivel central del Estado y otros niveles de gobierno.**

En cuanto a este tipo de competencias, la CPE es clara al indicar que sobre las materias que éstas recaigan el nivel central del Estado emitirá la legislación básica, y a los demás niveles de gobierno les corresponderá emitir la legislación de desarrollo<sup>602</sup>, reglamentación y

---

<sup>601</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

<sup>602</sup> MONREAL, Antoni. *El Estado de las Autonomías*. Editorial Tecnos S.A. Madrid-España. 1991. Págs. 66-71. Según este autor la técnica de compartición competencial entre Estado y Comunidades Autónomas consiste en reservar a aquel el dictado de bases o “normas básicas” cuyo desarrollo correspondería a las Comunidades Autónomas. Al respecto debe considerarse lo siguiente: 1) La decisión de qué debe ser objeto de regulación básica es una decisión política y como tal, corresponde a órganos políticos (Cortes y Gobierno), y 2) La jurisprudencia constitucional no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión. En cambio la doctrina ha tenido dos posturas: a) Que no era necesaria una normativa básica postconstitucional para que las Comunidades Autónomas llevaran a cabo el desarrollo legislativo, y b) que el Tribunal podrá revisar la calificación de “básica” dada por el legislador a una determinada materia.

Sin embargo, advierte que la posibilidad de la alteración por parte del legislador de las bases normativas de una materia, plantea también la posibilidad de alteración de esferas competenciales. En una pluralidad de campos suele esperarse que la legislación estatal básica tenga un mínimo de permanencia, por tratarse de materias en las que la innovación legislativa continua implica notables peligros, pero no ocurre lo mismo en otras materias donde es necesaria una acción continuamente innovadora de los poderes públicos y es en estos supuestos de ordenación cambiante donde se plantean más problemas de delimitación competencial al variar la determinación de lo que es básico con bastante rapidez. A esta situación el autor denomina como competencias transversales y propone una fijación estatal de bases adoptando varios criterios: la determinación de la finalidad de las normas, el principio de reserva de ejecución a las Comunidades salvo que

ejecución. Por tanto, el ejercicio sólo es compartido con el nivel central del Estado respecto de la facultad legislativa, pues la Norma Suprema es categórica cuando en su parte *in fine* del artículo 297-I numeral 4), refiere que la reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas, sin disponer como ocurre en la legislación básica, que su ejercicio sea compartido con el nivel nacional.

Respecto del alcance de la definición constitucional sobre las competencias compartidas, recurriendo nuevamente a Böhrth se tiene lo siguiente:

*“(...) Seis componentes definitorios pueden desprenderse de esta fórmula:*

*(a) La legislación básica se encuentra en manos de la Asamblea Legislativa Plurinacional, único órgano legislativo cuyas normas cubren el territorio nacional íntegro;*

*(b) La legislación de desarrollo es aprobada por los órganos legislativos de los gobiernos subnacionales autónomos;*

*(c) Las características y naturaleza de cada una de las materias sometidas a competencias compartidas determina el nivel de gobierno (departamental, municipal o TIO) con el corresponde compartir las competencias;*

*(d) Las potestades reglamentaria y ejecutiva quedan bajo responsabilidad de los órganos de la entidad territorial cuya instancia legislativa sancione la ley de desarrollo;*

*(e) La separación de la legislación en normas básicas y legislación de desarrollo muestra que sólo las siete materias que figuran en el párrafo I del artículo 299 de la Constitución serán gestionadas bajo esquemas de compartir competencias;*

*(f) Las competencias compartidas tienen siempre en un polo de la relación al Estado central y en el otro, en función de la naturaleza de la materia en cuestión, a uno o más de los niveles subnacionales de gobierno”<sup>603</sup>*

Ampliando el criterio anterior, particularmente la razón por la cual el nivel central puede emitir la legislación básica y definir a quién corresponde la legislación de desarrollo<sup>604</sup>,

---

resulte imprescindible la acción estatal e incluso el examen fáctico de la relevancia económica real de una materia.

<sup>603</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Págs.

<sup>604</sup> GUTIÉRREZ LLAMAS, Antonio. *La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Estudio jurisprudencial de la técnica bases más desarrollo*. 1era. Edición. Bosch, Casa Editorial,

además de la reglamentación y ejecución, la jurisprudencia expresa que:

*“En cuanto a las competencias compartidas, es el nivel central del Estado el titular de la facultad legislativa pero se trata de una titularidad compartida con las entidades territoriales autónomas. Sin embargo, es el nivel central del Estado quien emite la ley básica a la cual se debe sujetar la ley de desarrollo que emita la entidad territorial autónoma, de acuerdo al artículo 297.4 de la CPE.*

*En este marco, la ley básica dispondrá -de igual manera- qué niveles de gobierno están habilitados a legislar la ley de desarrollo y por tanto a reglamentar y ejecutar la misma, por lo que al igual que en el primer caso, se trata de un mandato de ley el cual es de cumplimiento obligatorio.*

*En correspondencia con lo señalado, el artículo 66 de la LMAD, referido a las competencias compartidas establece que la ley básica determinará a qué entidades territoriales autónomas les corresponde dictar legislación de desarrollo, lo que conlleva a concluir que la legislación de desarrollo no necesariamente será habilitada para todas las entidades territoriales autónomas, y que será la ley básica la que establezca a qué entidades territoriales autónomas les corresponderá dictar la legislación de desarrollo, y por lo tanto qué entidades territoriales podrán ejercer la facultad ejecutiva y reglamentaria. **Esta posibilidad se entiende que estará encaminada a delimitar en mejor forma el ejercicio competencial de las entidades territoriales autónomas, debido a que podría surgir una serie de conflictos competenciales al habilitar de manera simultánea la legislación de desarrollo para más de un nivel de gobierno; sin embargo, esta posibilidad dependerá de la materia que se trate y siempre respetando el ejercicio competencial que corresponde a cada entidad territorial autónoma para asegurar un ejercicio competencial armónico y no disfuncional.**”<sup>605</sup>*

---

S.A. Barcelona-España. 1994. Págs. 31-33; 136-137. Explica este jurista que los autores del Informe sobre las autonomías (Tornos, Ajá, Font I Llovet, Perulles y Alberti) proponen realizar distinciones conceptuales entre los términos: bases, bases normativas y base, así como también existe otra corriente que distingue entre: legislación básica, normación básica y ordenación básica). Sin embargo, advierte que la jurisprudencia tiende a uniformar su interpretación otorgando un mismo tratamiento, mientras que la doctrina opta por diferenciarlo. De allí que luego, reflexiona con relación al rol que ha jugado al respecto el Tribunal Constitucional en la definición de la normativa estatal básica, que parafraseando a Víctor Zafra advierte que “la suplantación del legislador por el juez constitucional y el problema de judicialización de la política, revisten una opción política, el mayor o menor compromiso autonomista del legislador estatal es una cuestión no susceptible de revisión jurisdiccional, es una decisión genuinamente política”.

<sup>605</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

A continuación se detallan las competencias compartidas que lista la CPE:

**Competencias compartidas entre el nivel central y ETA's**

<b>Artículo 299</b>
<i>1. Las siguientes competencias se ejercerán de forma compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas:</i>
<i>1. Régimen electoral departamental y municipal.</i>
<i>2. Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones.</i>
<i>3. Electrificación urbana</i>
<i>4. Juegos de lotería y de azar.</i>
<i>5. Relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado.</i>
<i>6. Establecimiento de Instancias de Conciliación ciudadana para resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal.</i>
<i>7. Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.</i>

Fte. Elaboración propia

Sin embargo, como se ha advertido con anterioridad, la CPE asigna a las AIOC's competencias compartidas adicionales:

**Competencias compartidas AIOC's**

<b>Artículo 304. (...) II. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias compartidas:</b>
<i>1. Intercambios internacionales en el marco de la política exterior del Estado.</i>
<i>2. Participación y control en el aprovechamiento de áridos.</i>
<i>3. Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, de acuerdo con la ley.</i>
<i>4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural.</i>

Fte. Elaboración propia

En cuanto a los problemas prácticos que presenta el ejercicio de este tipo de competencias, se evidencia una vez más que bajo el argumento de “distribuir responsabilidades” mediante la legislación básica, el nivel central a semejanza de lo que pasa en las competencias concurrentes, asigna tareas y no transfiere los recursos económicos necesarios para su ejercicio, incumpliendo una vez más los votos del artículo 305 de la CPE.

A su vez, mediante estas competencias el nivel central ha invadido competencias exclusivas de los gobiernos autónomos tal como se ha explicado en el caso de la Ley N° 154 de Clasificación y Definición de impuestos al limitarlos en la creación de sus impuestos; y de otra, ha reducido a la mínima expresión sus facultades de legislación de desarrollo, reglamentación y ejecución, pues bajo el argumento de “distribuir responsabilidades” mediante ley básica, le otorga componentes muy cerrados de actuación sobre las materias (Ej. Solo loterías para los Gobiernos Departamentales) y con escasa recaudación económica.

Pero lo más preocupante, es que a partir de la legislación básica se arroga para sí la



reglamentación y ejecución de componentes de estas materias que corresponden sólo a los niveles autonómicos, lo que a su vez es **inconstitucional**. Tal es el caso de la Ley N° 60 de Juegos de Loterías y Azar<sup>606</sup>, en la que simultáneamente y conjuntamente con las entidades autónomas ejerce potestades reglamentarias y ejecutivas a partir de la Autoridad de la Autoridad de Fiscalización y Control Social del Juego (AJ):

***Artículo 21. (CREACIÓN). I.** Se crea la Autoridad de Fiscalización y Control Social del Juego - AJ, como institución pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independencia administrativa, financiera, legal y técnica, supeditada al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, con jurisdicción y competencia en todo el territorio del Estado Plurinacional. **II.** Por las características de los juegos de lotería y de azar, la Autoridad de Fiscalización y Control Social del Juego es la única entidad facultada para otorgar licencias y autorizaciones, fiscalizar, controlar y sancionar las operaciones de las señaladas actividades, en el marco de la presente Ley.*

***Artículo 26. (ATRIBUCIONES).** La Autoridad de Fiscalización y Control Social del Juego tiene las siguientes atribuciones: a) **Emitir disposiciones administrativas y regulatorias generales y particulares**, para la aplicación de la presente Ley. (...) i) **Aplicar y ejecutar sanciones por las infracciones administrativas establecidas en la presente Ley.***

Por cuanto, a partir de estos preceptos estaría invadiendo el ejercicio las facultades sobre la materia que por principio constitucional les compete sólo las entidades territoriales autónomas, para concentrarlas en el organismo que ha instituido, causando agravio a las entidades autónomas al desplazarlas de la titularidad que les asiste para ejercer su potestad reglamentaria y ejecutiva, y dentro de esta última, particularmente la sancionatoria. Pero a su vez, estaría desnaturalizando la naturaleza jurídica de las “competencias compartidas”, equiparándolas a las “competencias concurrentes”, en las que el Tribunal Constitucional ha permitido bajo ciertos supuestos la simultánea reglamentación y ejecución del nivel central, conjuntamente con los niveles autonómicos, lo que empero es inconstitucional por los argumentos vertidos en el acápite relativo a este tipo de competencias.

---

<sup>606</sup> **LEY N° 60 DE JUEGOS DE LOTERÍAS Y AZAR**, del 25 de noviembre del 2010. **Artículo 19. (DEL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO).** El nivel central del Estado, tendrá las siguientes responsabilidades: a) **Otorgar autorizaciones y licencias, fiscalizar y sancionar** las actividades de juegos de lotería y de azar a través de la Autoridad de Fiscalización y Control Social del Juego. b) Organizar el juego de la lotería a nivel nacional. c) Prestar servicios de organización de los juegos de lotería a los gobiernos departamentales y municipales autónomos.

## VI.2. Criterios de clasificación material.

En cuanto a los criterios de clasificación para intentar agrupar las materias competenciales<sup>607</sup> listadas en la Constitución Política del Estado Boliviano, el Tribunal Constitucional recurre a la doctrina dentro de su jurisprudencia en los siguientes términos:

*“(.) Aunque parece obvio, no puede soslayarse que todas las competencias están en torno a determinadas materias; en este orden, el enlistado de tales materias no escapa al intento de agruparlas, al menos para fines de agrupamiento más bien de carácter pedagógico, como sea, Carlos Böhrh Irahola en el libro de “Herramientas para la construcción del Estado Autónomo en Bolivia” refiere por ejemplo, cinco grupos: I. Los regímenes generales y particulares (Aduanero, Telecomunicaciones, Electoral, etc.); II. Las políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas (Sobre políticas de tierras, territorio y fiscal; frecuencias electromagnéticas, y actividades de turismo, de promoción de empleo, etc.); III. Servicios y suministros (Educación, salud, servicio postal, transporte, energía eléctrica, etc.); IV. Del ejercicio del poder estatal y actividades públicas (Seguridad ciudadana), y V. Bienes concretos y disposición de bienes públicos (Hidrocarburos, recursos naturales, armas de fuego, etc.).”<sup>608</sup>*

Revisando la fuente citada por la jurisprudencia, se puede evidenciar que en el libro de referencia, su autor elabora lo que él llama “Mapa Competencial y competencias análogas”, explicando que dicho trabajo fue complejo porque en algunos casos se trata de materia de naturaleza disímiles. En cuanto al mapa de las competencias, se presta principal atención a los artículos constitucionales que distribuyen la competencia a cada nivel de gobierno,

---

<sup>607</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008. Págs. 93-95. Según este autor habiendo establecido el sistema mínimo de llaves de asignación, debe tratarse las materias a distribuirse a cada instancia territorial. Para ello, parte del clasificador de las Naciones Unidas, llamado también Catálogo Material COFOG, compuesto por diez entradas de un alto grado de agregación de “áreas de intervención estatal, dividido en sub áreas e incluso en sub-subáreas, a las que prefiere llamar simplemente “materias”, y que en su criterio es el grado ideal de desagregación (v.g.. área: economic affairs, sub-área: 04.2. agricultura, forestry, fishing and hunting; y sub-subárea: 04.2.1 Agriculture). Otro referente que considera óptimo para armar un catálogo es el de Australia, que adopta una postura intermedia entre el COFOG y los arreglos constitucionales de las experiencias suiza y catalana. Esta metodología busca una ecuilibración fiscal interterritorial y por ello sus consideraciones son de tipo financiero. Esta nomenclatura trabaja con 6 áreas competenciales, que se desagregan en 39 entradas, que en algunos casos podrían corresponder a materias (Ej. Solo el área de V. Asuntos económicos, tiene 10 sub áreas o entradas: 5.1. Electricidad y gas, 5.2. Sanidad de agua y medioambiente, 5.3. Transporte rural, 5.4. Carreteras, etc.)

<sup>608</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013**, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

afirmando al efecto que cada tipo de competencia implica una matriz de distribución de potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva que autoriza su ejercicio a uno, dos o más sujetos o entidades territoriales autónomas.<sup>609</sup>

Afirma Böhrth que los catálogos constitucionales enumeran materias de naturaleza diversa y simultáneamente les asignan alcances competenciales diferentes. Otras veces en cambio, asignan competencias que guardan afinidad en relación a la materia<sup>610</sup>. Así por ejemplo, analiza el caso de las políticas de planificación y ordenación territorial que corresponden en exclusiva al nivel central (Artículo 298-II núm. 33 CPE), contrastándolas con la competencia de elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial y uso del suelo asignada a los gobiernos autónomos también como exclusiva (Arts. 300-I núm. 5, 302.I núm. 6 y 304-I núm. 4 CPE).

Asevera entonces que en ambas fórmulas la materia involucrada es el ordenamiento territorial, y que la Constitución encomienda al nivel central la formulación y aprobación de políticas de planificación y ordenamiento territorial nacional, mientras que la elaboración y ejecución de planes concretos también de ordenamiento territorial y además de usos del suelo, ubicada en la fase operativa, queda en manos de los gobiernos autónomos. Por lo que de ese modo, ciertas dimensiones de la materia quedan en manos de un nivel de gobierno y otras funciones bajo responsabilidad de otro u otros sujetos competenciales.<sup>611</sup> Por tanto concluye este autor manifestando lo siguiente:

*“(…) No cabe duda que los catálogos de los artículos 298, 299, 300, 302 y 304 de la Constitución enumeran materias con naturaleza y contenidos diferentes, que serán gestionadas en función de repartos y alcances competenciales*

<sup>609</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Págs. 26-27.

<sup>610</sup> BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008. Págs. 96-103. Prosiguiendo con el análisis de distribución de competencias y catálogos en distintos países, indica que el texto constitucional suizo reformado en 1991, desarrolla una lista de 10 áreas competenciales que se desagregan también en lo que acaban siendo materias (V.g. El área VII. Economía, se desagrega en 14 subáreas como ser: 7.1. Principios del orden económico, 7.2. Actividades económicas privadas, 7.3 Política de mercados competitivos, 7.4 Protección al consumidor, etc. Cuando el texto llega a la entrada agricultura, menciona primero una declaración constitucional programática, la política pública que se plantea realizar en la materia y sostiene que el Estado se encargará de que haya un abastecimiento seguro. Luego, la redacción mezcla posiciones programáticas, aspectos financieros y llaves asignativas). De otra parte, examinando el diseño del Estatuto Catalán se comprueba que su clasificación es más ambiciosa en los términos de desagregación y la aparición de ítems responde a una lógica programática que se produce por orden alfabético hasta llegar al número 59. (V.g. La entrada “infraestructura de transporte y comunicaciones” contiene 6 materias, y lo que hace el estatuto es p exclusivo significa el manejo de: a) Régimen jurídico, b) Planificación y gestión de todas las infraestructuras, c) Concesiones del dominio público, d) Régimen tarifario aplicable al uso de las infraestructuras, y e) la zonificación de las operaciones vinculadas a las infraestructuras).

<sup>611</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Pág. 44.

consecuentemente diversos. Se trata por ello, de catálogos altamente heterogéneos, que exigen la introducción de criterios ordenadores capaces de agrupar las materias en categorías más o menos similares. Se decidió por ello, realizar el **mapeo de las competencias** enlistadas en la Constitución **reagrupando la materia en cinco categorías:**

I. Los regímenes, generales y particulares;

II. La políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas;

III. Los servicios públicos;

IV. Las materias que resultan del ejercicio del poder estatal y de actividades públicas;

V. Bienes concretos y disposición de bienes públicos.

**El criterio ordenador del reagrupamiento de las materias no es otro que la naturaleza de las competencias. Las categorías implican una escala de materialidad, por decirlo de algún modo. En el grupo I fueron aglutinadas las competencias cuyo alcance es establecer reglas que orientan y definen la vida práctica de las materias; es decir, los regímenes. En el grupo II, otras capacidades reguladoras e instrumentos de gestión pública, como son las políticas, aunque no ya en el rango de regímenes, y así sucesivamente hasta el grupo V, integrado por bienes concretos que, como un todo, asumen la condición de materias. Las categorías, en consecuencia, van del plano normativo y formal hasta el terreno concreto de los objetos y bienes.**<sup>612</sup>

En el **Grupo I**, relativo a **Regímenes, Generales y Particulares**, analiza por ejemplo que la Norma Fundamental en algunos casos, lista la materia como “régimen en general” y en otras simplemente la denomina “régimen”, lo que le hace deducir que en este último caso implícitamente estaría hablando de regímenes sectoriales de alcance completo: general y particular. Por lo que razonando en contrario, cuando la Constitución adjudica a algún nivel de gobierno el establecimiento de “régimen general”, está asignando implícitamente a otro nivel de gobierno, o incluso el mismo, la potestad de aprobar el “régimen particular” o “régimen no general”, como lo denominaba el Profesor Caamaño en su conferencia citada.<sup>613</sup>

En el **Grupo II**, referido a las **Políticas, Instrumentos y Actividades Técnicas y**

---

<sup>612</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Pág. 45.

<sup>613</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Pág. 47.

**Económicas**<sup>614</sup>, parte del concepto de políticas, las que a semejanza a los regímenes, en algunos casos la CPE denomina como “políticas generales” de algún sector, mientras que en otros usa el vocablo totalizador de “política”, aunque obviamente referido a algún sector o rubro de la realidad. Razona entonces que la formulación y aprobación de políticas supone el ejercicio de la facultad legislativa vinculada a actividades prácticas y operativas, motivo por el cual analizadas las materias de este grupo desde la dimensión institucional y de la gestión pública, implican sobre todo información y presencia de un aparato técnico administrativo, con el aditamento de instrumentos y actividades técnicas y económicas (Ej. Elaboración de estadísticas).<sup>615</sup>

En cambio, en el **Grupo III** relativo a **Servicios y Suministros de Servicios**, considera que las materias (13) que lo comprenden implican un conjunto de acciones o actividades concretas para el suministro de algún bien o servicio público destinados a satisfacer las necesidades sociales y que naturalmente cada uno de estos servicios será gestionado en función de una matriz particular de reparto competencial, tomando en cuenta el elemento territorial y funcional.<sup>616</sup>

De otro lado, en el **Grupo IV** referido al **Ejercicio del Poder Estatal y actividades políticas**, manifiesta que las materias listadas en él son de cumplimiento obligatorio del Estado y por ello se toman en cuenta las funciones que éste cumple preservando la seguridad y externa de la sociedad, resolución de conflictos, entre otros. Por esta razón, la mayoría responden a las competencias privativas y exclusivas del nivel central del Estado. Finalmente, en el **Grupo V** intitulado **Bienes Concretos y disposición de bienes públicos**, se trata de la administración de bienes concretos que van desde los recursos naturales

---

<sup>614</sup> **GARCÍA DE ENTERRÍA**, Eduardo. *La distribución de las competencias económicas entre el Poder Central y las Autonomías Territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid-España. 1980. Págs. 346-350. A tiempo de examinar las reservas de competencia a favor del Estado y la unidad del sistema económico que prima incluso en los Estados Federales, subraya este autor que en el caso español que las mismas podrían sistematizarse en los siguientes contenidos: 1) Aseguramiento de un trato igualitario a todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, 2) Dominio sobre el comercio interestatal y el régimen aduanero y arancelario, 3) ^Protección de la unidad del mercado, 4) Moneda, banca, crédito y cambio, 4) Organización de las finanzas estatales, 5) Ordenación de sectores de interés general o de carácter suprarregional, 5) Transportes e infraestructura económica general, 6) Planeación general de la economía, 7) Competencias para asegurar la efectividad de otros principios constitucionales,

<sup>615</sup> **BÖRTH IRAHOLA**, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Págs. 48-49. Las materias que agrupa en este caso el autor son: 1) Educación, 2) Salud, 3) Servicio Postal, 4) Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria, 5) Transporte terrestre, aéreo, fluvial y otros semejantes, 6) Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones, 7) Servicio Meteorológico, 8) Protección de cuencas, 9) Energía eléctrica urbana, 10) Alumbrado público, 11) Servicios básicos (agua, alcantarillado), 12) Aseo urbano y manejo y tratamiento de residuos sólidos, 13) Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, etc.

<sup>616</sup> **BÖRTH IRAHOLA**, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Págs. 49-50.

estratégicos hasta la construcción de infraestructura física.<sup>617</sup>

Como resultado de este mapeo competencial, Böhrh concluye que hay materias que se replican en los catálogos competenciales de dos o más niveles de gobierno y en estos casos pueden darse dos figuras: **1) Competencias análogas**, que son aquellas distribuciones competenciales en las que una materia se asigna a 4 niveles de gobierno o al menos 3 con alcances competenciales semejantes, por lo que advierte que estos repartos potestativos deben ser examinados con cuidado porque pueden ocasionar conflictos competenciales y hasta duplicación o dispersión de esfuerzos y recursos económicos; y **2) Materias recurrentes o repetidas**, en las que si bien es cierto que una materia aparece en los catálogos de varias entidades, el reparto competencial entre éstas entidades no es el mismo, y que por ello es poco probable que generen conflictos competenciales por ambigüedades constitucionales o traslapes potestativo.<sup>618</sup>

Efectuada esta aclaración presenta un recuadro donde incluye el listado completo de materias que figuran en todos o casi todos los catálogos competenciales, denominándolas por ende, como “**Materias recurrentes**”, cuyo número asciende a 30 en total. Aclara que no todas ellas anuncian conflictos o duplicidades y por ello, en cuadro posterior las separa denominándolas como “**Materias recurrentes no conflictivas**”. En un último cuadro, identifica a las “**Competencias análogas**”, en las que sus ámbitos de definición podrían entrañar ciertas indeterminaciones e incluso superposiciones competenciales.<sup>619</sup> A continuación se muestra el primer cuadro de “**Materias recurrentes**”:<sup>620</sup>

---

<sup>617</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Pág. 50.

<sup>618</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Págs. 52 y 58.

<sup>619</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Págs. 52 y 58.

<sup>620</sup> BÖRTH IRAHOLA, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Pág. 53

**Materias recurrentes**

N°	Materia	Niveles de Gobierno				Artículos
		Nal.	Dptal.	Mpal.	AIOC	
1	Creación de empresas públicas	X	X	X	X	298.I.12, 298.II.28, 300.I.29 y 302.I.26
2	Planificación del desarrollo	X	X	X	X	298.I.22, 300.I.32, 302.I.42 y 304.I.2
3	Creación y modificación de tributos	X	X	X	X	298.I.19, 300.I.22 y 302.I.19
4	Construcción, mantenimiento y administración de carreteras	X	X	X	X	298.II.9, 300.I.7, 302.I.7 y 304.III.6
5	Transporte terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios	X	X	X	X	298.II.32, 300.I.9 y 302.I.18
6	Sistema de educación y salud	X	X	X	X	298.II.17 y 299.II.2
7	Áreas protegidas	X	X	X	X	298.II.19, 302.I.11 y 304.I.7
8	Expropiación de inmuebles	X	X	X	X	298.II.26, 300.I.25 y 302.I.22
9	Fondos fiduciarios, de inversión y otras transferencias	-	X	X	X	300.I.27 y 302.I.24
10	Planificación y promoción del desarrollo humano	-	X	X	X	300.I.2, 302.I.2 y 304.I.2
11	Electoral	X	X	X	X	299.I.1 y 304.I.21
12	Relaciones internacionales	X	X	X	X	299.I.5 y 304.II.1
13	Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones	X	X	?	?	299.I.2
14	Frecuencias electromagnéticas	X	X	?	?	299.II.6
15	Agricultura, ganadería, caza y pesca	X	X	X	X	299.II.16 y 304.III.8
16	Residuos industriales y tóxicos	X	X	X	X	299.II.8
17	Preservar y contribuir a la protección del medioambiente, fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico	X	?	X	X	299.II.1, 300.I.18, 302.I.5 y 304.III.3
18	Conservación de suelos, recursos forestales y bosques	X	X	X	X	299.II.4 y 304.III.3
19	Protección de cuencas	X	X	X	X	299.II.11
20	Servicio Meteorológico	X	X	?	?	299.II.5
21	Ciencia, tecnología e investigación	X	X	X	X	299.II.3
22	Vivienda y vivienda social	X	X	X	X	299.II.15

Fte. **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos. *Herramientas para la construcción del Estado Autonómico en Bolivia*

Luego, Böhrt presenta un detalle de lo que en su opinión son “**Materias recurrentes no conflictivas**”:<sup>621</sup>

**Materias recurrentes no conflictivas**

N°	Materia	Niveles de Gobierno				Artículos
		Nal.	Dptal.	Mpal.	AIOC	
1	Creación de empresas públicas	X	X	X	X	298.I.12,298.II.28, 300.I.29 y 302.I.26
2	Planificación del desarrollo	X	X	X	X	298.I.22, 300.I.32, 302.I.42 y 304.I.2
3	Creación y modificación de tributos	X	X	X	X	298.I.19, 300.I.22 y 302.I.19
4	Construcción, mantenimiento y administración de carreteras	X	X	X	X	298.II.9, 300.I.7,302.I.7 y 304.III.6
5	Sistema de educación y salud	X	X	X	X	298.II.17 y 299.II.2
6	Áreas protegidas	X	X	X	X	298.II.19, 302.I.11 y 304.I.7
7	Transporte terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios	X	X	X	X	298.II.32, 300.I.9 y 302.I.18
8	Expropiación de inmuebles	X	X	X	X	298.II.26, 300.I.25 y 302.I.22
9	Fondos fiduciarios, de inversión y otras transferencias	-	X	X	X	300.I.27 y 302.I.24
10	Planificación y promoción del desarrollo humano	-	X	X	X	300.I.2, 302.I.2 y 304.I.2
11	Electoral	X	X	X	X	299.I.1 y 304.I.21
12	Relaciones internacionales	X	X	X	X	299.I.5 y 304.II.1
13	Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones	X	X	?	?	299.I.2
14	Frecuencias electromagnéticas	X	X	?	?	299.II.6
15	Residuos industriales y tóxicos	X	X	X	X	299.II.8
16	Agricultura, ganadería, caza y pesca	X	X	X	X	299.II.16 y 304.III.8
17	Preservar y contribuir a la protección del medioambiente, fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico	X	?	X	X	299.II.1, 300.I.18, 302.I.5 y304.III.3
18	Conservación de suelos, recursos forestales y bosques	X	X	X	X	299.II.4 y 304.III.3
19	Protección de cuencas	X	X	X	X	299.II.11
20	Servicio Meteorológico	X	X	?	?	299.II.5
21	Ciencia, tecnología e investigación	X	X	X	X	299.II.3
22	Vivienda y vivienda social	X	X	X	X	299.II.15
23	Estadísticas	X	X	X	X	298.I.16, 300.I.11 y 302.I.9
24	Promoción y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, arqueológico, etc., tangible e intangible	X	X	X	X	298.II.25, 300.I.19, 300.I.16 y 304.I.10
25	Centros de información y documentación, archivos, museos, bibliotecas, hemerotecas, etc.	X	X	X	X	298.II.27, 300.I.28 y 302.I.25
26	Elaboración y ejecución del PLOT y PLUS	X	X	X	X	298.II.33, 300.I.5, 302.I.6 y 304.I.4
27	Políticas de turismo	X	X	X	X	298.II.37, 300.I.20, 302.I.17 y 304.I.11
28	Seguridad ciudadana	X	X	X	X	299.II.13
29	Sistema de control gubernamental	X	X	X	X	299.II.14 y 304.III.10
30	Deporte	-	X	X	X	300.I.17, 300.I.14 y 304.I.9

Fte. **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos. *Herramientas para la construcción del Estado Autonomico en Bolivia*

<sup>621</sup> **BÖRTH IRAHOLA**, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Pág. 54.



Finalmente, presenta un listado de aquellas competencias que sí podrían generar conflictos, bajo la denominación de “Competencias análogas”:

Competencias análogas						
N°	Materia	Niveles de Gobierno				Artículos
		Nal.	Dptal.	Mpal.	AIOC	
1	Estadísticas	X	X	X	X	298.I.16, 300.I.11 y 302.I.9
2	Promoción y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, arqueológico, etc., tangible e intangible	X	X	X	X	298.II.25, 300.I.19, 300.I.16 y 304.I.10
3	Centros de información y documentación, archivos, museos, bibliotecas, hemerotecas, etc.	X	X	X	X	298.II.27, 300.I.28 y 302.I.25
4	Elaboración y ejecución del PLOT y PLUS	X	X	X	X	298.II.33, 300.I.5, 302.I.6 y 304.I.4
5	Políticas de turismo	X	X	X	X	298.II.37, 300.I.20, 302.I.17 y 304.I.11
6	Seguridad ciudadana	X	X	X	X	299.II.13
7	Sistema de control gubernamental	X	X	X	X	299.II.14 y 304.III.10
8	Deporte	-	X	X	X	300.I.17, 300.I.14 y 304.I.9

Fte. **BÖHRT IRAHOLA**, Carlos. *Herramientas para la construcción del Estado Autonomico en Bolivia*

En este último caso, el autor de referencia pasa a explicar las 8 materias que identifica como conflictivas, y que por su directa relación con el objeto de esta tesis, pasamos a revisar de manera resumida:<sup>622</sup>

**1. Estadísticas:** Considera que esta materia revela cierta indeterminación por la ausencia de “oficial” de algunas de ellas antes que en duplicidad competencial. Así por ejemplo, al nivel central se la asignado como competencia exclusiva la “elaboración y aprobación de estadísticas oficiales” (Artículo 299-II núm. 13 CPE), lo que hace deducir que será la información generada por el órgano estatal la única reconocida por las reparticiones estatales y que eso podrá usarlo para fundamentar decisiones políticas y financieras.

Mientras que los gobiernos departamentales en uso de su competencia exclusiva (Artículo 300-I núm. 11 CPE) podrán elaborar sus propias estadísticas de alcance departamental, pero de naturaleza “no oficial”, supone carecerá de fuerza legal ante el Estado y otras entidades públicas y privadas. Lo propio ocurriría con el nivel municipal cuando releve datos estadísticos municipales (Artículo 302-I núm. 9 CPE) en ejercicio de su exclusividad.

Luego advierte, que la normativa constitucional menciona otra competencia conexas, privativa del nivel central del Estado, que es la de “censos oficiales” (Artículo 298-I

<sup>622</sup> **BÖRTH IRAHOLA**, Carlos. *Herramientas para...* Op. Cit. Pág. 58-62

núm. 16 CPE), que también podría generar conflictos entrecruzada con las anteriores.

2. **Promoción y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, arqueológico, etc., tangible e intangible:** Explica que esta competencia es exclusiva del nivel central del Estado cuando se trata de cultura o la diversidad de patrimonios relacionados que lista la CPE, que son de su interés (Artículo 298-I núm. 25 CPE). De igual manera, la Norma Fundamental asigna exclusividad a los gobiernos departamentales sobre esta misma materias cuando la cultura, patrimonio cultural, histórico, etc., son departamentales (Artículo 300-I núm. 19 CPE). Luego el nivel municipal tiene asignada esta misma materia como exclusiva, recluida en sus límites jurisdiccionales (Artículo 302-I núm. 16 CPE), y la redacción más confusa ocurre con las competencias de las AIOC's, las que sin incorporar la delimitación territorial, incluye "Patrimonio cultural tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos" (Artículo 304-I núm. 10 CPE).

Por tanto, aunque todos los niveles tienen la potestad de legislación sobre esta misma materia y por ende, su aplicación (reglamentación y ejecución), lo complicado es determinar qué componentes del patrimonio cultural son de "interés del nivel central del Estado" y cuáles por tanto, corresponden a los otros niveles. Opina que la posible solución sería el mandato a ley que realiza la CPE a tiempo de definir la cultura en su artículo 99<sup>623</sup>, pues le hace suponer que corresponde a la Asamblea Plurinacional.

3. **Centros de información y documentación, archivos, museos, bibliotecas, hemerotecas, etc.:** En esta materia observa que ocurriría lo mismo que con la cultura, pues como se encuentra igualmente presente en el nivel central del Estado, departamental y municipal, nadie podría decidir sobre aquella sin el riesgo generar algún conflicto (Arts. 298-II núm. 28, 300-I núm. 28 y 302-I núm. 25), por lo que aconseja la aplicación del principio del *uti possidetis* en ésta y en la anterior materia.
4. **Elaboración y ejecución del PLOT y PLUS:** Opina que esta materia, elaboración y aprobación de Planes de Ordenamiento Territorial (PLOT) y Planes de Uso de Suelos (PLUS), es quizá la más difícil de resolver pues la misma ha sido asignada a las Autonomías Departamentales (Artículo 300-I núm. 5 CPE), municipales (Artículo 302-I núm.6 CPE) y AIOC's (Artículo 304-I núm. 4 CPE), obligando a cada una a guardar

---

<sup>623</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. *Artículo 99. I. El patrimonio cultural del pueblo boliviano es inalienable, inembargable e imprescriptible. Los recursos económicos que generen se regularán por la ley, para atender prioritariamente a su conservación, preservación y promoción. II. El Estado garantizará el registro, protección, restauración, recuperación, revitalización, enriquecimiento, promoción y difusión de su patrimonio cultural, de acuerdo con la ley. III. La riqueza natural, arqueológica, paleontológica, histórica, documental, y la procedente del culto religioso y del folklore, es patrimonio cultural del pueblo boliviano, de acuerdo con la ley.*

concordancia con el instrumento de planificación de mayor extensión territorial y a esta última, AIOC's a guardar concordancia con todos los anteriores, incluyendo el nacional. Es decir, los tres niveles de gobiernos deben forzosamente coordinar entre sí. Al nivel central por su parte, el catálogo le asigna la competencia exclusiva de "políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial" (Artículo 298-II núm. 33 CPE). Entonces se cuestiona como evitar que el ordenamiento territorial<sup>624</sup> se vea entorpecido por los traslapes competenciales de la CPE y sugiere que el único instrumento tal vez sean las políticas del sector, que como se ha visto corresponde al nivel nacional.

**5. Políticas de turismo:** Observa que las políticas de turismo figura simultáneamente entre las competencias exclusivas departamentales, municipales y AIOC's (Artículo 300-I núm. 20, 302-I núm. 17 y 304-I núm. 17 CPE). Manifiesta que el peligro de que se entrecrucen, contradigan y superpongan entre sí las múltiples políticas está latente. Pero concluye que la posible solución se halle en la competencia exclusiva de "políticas generales de turismo" asignada al nivel central del Estado (Artículo 298-II núm. 37 CPE).

**6. Seguridad ciudadana:** En esta materia aclara que aunque aparezca como competencia concurrente (Artículo 299-II núm. 13 CPE) y por tanto, la legislación corresponda al nivel central del Estado y las facultades reglamentarias y ejecutivas a los demás niveles de gobierno, lo dificultoso será delimitar que comprende la seguridad ciudadana, cuyos componentes en su criterio son: seguridad jurídica, orden público, lucha contra el crimen y acciones preventivas.

Sin embargo, se cuestiona qué componentes de esta materia corresponderá reglamentar y ejecutar a los niveles autónomos, lo que se complica si se tiene presente la competencia privativa del nivel central del Estado sobre la Policía Boliviana (Artículo 298-I núm. 6 CPE). Sugiere que la viabilidad y eficacia del régimen dependerá del nivel de concertación que se alcance en su formulación.

**7. Sistemas de control gubernamental:** Advierte que este sistema se encuentra igualmente comprendido entre las competencias concurrentes (Artículo 299-II núm. 14 CPE), explicando que esta materia tiene dos componentes: el control previo y el posterior. El primero, es interno y es ejercido por el personal jerárquico de línea, incluyendo a la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) y parcialmente, por las Unidades

---

<sup>624</sup> TEJEDOR BIELSA, Julio César. *Gobierno del territorio y Estado autonómico*. Gobierno de Aragón. Edita Tirant Lo Blanch. Valencia-España. 2001. Págs. 33-39. Explica este autor que las materias de territorio y urbanismo también presentaron problemas que forzaron a realizar una interpretación correctora de la distribución constitucional de competencias en dicho país. Esta interpretación debe ser restrictiva del carácter exclusivo de las competencias autonómicas de las competencias autonómicas en dichas materias, máxime considerando el carácter específico de estas competencias, dificulta interpretaciones extensivas de títulos competenciales estatales y que el Tribunal ha fijado el precedente de que los títulos autonómicos específicos priman sobre los estatales genéricos.

de Auditoría Interna, mientras que arguye que el control posterior es siempre externo y lo realiza la Contraloría General del Estado (CGE).<sup>625</sup> Observa que lo delicado será determinar qué componentes y funciones de la materia podrán ejercer los niveles autonómicos. Sugiere al respecto dos opciones: 1) Mantener la separación de funciones como está, en cuyo caso presume no habrá conflictos; y 2) Transferir la reglamentación y ejecución del control posterior a los niveles de gobierno autónomos, donde presume se generarán conflictos.

- 8. Deporte:** En cuanto a esta materia el catálogo la asigna como competencia exclusiva de los niveles departamentales (Artículo 300-I núm. 17 CPE), niveles municipales (Artículo 302-I núm. 14 CPE) y AIOC's (304-I núm. 9 CPE). Deduce entonces que puedan suscitarse conflictos por la multiplicidad de regímenes y gobiernos que la regularán, y no encuentra salida constitucional para diseñar soluciones.

Cabe resaltar, el mérito del jurista de referencia, respecto de agrupar las competencias constitucionales por afinidad de materias, por la complejidad que conlleva esta labor intelectual y metodológica, así como el vislumbramiento de potenciales conflictos competenciales que pudieran suscitarse, donde plantea posibles soluciones. Empero, de los ejemplos prácticos de conflictos competenciales que se han suscitado entre niveles de gobierno que han sido descritos dentro de los tipos de cada una de las competencias, se comprueba que las competencias que este autor ha identificado como conflictivas, en realidad no son las únicas pues ha ocurrido en muchas otras materias.

Luego, de entre las competencias que Böhrh identifica como “*materias no recurrentes no conflictivas*”, en los hechos si han presentado invasiones competenciales, solapamientos y entrecruces de potestades por la redefinición constitucional distorsionada que la LMAD ha realizado sobre la concurrencia y porque a partir de la legislación nacional, el nivel central tiende a concentrar funciones o pasar tareas que le corresponde privativamente. Por ejemplo, la Ley N° 70 Avelino Siñani con relación a la competencia de gestión educativa, donde la actuación de los niveles autonómicos se limita prácticamente a dotación de servicios básicos, equipamiento, mantenimiento y compra de infraestructura, etc. sobre los componentes que fija esta ley.

---

<sup>625</sup> El autor se equivoca en esta apreciación porque de conformidad al art. 14 de la Ley N° 1178 SAFCO, el *control interno previo* se aplica por todas la Unidades de la entidad antes de la ejecución de sus operaciones y actividades; mientras que el *control interno posterior* será ejercitado por los responsables superiores respecto de los resultados alcanzados y por la Unidad de Auditoría Interna. Por su parte, el control externo siempre es posterior y lo realiza la CGE.

Otro caso similar, ha ocurrido con la Ley N° 264 de Seguridad ciudadana, con la agravante de que se traspasan responsabilidades económicas sobre la Policía Boliviana, que como se ha visto es competencia privativa nacional. También ha ocurrido, que a partir de la ley nacional el nivel central ha invadido competencias exclusivas de los gobiernos autónomos. Tal es el caso de la Ley N° 154 de Clasificación y Definición de Impuestos donde se limita la competencia exclusiva de crear impuestos y supedita a un previo informe técnico nacional.

Por último, se ha constatado que contraviniendo el texto constitucional y a partir de la ley básica nacional dentro de competencias compartidas, el nivel central se ha arrogado facultades reglamentarias y ejecutivas, siendo que no le corresponde pues compete a los niveles autónomos. Eso ha ocurrido con la Ley N° 060 de Juegos de Lotería y Azar en la que se instituye a la Autoridad de Fiscalización y Control Social del Juego –AJ, por medio de la cual igualmente reglamenta y ejecuta.

Por otra parte, cabe mencionar otro trabajo que se ha realizado procurando clasificar materialmente las competencias, ha sido intitulado como “Clasificador Competencial”, en el cual se agrupan más de 400 competencias en 118 áreas, éstas en 22 materias y éstas en 4 tipos. Los cuatro grandes tipos de competencias que agrupa son los siguientes<sup>626</sup>:

1. Políticas.
2. Productivas, Económico-Financieras.
3. Recursos Naturales, y
4. Sociales.

A continuación presento el contenido de cada uno de los tipos de competencias listadas en dicho Clasificador:

**Clasificador competencial SEA**

TIPO	MATERIA	AREA
POLITICAS	Gestión Gubernamental	Atribuciones
	Electoral	Consultas Populares
	Defensa	Defensa-General
	Gestión Gubernamental	Desarrollo Institucional
	Gestión Gubernamental	Expropiaciones
	Defensa	Fuerzas Armadas
	Relaciones Exteriores y Culto	Migración
	Relaciones Exteriores y Culto	Nacionalidad, ciudadanía, extranjería, derecho de asilo y refugio

<sup>626</sup> LOPEZ VALVERDE, Rafael. *Clasificador competencial: Constitución Política del Estado, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez, Leyes Sectoriales y Sentencia Constitucional N° 2055/2012 del 16 de octubre del 2012.* MINISTERIO DE AUTONOMÍAS. Bolivia. 2012. Págs. 17-18.

	Régimen interior	Policía Nacional
	Electoral	Régimen Electoral
	Régimen interior	Régimen interior-general
	Régimen interior	Régimen penitenciario
	Electoral	Registro Civil
	Gestión Gubernamental	Relación con instituciones externas y convenios
	Relaciones Exteriores y Culto	Relaciones económicas y comercio exterior
	Relaciones Exteriores y Culto	Relaciones exteriores y Culto-General
	Electoral	Revocatorio de mandato
	Régimen interior	Seguridad Ciudadana
	Defensa	Seguridad del Estado
	Electoral	Sistemas electorales
<b>PRODUCTIVAS, ECONOMICAS Y FINANCIERAS</b>	Hacienda	Aduana
	Desarrollo rural, agropecuario, biodiversidad y medioambiente	Agricultura, ganadería, caza y pesca
	Desarrollo rural, agropecuario, biodiversidad y medioambiente	Áreas protegidas.
	Desarrollo rural, agropecuario, biodiversidad y medioambiente	Asentamientos humanos
	Servicios y Obras públicas	Aseo urbano y residuos
	Desarrollo rural, agropecuario, biodiversidad y medioambiente	Biodiversidad y medioambiente
	Planificación del desarrollo	Censos y estadísticas
	Planificación del desarrollo	Ciencia y Tecnología
	Producción y microempresa	Comercio e industria
	Servicios y obras públicas	Comunicaciones
	Hacienda	Control gubernamental
	Producción y microempresa	Desarrollo Productivo
	Desarrollo rural, agropecuario, biodiversidad y medioambiente	Desarrollo rural
	Hacienda	Deuda
	Servicios y obras públicas	Empresas públicas
	Servicios y obras públicas	Energía y electrificación
	Servicios y obras públicas	Espacio aéreo y aeropuertos internacionales y nacionales
	Hacienda	Fondos fiduciarios y de inversión
	Servicios y obras públicas	Meteorología
	Planificación del desarrollo	Ordenamiento territorial
	Planificación del desarrollo	Organización territorial
	Hacienda	Patrimonio del Estado
	Planificación del desarrollo	Pesos, medidas, horas oficiales
	Planificación del desarrollo	Planificación y coordinación
	Hacienda	Política económica
	Hacienda	Política fiscal
	Hacienda	Política monetaria
	Planificación del desarrollo	Programación de operaciones
	Desarrollo rural, agropecuario, biodiversidad y medioambiente	Sanidad
	Servicios y obras públicas	Servicios y obras públicas-General
	Hacienda	Sistema financiero
	Servicios y obras públicas	Transporte (caminos, ferrocarriles y vías fluviales)
Producción y microempresa	Turismo	
<b>RECURSOS NATURALES</b>	Agua	Agua potable
	Minería	Áridos y agregados
	Agua	Cuencas
	Hidrocarburos	Explotación de hidrocarburos
	Minería	Explotación de minerales
	Recursos naturales	Gestión forestal indígena
	Hidrocarburos	Hidrocarburos-General
	Hidrocarburos	Industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos
	Minería	Industrialización, distribución y comercialización de minerales
	Minería	Minería-General

	Recursos forestales	Recursos forestales-General
	Agua	Recursos hídricos y riego
	Recursos naturales	Recursos naturales-General
	Recursos naturales	Reservas fiscales y patrimonio natural
SOCIALES	Salud y deportes	Calidad de salud
	Educación y cultura	Calidad educativa
	Vivienda y urbanismo	Catastro
	Justicia	Códigos
	Justicia	Conciliación
	Justicia	Consejo de magistratura
	Control y participación social	Control social
	Control y participación social	Control y participación social-General
	Trabajo	Cooperativismo
	Justicia	Defensa del consumidor
	Justicia	Defensa del Estado
	Justicia	Defensoría del Pueblo
	Salud y deportes	Deporte y recreación
	Justicia	Derecho a defensa
	Justicia	Derecho a la libertad
	Justicia	Derecho a la privacidad
	Trabajo	Derechos laborales
	Justicia	Derechos Reales
	Justicia	Derechos, deberes y garantías colectivos
	Vivienda y urbanismo	Desarrollo urbano
	Salud y deportes	Donaciones y trasplantes
	Educación y cultura	Educación privada
	Educación y cultura	Educación superior
	Educación y cultura	Educación técnica
	Educación y cultura	Educación y cultura-general
	Justicia	Garantía constitucional
	Justicia	Garantía de veracidad y responsabilidad
	Justicia	Género y generacional
	Gestión de riesgos y atención de desastres	Gestión de riesgos y atención de desastres-General
	Educación y cultura	Incentivos educativos
	Justicia	Juicios a autoridades jerárquicas
	Justicia	Jurisdicción ordinaria e indígena originaria campesina
	Justicia	Justicia-General
	Salud y deportes	Lotería y juegos de azar
	Salud y deportes	Medicina tradicional
	Justicia	Ministerio Público
	Control y participación social	Participación social
	Educación y cultura	Promoción y patrimonio cultural
	Tierra	Propiedad agraria
	Salud y deportes	Salud y deportes-general
Justicia	Seguridad de las personas	
Salud y deportes	Seguridad social	
Tierra	Territorio indígena originario campesino	
Tierra	Tierras-General	
Trabajo	Trabajo-General	
Justicia	Tribunal Agroambiental	
Justicia	Tribunal Constitucional	
Justicia	Tribunal Supremo	
Vivienda y urbanismo	Vivienda y urbanismo-general	

Fte. **LOPEZ VALVERDE**, Rafael. *Clasificador competencial: Constitución Política del Estado, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez, Leyes Sectoriales y Sentencia Constitucional N° 2055/2012 del 16 de octubre del 2012*

Explica el autor del Clasificador, que las competencias en el modelo boliviano son producto de la combinación del alcance material: educación, salud u otro y un alcance facultativo

con 3 elementos: legislar, reglamentar y ejecutar; para ejemplificar su funcionamiento lo compara al de una familia con muchos miembros en el que se reparten o asignan tareas. En tal sentido, aclara que la familia boliviana tiene cerca de 350 miembros, reunidos en 5 grupos: nacional (1), departamental (9), regional (1), municipal (328) e indígena originario campesino (11).<sup>627</sup>

Prosigue indicando que la novedad del modelo de asignación competencial boliviano no radica en el alcance material, sino en el alcance facultativo y sus combinaciones<sup>628</sup>. Luego que sobre cada una de las facultades y su alcance material, existe la habilitación o negación de transferir o delegar, todo o parte de la competencia, y que esto sólo ocurriría con los titulares de las competencias exclusivas. Aclara que el sistema boliviano es tan flexible que todas las combinaciones viables de transferencias o delegaciones competenciales superan el número de 13.000 posibilidades.

Con relación a los tipos de competencia: privativa, exclusiva, concurrente y compartidas, los denomina “llaves de competencia” porque permiten el acceso de todas o partes de las facultades ejercitables sobre la materia.<sup>629</sup>

Luego, afirma que la CPE y la LMAD, establecen 7 términos para denotar “movilidad competencial”: *asignar, distribuir, atribuir, conferir, traspasar, transferir y delegar*. La movilidad en sus 7 formas puede dividirse entre el “momento previo al ejercicio” y los “momentos en que se ejercen las competencias”. Considera que los 3 primeros términos pertenecen a la categoría de “previo el ejercicio” (*Asignación, atribución y distribución*), y que éstos son antónimos de los otros 3 (*conferir, transferir y delegar*) que corresponden a la categoría de “momentos en que se ejercen las competencias”.

Aclara que los catálogos de la CPE son producto de la asignación, mientras que la

---

<sup>627</sup> LOPEZ VALVERDE, Rafael. *Clasificador competencial:...* Op. Cit. Pág. 7

<sup>628</sup> MARTÍN MATEO, Ramón. *Manual de derecho autonómico*. 2da. Edición. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Madrid-España.1986. Págs. 188 a 192. Para contrastar la tipología competencial adoptada con el modelo boliviano respecto de la seguida por el modelo español, apartándose de la clasificación tradicional y teniendo presente el doble juego de la cláusula residual, este autor formula la siguiente distinción: 1) Competencias integrales (son las de carácter exclusivo total sobre un sector completo o subsector circunscrito), 2) Competencias compartidas, que pueden recibir la simultánea calificación de “compartida-exclusiva” (cuando la incidencia en una materia se realiza desde distintos planos: legislativo, reglamentario, ejecutivo adjudicados en monopolio al Estado o a determinadas Comunidades) y “compartida-concurrente” (cuando las intervenciones son del mismo grado y cualificación); 3) Competencias exclusivas, en las que la exclusividad está referida a una o más potestades adjudicadas a un ente público sobre un sector o subsector de materias; y finalmente, 4) Competencias concurrentes (suponen la simultánea habilitación, legislativa o ejecutiva, en un mismo ámbito material, cuyo ejercicio en el derecho comparado se conoce como “competencias paralelas”).

<sup>629</sup> LOPEZ VALVERDE, Rafael. *Clasificador competencial:...* Op. Cit. Págs. 7-13.



distribución está vinculada al reparto de los componentes competenciales. En cambio, la atribución solo operaría en la cláusula residual, de la que se hablará más adelante al igual que la transferencia y delegación. Finalmente, los términos *conferir* y *traspasar* solo aplican a las autonomías regionales, los que considera sinónimos aglutinadores de las acciones de *transferir* y *delegar*<sup>630</sup>

### VI.3. Cláusula residual.

La Norma Suprema Boliviana no define la cláusula residual<sup>631</sup>, pero se desprende del siguiente precepto:

*Artículo 297. (...)*

*I. Las competencias definidas en esta Constitución son:*

*a) Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.*

*b) **Exclusivas**, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva,  **pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.***

*c) Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.*

*d) Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza.*

---

<sup>630</sup> LOPEZ VALVERDE, Rafael. *Clasificador competencial:...* Op. Cit. Págs. 14-16.

<sup>631</sup> BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos, Conceptos, Consensos en torno a las autonomías.* Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008. Págs. 113-114. Advierte este autor que el diseño territorial no puede prever todas las eventualidades y para ello, las cláusulas de cierre son herramientas que permiten encarar estos problemas. Entre ellas se destacan cuatro: 1) Procedimiento de intervención interterritorial, b) Cláusula residual, c) Cláusula de colisión, y d) Solución jurisdiccional de un conflicto constitucional. En el primer caso, explica que ocurre incluso en los entes federados tales como Alemania, donde aplica la “coerción federal”, y su ente federado no cumpliera sus obligaciones estatales, el Ejecutivo federal puede adoptar las medidas necesarias para que con autorización de la Cámara Alta Territorial, se reencamine al ente federado incumplido. En cambio, la cláusula residual se refiere a la asignación de competencias no previstas en la ley. Así en Alemania, todo lo que no está asignado al nivel nacional es responsabilidad del meso. En España, lo que no esté asignado al Estado podrá ser asumidos por las comunidades autónomas a través de sus Estatutos. En Canadá en cambio y a semejanza de Bolivia, se presume que las tareas no previstas son del nivel nacional. La otra cláusula de cierre busca zanjar los casos de colisión competencial y en Alemania, se resolvió este problema con la famosa disposición del art. 30 de su Constitución: “derecho federal rompe derecho meso”, pero no aplica en aquellos casos en los que la asignación competencial ha sido claramente atribuida y sólo ocurre cuando dos normas procesan un mismo tema con resultados diferentes. Finalmente, menciona el rol de importancia de los tribunales constitucionales en la resolución de conflictos competenciales entre los niveles territoriales, aunque países como Sudáfrica exigen que las instancias no jurisdiccionales sean agotadas antes de que los conflictos se resuelvan por esta vía, y se a los tribunales la potestad de evaluar si realmente fue así.

*La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.*

***II. Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley.***

Del artículo constitucional citado se infiere que la Constitución manda una presunción legal en favor del nivel central del Estado como titular de toda competencia no prevista en su catálogo o listado primario. Aunque no lo diga textualmente, al señalar este articulado en su parte *in fine* que el nivel central en este caso, podrá a su vez transferir o delegar la “competencia no prevista”, se deduce entonces que por sus características la “competencia no prevista” sería entonces una “competencia exclusiva”, pues de acuerdo a la CPE sólo en la competencias exclusivas se pueden hacer transferencias o delegaciones (Artículo 297-I núm. 2).

Sin embargo, la LMAD apartándose de este razonamiento desprendido de la disposición constitucional referida, al definir la cláusula residual, agrega una facultad que la CPE no otorga al nivel central: la asignación de competencias no previstas. Esto resulta, por tanto, **inconstitucional**, toda vez que el Poder Constituido (Asamblea Legislativa Plurinacional) estaría usurpando funciones que corresponden al Poder Constituyente pues sólo a éste corresponde redactar el texto constitucional y para que el mismo pueda ser alterado, suprimido o complementado, previó un procedimiento específico de reforma total o parcial a la Constitución (Artículo 411 CPE), siendo ésta la vía idónea y no una ley, por más que provenga del nivel central del Estado<sup>632</sup>.

Para una mejor comprensión, examinemos la forma en que la LMAD define a la cláusula residual:

***Artículo 72. (CLÁUSULA RESIDUAL). Las competencias no incluidas en el***

---

<sup>632</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009. **Artículo 411. I.** *La reforma total de la Constitución, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo. La convocatoria del referendo se realizará por iniciativa ciudadana, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el Presidente del Estado. La Asamblea Constituyente se autorregulará a todos los efectos, debiendo aprobar el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros presentes. La vigencia de la reforma necesitará referendo constitucional aprobatorio.*

*II. La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por dos tercios del total de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio.*

*texto constitucional de acuerdo al Parágrafo II del Artículo 297 de la Constitución Política del Estado serán atribuidas al nivel central del Estado y éste definirá mediante Ley su asignación de acuerdo al Parágrafo I del mismo Artículo.*

En consecuencia, salta a la vista la sustancial diferencia con el precepto constitucional no sólo en la forma sino en el fondo, pues a partir de la facultad de “asignación” de competencias el nivel central a través de su Órgano Legislativo Plurinacional puede decidir a qué nivel y que tipo de competencia asignarle. Vale decir, esta prerrogativa le permite discriminar discrecionalmente qué componente de la materia “asignará”, a quién o quiénes y el tipo de competencia, favoreciendo en algunos casos a algún determinado nivel, pero perjudicando a otros al vetarlos de toda posibilidad de intervención de la materia o distribuirle facultades muy limitadas.

En cambio, del artículo 297-II de la CPE se tiene que el nivel central del Estado como titular de toda competencia no prevista sólo podría realizar transferencias o delegaciones, las cuales sólo operan en las facultades reglamentarias y ejecutivas que se pueden ejercer sobre la materia, pues el titular siempre conserva el ejercicio de la facultad legislativa. Las particularidades de ambas figuras serán examinadas más adelante en este Capítulo.

Empero, se resalta la manifiesta inconstitucionalidad del artículo 72 de la LMAD y que el guardián de la Ley Fundamental debería ser el primero en advertirlo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional aplica este articulado en la mayoría de sus fallos y hasta lo valida implícitamente concluyendo que la distribución de competencias que hace la CPE tendría un carácter cerrado y que por la cláusula residual contenida en la LMAD ningún gobierno autónomo podría ampliar su competencia, pues todo lo no previsto pertenece al nivel central, quien podrá “asignarla”. Así lo ha expresado en el siguiente fallo:

*“(…) La ya citada SCP 2055/2012, también expresó que: “Asimismo, del análisis de la distribución de competencias efectuada por el Constituyente, se advierte que ésta es de carácter cerrado, esto implica, que ningún nivel de gobierno puede ampliar sus competencias a través de la asunción competencial en sus estatutos y cartas orgánicas sobre aquellas competencias que no hayan sido asumidas por otros niveles de gobierno, sino únicamente deben circunscribirse al ejercicio de las competencias expresamente establecidas en el listado competencial para su correspondiente nivel de*

*gobierno, lo que ciertamente supone una obligatoriedad en la asunción de las competencias, sin que ello implique, tratándose de las competencias exclusivas, que éstas deban ser ejercidas de manera obligatoria de una sola vez, pues el ejercicio competencial debe ser entendido bajo el principio de gradualidad establecido en el artículo 269 de la CPE, principio en virtud del cual las entidades territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades”.*

*Es importante señalar que el artículo 297.II de la CPE, establece que: “Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por ley”.*

***En el marco de ese mandato constitucional el artículo 72 de la LMAD, estipula que: “Las competencias no incluidas en el texto constitucional de acuerdo al Parágrafo II del Artículo 297 de la Constitución Política del Estado serán atribuidas al nivel central del Estado y éste definirá mediante Ley su asignación de acuerdo al Parágrafo I del mismo Artículo”.***

***Ello significa la posibilidad de una asignación competencial secundaria extra Constitución, entendiéndose como asignación competencial primaria la establecida por el catálogo competencial de la Ley Fundamental. Es decir, que el nivel central del Estado, está llamado a adjudicarse aquellas competencias que no se encuentran en la norma constitucional, lo que implica también una obligación de redistribución de dicha competencia -a las entidades territoriales autónomas-, en el marco del principio de subsidiariedad.<sup>633</sup>***

Es decir, el Tribunal Constitucional lejos de escudriñar el sentido del precepto contenido en el artículo 297-II de la CPE, donde indubitablemente notaría que si bien es cierto, toda competencia no prevista pertenece al nivel central del Estado, por la presunción legal que ordena la Norma Suprema en su favor; no obstante, este articulado sólo le permite al nivel central “transferirla” o “delegarla”. La CPE no dice “asignación”, pues ésto lo dice sólo la LMAD. Por tanto, en vez de concordar la LMAD con la CPE, el Tribunal está haciendo una operación a la inversa: está concordando la CPE a la LMAD. Por lo que cabe preguntarse: *¿Cuál es entonces la Norma Suprema que aplica este Tribunal para emitir sus fallos?...Pues pareciera que es la LMAD y no la CPE, lo cual es alarmante ya que en vez de primar la aplicación preferente de la Ley Fundamental, se estaría aplicando preferentemente*

---

<sup>633</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

la LMAD para motivar los fallos, incumpléndose la jerarquía normativa que establece el artículo 410 de la CPE.

Por su parte, el Profesor Caamaño realizando una interpretación pro-Constitución y autonomías y denominando a esta cláusula como “cláusula escoba”, explica lo siguiente:

*“(…) La cláusula residual, esa cláusula que dice que todas las competencias que no estén asignadas a un Departamento en su caso a una Comunidad Autónoma en España, serán competencias del nivel central; es así, cuando el proceso es de descentralización. Cuando el proceso es de federalización, lo que dice la Constitución de Estados Unidos y la jurisprudencia de su Tribunal Supremo o lo que dice la Constitución de la República Federal Alemana, es justamente lo contrario. La cláusula escoba barre en otra dirección: Todo lo que no ha sido expresamente dado a la Federación, es competencia de los Estados miembros de la Federación. Tener estas sencillas ideas claras es fundamental también, para entender después el juego de relaciones que existen entre los niveles que forman los Estados complejos, sean Federales o sean Autonómicos. Porque ni la cláusula o regla de subsidiariedad funciona igual, ni la cláusula residual funciona igual, ni las relaciones estructurales funcionan necesariamente igual. (…)*

*Pues bien esa lógica debiera llevar a pensar que la cláusula residual sólo puede aplicar después de que existen Estatutos. Está la Constitución, los titulares del derecho a la autonomía, asumen sus competencias en su Estatuto dentro de lo que le establece la Constitución, y sólo después todo aquello que no hayan asumido en sus Estatutos, aplicaríamos la cláusula residual, y en consecuencia el hecho de que, todo lo que no tengan en sus Estatutos, será del nivel central del Estado.*

*Sin embargo, cómo hay muchos Estatutos por hacer todavía, y algunos están en fase de adecuación a la propia Constitución, se utiliza la cláusula residual en alguno de estos pronunciamientos antes de que existan los Estatutos, como norma interpretativa de cierre, y esto afecta desde quien lo ve con los ojos del jurista persa, afectan a ese principio de voluntariedad, que sin embargo, es clave en la construcción de cualquier Estado autonómico”*

De lo expresado anteriormente, se concluye dos cosas fundamentales: 1) Que la cláusula residual definida por el artículo 72 de la LMAD transgrede la CPE al facultar al nivel

central del Estado a asignar competencias en vez de transferirlas o delegarlas como manda el artículo 297-II de la CPE; y 2) Que la cláusula residual descrita en el texto constitucional, debe ser concordada con el principio de voluntariedad contenido en el artículo 269 de la misma CPE.

A la luz de este nuevo entendimiento, la cláusula residual debería aplicarse después de que los gobiernos autónomos han elaborado sus Estatutos y Cartas Orgánicas, y no antes como lo ha interpretado equívocamente el Tribunal al aplicar la definición que da la LMAD y no la CPE, pues con ello ha “cerrado” todo el sistema competencial, concentrándolo a favor del nivel central del Estado, en desmedro de las autonomías.

Sin embargo, la definición que hace la LMAD ya ha traído consecuencias, pues en aplicación de este precepto legal el Tribunal Constitucional mediante Sentencia Constitucional N° 2055/2012 ha declarado constitucional el artículo 100 de la LMAD que por residualidad incorpora la competencia no prevista de “**gestión de riesgos y atención de desastres**”, distribuyendo componentes de la materia a todos los niveles de gobiernos en forma exclusiva, salvo las AIOC’s a las que reconocen como parte del sistema nacional de prevención y gestión de riesgos en coordinación con todos los niveles, pero que desarrollarán y ejecutarán sus sistemas acorde al manejo integral que históricamente tienen de sus territorios y conocimientos ancestrales.<sup>634</sup>

#### **VI.4. Transferencia y delegación de Competencias.**

Como se ha dicho anteriormente, de la tipología de competencias que hace la CPE se desprende que la transferencia o delegación de competencias entre niveles de gobierno, sólo es posible cuando el transferente o delegante ostenta exclusividad sobre la materia y por ende, puede ejercitar sobre la misma las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva.

Sin embargo, el artículo 297-I numeral 2) de la CPE únicamente admite la posibilidad de transferir o delegar las potestades reglamentaria o ejecutiva, pero no así la facultad legislativa, conforme se colige de la siguiente definición: “*I. Las competencias definidas en esta Constitución son: (...) 2. **Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene***

---

<sup>634</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. **Artículo 100. (GESTIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE DESASTRES NATURALES).** En aplicación del Parágrafo II del Artículo 297 de la Constitución Política del Estado y el Artículo 72 de la presente Ley se incorpora la competencia residual de gestión de riesgos de acuerdo a la siguiente distribución (...)

*sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas”.*

Esta disposición es ratificada por el artículo 70-I de la Ley N° 31 Marco de Autonomías y Descentralización que a la letra dice: ***“La transferencia o delegación de una competencia no implica la pérdida de la titularidad de la facultad legislativa, salvo lo dispuesto en el artículo de la presente Ley”.*** Con el *nomen juris* de “Cláusula Residual”, el artículo 72 de esta ley prevé que todas las competencias no incluidas en el texto constitucional conforme al párrafo II del Artículo 297 de la Constitución Política del Estado serán atribuidas al nivel central del Estado y éste definirá mediante Ley su asignación de acuerdo al párrafo I del mismo artículo.

Bajo esta premisa, el nivel central puede definir mediante ley si la competencia es privativa, exclusiva, concurrente o compartida con otros niveles de gobierno. Empero, por mandato del artículo 297-II de la CPE: *“Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley”.* Este precepto excluye a las competencias privativas, concurrentes y compartidas de la asignación por cláusula residual, toda vez que las únicas competencias que admiten transferencia o delegación son las exclusivas.

Ahora bien, por prohibición expresa del artículo 297-I numeral 1) de la misma Constitución no es posible transferir ni delegar competencias privativas del nivel central al encontrarse reservadas en su favor. La norma constitucional no habla al respecto sobre las competencias concurrentes y compartidas. Esta imprevisión legal no deberá ser entendida como una permisión o tácito consentimiento de la norma, fundándose equívocamente en el artículo 14-IV de la nueva C.P.E. (antes 32°): *“(…) 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”.* Pues dicho articulado está referido a la capacidad jurídica de las personas y no a la competencia de los órganos que integran la Administración Pública.

Pues aun cuando la competencia en el Derecho Público es comparable a la capacidad en el Derecho Privado, hay que diferenciar a ambas en su extensión dado que de la manera que en el derecho civil la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, inversamente en el derecho administrativo la incompetencia es la regla y la competencia la excepción. Por lo que todo asunto que no está expresamente normado como competencia de determinada autoridad administrativa, le está prohibido.

De otra parte, como se ha manifestado anteriormente, la asignación, atribución, reparto o distribución competencial es de índole constitucional en estricta observancia del artículo 297-I de la CPE concordante con el artículo 80 de la LMAD. De ahí que el párrafo II del artículo 297 de la CPE establezca como salvedad que: *“Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, quien podrá transferirla o delegarla por Ley”*

En cuanto a las exigencias que debe reunir la **transferencia de competencias**<sup>635</sup>, el artículo 75 de la LMAD dispone que:

*“La transferencia total o parcial de una competencia implica transferir su responsabilidad a la entidad territorial autónoma que la recibe, debiendo asumir las funciones sobre las materias competencias transferidas. La transferencia es definitiva y no puede ser, a su vez, transferida a una tercera entidad territorial autónoma, limitándose en todo caso a su delegación total o parcial. La transferencia se hará efectiva cuando las entidades territoriales autónomas emisora y receptora la ratifiquen por ley de sus órganos deliberativos”.*

Mientras que para que proceda la **delegación de competencias**, el artículo 76 de la LMAD establece que:

*“I. La delegación total o parcial de una competencia implica que el gobierno delegante no pierde la titularidad de la misma, asumiendo la responsabilidad la entidad territorial que la recibe. La delegación es revocable en los términos establecidos en el convenio de delegación competencial y no puede ser a su vez, transferida ni delegada total o parcialmente a una tercera entidad territorial autónoma. II. La delegación de una competencia que era ejercida efectivamente por la entidad que la confiere, incluirá los recursos, la infraestructura, equipamiento y los instrumentos técnicos y metodológicos que*

---

<sup>635</sup> CALONGE, Antonio, GARCIA J. Antonio y otro. *Autonomías y municipios: descentralización y coordinación de competencias*. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico-Universidad de Valladolid. España. 1995. Págs. 44-45. Explica este jurista que la distinción entre transferencia o delegación de competencias se presenta sin mayor dificultad cuando la transferencia forma parte de un proceso de descentralización de doble fase o etapa, vale decir, cuando ésta sea la culminación de un proceso previo de delegación transitoria o resulte complementaria de la transferencia. La atribución o transferencia es definida por este autor como el traslado legislativo de la titularidad de funciones o competencias entre personas jurídicas, lo que incluye recursos humanos y/o materiales adscritos a su desempeño especial.



*se hayan estado empleando para ello, así como la capacitación de personal y transmisión del conocimiento que forman parte de su ejercicio”.*

Cabe aclarar que la jurisprudencia constitucional ha declarado expresamente la constitucionalidad del artículo 75 de la LMAD relativo a las transferencias de competencias, e implícitamente validado el contenido del artículo 76 relativo a la **delegación**<sup>636</sup>, bajo los siguientes fundamentos:

*“(…) bajo una interpretación sistemática de la Constitución, puede concluirse que cuando la norma fundamental se refiere a la transferencia y delegación de competencias, se refiere a la transferencia de la titularidad de la facultad reglamentaria y ejecutiva, quedando por entendido que la facultad legislativa queda al margen del alcance de la transferencia o delegación competencial, por lo mismo, en las competencias exclusivas, la facultad legislativa queda siempre bajo la titularidad del nivel de gobierno que corresponda y que fue asignado por la Constitución al determinar las competencias exclusivas del nivel central, así como de las competencias exclusivas que corresponden a cada una de las entidades territoriales autónomas.*

*Bajo el mismo orden de interpretación debe precisarse que únicamente las competencias exclusivas son susceptibles de ser transferidas y/o delegadas, y no así las competencias privativas, concurrentes ni compartidas, conforme puede inferirse de lo previsto en el artículo 297.I de la CPE, en el entendido que en las competencias privativas, por mandato constitucional ninguna de las tres facultades se transfiere ni delega por estar reservadas para el nivel central del Estado. En el mismo orden, en las competencias concurrentes, no existe delegación o transferencia de competencias, toda vez que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.*

---

<sup>636</sup> CALONGE, Antonio, GARCIA J. Antonio y otro. *Autonomías y municipios: descentralización y coordinación de competencias*. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico-Universidad de Valladolid. España. 1995. Págs. 47-57. Prosigue este autor manifestando que sobre la delegación existen varias figuras jurídicas relacionadas (delegación legislativa, delegación interorgánica, delegación de atribuciones, etc.) pero la que corresponde a entes territoriales se denomina doctrinalmente “delegación intersubjetiva”.

Descansa en el principio de unidad y permite que los entes receptores tengan la oportunidad de intervenir en la conformación de materias o actividades, que por razones de eficacia permiten la participación de un escalafón inferior de la estructura territorial del Estado. En toda delegación deben tomarse en cuenta 3 aspectos importantes: otorgamiento (normativa, acto administrativo del delegante o acuerdo de sujetos implicados), extinción (causas de carácter normal y anormal) y dirección (facultades de inspección y control de oportunidad que el ente delegante se reserva).

*Del mismo modo, en las competencias compartidas, la legislación básica sólo corresponde al nivel central del estado, en tanto que la legislación de desarrollo, así como la reglamentación y ejecución corresponden a las entidades territoriales autónomas; por lo tanto, de acuerdo con el molde constitucional la transferencia de competencias se encuentra vinculada al proceso en el cual se cambia la titularidad de las facultades reglamentaria y ejecutiva que se tiene sobre una materia de un nivel de gobierno a otro.<sup>637</sup>*

De los articulados y jurisprudencia antes glosados, se tiene como **afinidades o semejanzas** entre ambas figuras jurídicas, las siguientes:

1. En ambos casos, se ceden o traspasan sólo las potestades reglamentarias y ejecutivas de una competencia exclusiva, que la norma llama indistintamente “responsabilidades”.
2. No se pierde la titularidad de la potestad legislativa.
3. La entidad o gobierno que transfiere o delega competencias se llama “emisor”
4. La entidad territorial autónoma que asume la responsabilidad de otra se llama “receptora”.
5. La transferencia o delegación de competencias puede ser total o parcial.
6. En apego al artículo 297-II de la CPE, tanto la transferencia como la delegación de competencias deberían hacerse sólo por ley.
7. Por el artículo 77-I de la LMAD, debe ser comunicada al Servicio Estatal de Autonomía (SEA) y conlleva la definición de recursos económicos necesarios para su ejercicio.
8. Por el artículo 77-III de la LMAD, el SEA emitirá de oficio un informe técnico respecto de la transferencia o delegación de competencias entre entidades.
9. Por el artículo 77-III de la LMAD, las entidades pueden pedir cooperación técnica en los procesos de transferencia o delegación competencial al SEA.

---

<sup>637</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

Entre las **diferencias o distinciones** de ambas figuras pueden apuntarse son las siguientes:

**Diferencias entre transferencia y delegación de competencias**

Transferencia	Delegación
1. La LMAD no distingue a la entidad o gobierno que transfiere de la que recibe la competencia (“transferente”).	1. La LMAD, denomina a la entidad o gobierno que cede sus facultades reglamentarias y ejecutivas: “delegante”.
2. Es definitiva e irrevocable	2. Es temporal y revocable.
3. Las potestades transferidas no pueden a su vez transferirse a una tercera, pero pueden delegarse total o parcialmente.	3. Las potestades delegadas no pueden a su vez transferirse ni delegarse, total o parcialmente, a una tercera entidad.
4. Se efectiviza cuando se ratifica por ley.	4. La LMAD no exige ley para su efectivización, pero prevé la suscripción de un convenio de delegación competencial.
5. La LMAD no menciona lo que incluye esta figura, pero por <i>ratio legis</i> no podría ser menos que lo previsto para la delegación y por el artículo 305 de la CPE deberá estar acompañada de la fuente de recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio.	5. Incluye recursos, infraestructura, equipamiento e instrumentos técnicos y metodológicos que se hayan estado empleando para ello, así como la capacitación de personal y transmisión del conocimiento que forman parte de su ejercicio <sup>638</sup> .

Fte. Elaboración propia

Una última distinción que conviene realizar, es la relativa a las figuras de “transferencia y delegación”<sup>639</sup> que regula la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo, del 23 de abril

<sup>638</sup> **MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.** *Puesta en práctica de los acuerdos autonómico de 1992 y sus efectos sobre el Estado autonómico.* 1era. Edición. Edita Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid-España. 1996. Págs. 22-23. Un ejemplo práctico que puede extractarse de la experiencia española en este tema, fue el procedimiento y método seguido durante la negociación de Acuerdos Autonómicos suscritos en 1992, vía la utilización del art. 150.2 de la Constitución Española a objeto de ampliar competencias de 10 Comunidades Autónomas, ya sea por delegación o transferencia. El desarrollo de la negociación de los traspasos de servicios siguió los siguientes principios: 1) Los traspasos que afectaran a una sola Comunidad se abordarían prioritariamente, 2) Negociación en una primera etapa de los traspasos relacionados con aquellos títulos competenciales en los que no existían medios específicos para su prestación o en los que los medios no podían constituir condición para el ejercicio de la competencia, 3) Traspasos que se abordarían en una segunda etapa, 4) Negociación del traspaso en materia de enseñanzas universitarias separando el título general de enseñanza, 5) Materias en las que no era necesario poner en práctica un proceso de traspasos, 6) Abordar con todas las Comunidades los procesos de traspaso no vinculados a la ampliación de competencias, y 7) Mantener el mismo tratamiento dado a las Comunidades Autónomas del art. 151 de la Constitución, es decir, igualdad jurídica de trato.

<sup>639</sup> **TORNOS MAS, Joaquín.** *La Reforma de la Administración Periférica del Estado.* **GENERALITAT DE CATALUNYA. INSTITUT D’ESTUDIS AUTONÒMICS.** *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas.* 1era. Edición. Viena Serveis Editorials, S.L. Barcelona-España. 1997. Págs. 40-45. Según este autor la alteración del régimen competencial es posible a partir del art. 150.2 de la Constitución Española con las figuras de transferencia y delegación de competencias. La primera supone un traspaso de titularidad de la competencia, pero sólo será posible en los casos en los que se pretenda actuar sobre una competencia de carácter residual. En cambio, en la delegación de competencias se produce el traspaso del ejercicio de la competencia cuya titularidad permanece en manos del Estado. La menor intensidad de lo traspasado responde a que en este supuesto se actúa sobre competencias que pertenecen al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.

Existe otra figura que también puede darse, cual es la “encomienda de gestión” que permite alterar el ejercicio de las competencias entre distintas entidades administrativas públicas, pero se limita a actividades de carácter material, técnico o de servicios, sin que tal cesión del ejercicio de la competencia comporte cesión de la titularidad de ésta ni de los elementos sustantivos. Si ocurre entre órganos de distintas Administraciones Públicas se llevará a cabo a través de la firma de un convenio. Se trata de utilizar instrumentalmente el aparato de otra Administración para la gestión de un servicio propio. Por tanto, no existe traspaso de medios materiales ni personales, pues lo que se pretende es utilizar los medios ya existentes en otra Administración. Finalmente, a través de la suscripción de convenios entre la Administración estatal y autonómica se han establecido formas de relación entre Administraciones con incidencia en el ejercicio de las respectivas competencias. A través de estos convenios se concretan diversos aspectos que habían quedado abiertos en los respectivos reales decretos de traspasos, estableciendo procedimientos concertados y mixtos de actuación.

de 2002, que pese a su carácter constitucional sigue vigente y que en su ámbito de aplicación incluye a la Administración nacional, administraciones departamentales, entidades descentralizadas o desconcentradas; Gobiernos Municipales y Universidades Públicas.

En tal sentido, cabe agregar que en el momento en que fue emitida esta norma se encontraba vigente la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa, por cuyo régimen las entonces Prefecturas representaban al Poder Ejecutivo a nivel departamental, en cuyo mérito quedaban inmersas en la Ley N° 2341; no obstante, el cambio constitucional y abrogación de la Ley N° 1654, el procedimiento administrativo previsto en la Ley N° 2341 al presente resulta aplicable a los Órganos Ejecutivos de los Gobiernos Autónomos Departamentales, como parte de la Administración Pública en general y por analogía respecto de los Gobiernos Municipales y Universidades Públicas, cuyo régimen autonómico antecede al departamental.

Entrando en materia, es menester resaltar que al rigor de lo dispuesto en el artículo 5-II de la Ley N° 2341: *“La competencia atribuida a un órgano administrativo es irrenunciable, inexcusable y de ejercicio obligatorio, y sólo puede ser **delegada**, sustituida o avocada<sup>640</sup> conforme a lo previsto en la presente Ley”*. Respecto de la **delegación** el artículo 7 establece su procedencia bajo las siguientes condiciones: *“I. Las autoridades administrativas podrán delegar el ejercicio de su competencia para conocer determinados asuntos administrativos, por causas justificadas, mediante resolución expresa, motivada y pública. Esta delegación se efectuará únicamente dentro de la entidad pública a su cargo.”*

En este párrafo se define la procedencia de la **delegación de atribuciones o facultades sólo al interior de la entidad delegante**, vale decir, con relación a sus órganos

---

<sup>640</sup> Para la **SUSTITUCIÓN** el art. 8 de la Ley N° 2341 establece lo siguiente: *“I. Los titulares de los órganos administrativos podrán ser sustituidos temporalmente en el ejercicio de sus funciones en casos de vacancia, ausencia, enfermedad, excusa o recusación. El sustituto será designado conforme a reglamentación especial para cada sistema de organización administrativa aplicable a los órganos de la Administración Pública comprendidos en el artículo 20 de la presente Ley. II. La sustitución no implica alteración de las competencias y cesará tan pronto como cese la causa que la hubiera motivado.”*

En cambio, la figura de **AVOCACIÓN** está explicada en el art. 9 de la misma Ley en los siguientes términos: *“I. Las autoridades administrativas jerárquicas podrán avocar para sí la competencia de conocer asuntos que correspondan a sus órganos o autoridades administrativas dependientes. La avocación se realizará mediante resolución expresa motivada, pública y cuando concurran circunstancias de índole técnica, económica o legal que así lo justifiquen.*

*II. La autoridad administrativa jerárquica avocante será exclusivamente responsable por el resultado y desempeño de las funciones, deberes y atribuciones emergentes de la avocación, conforme a la Ley N° 1178, de Administración y Control Gubernamentales y disposiciones reglamentarias.*

*III. La avocación no será aplicable en las relaciones administrativas de tuición ni en los Sistemas de Regulación señalados en el Artículo 2°, párrafo I, inciso a) de la presente Ley.”*

desconcentrados por la relación de dependencia jerárquica-funcional. No se aplicaría respecto de las entidades descentralizadas, toda vez que éstas no forman parte de la entidad que ejerce tuición sobre ellas, por tratarse de una persona jurídica distinta, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Otro aspecto que se desprende de dicho párrafo es que al interior de una entidad, **sólo es posible delegar el ejercicio de potestades ejecutivas** (asuntos administrativos) que le han sido conferidas al órgano delegante o a su representante legal, lo que debe estar motivado en una resolución expresa emitida por su Máxima Autoridad Ejecutiva, o cualquier acto administrativo con carácter general, con carácter definitivo en los términos del artículo 27 de la Ley N° 2341.

Para la justificación exigida es previsible la necesidad de un sustento técnico, económico o legal dentro de un informe respectivo, que sea reflejado en la parte considerativa de la resolución o decreto a emitirse. Prosigue el artículo 7-II de la ley referida, estableciendo que: *“El delegante y el delegado serán responsables solidarios por el resultado y desempeño de las funciones, deberes y atribuciones emergentes para el ejercicio de la delegación, conforme a la Ley N° 1178, de Administración y Control Gubernamentales de 20 de julio de 1990 y disposiciones reglamentarias”*.

En este punto estriba la principal diferencia respecto de la responsabilidad que pueda devenirle a un ente que ejerza tuición sobre otro en los términos del artículo 27 de la Ley N° 1178 SAFCO, en alguna manera mitigada por el control externo posterior a realizarse sobre las operaciones de este último, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al órgano contralor, así como la mera vigilancia de la implementación y funcionamiento de los sistemas de Planificación e Inversión Pública, Administración y Control Interno que debe efectuar la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad descentralizada sobre la que se ejerce tuición, quien en todo caso es directamente responsable del grado de implementación de dichos sistemas.

En cambio, dentro de la figura de delegación la responsabilidad entre el órgano delegante y delegado por el resultado y desempeño de la funciones, deberes y atribuciones es solidaria. El término “Solidaridad”, proviene del latín *“solidum”*, expresa la idea de totalidad. La solidaridad, como una de las tantas clases de obligaciones previstas en el Código Civil<sup>641</sup> en

---

<sup>641</sup> CODIGO CIVIL DE BOLIVIA, Decreto Ley 12760, del 02 de abril de 1976, modificado por la Ley N° 1760 de Abreviación Procesal Civil y Asistencia Familiar, del 28 de febrero de 1997.

su artículo 433, exige en uno u otro caso: 1) Pluralidad de acreedores o deudores, 2) Unidad de prestación y 3) Voluntad del que asume la obligación o del que la constituye, o disposición de la ley.

El efecto principal de la obligación solidaria es su prestación integral, principio virtual en ella, sin el cual no puede existir solidaridad. Bajo esta premisa, cada deudor u obligado representa a los demás en la obligación de pagar y se considera como si fuese solo, de manera que, el acreedor puede dirigirse a su elección, contra cualquiera de los deudores solidarios y pedir el pago de la totalidad. Sin embargo, como se tiene expresado, la obligación solidaria tiene dos caras: una, que mira a los acreedores, otra a los deudores.

En el primer caso, el beneficio de las obligaciones se divide *ipso jure* entre los varios acreedores solidarios por partes iguales, excepto si alguno de ellos prueba tener un derecho exclusivo o más importante que los demás. En cuanto a los deudores, si el acreedor exige y obtiene de uno sólo de los deudores la integridad de la prestación, nace *ipso facto* el derecho del deudor que paga a repetir contra sus co-obligados. Este último caso sería el aplicable para la relación “delegante-delegado”, en caso de hallarse responsabilidad ejecutiva, administrativa, civil o penal en los términos de la Ley N° 1178 SAFCO, por el resultado y desempeño de las funciones, deberes y atribuciones emergentes de la delegación.

La acción de repetición es el medio que provee la división de la carga del cumplimiento entre todos los codeudores interesados. Su justificación radica en el concepto de representación recíproca o de fianza mutua entre codeudores solidarios, que algunos autores sostienen, está en el concepto de comunidad de intereses, por cuya virtud cada codeudor está obligado a abonar, la parte de la deuda que le era propia y tenía interés en ver extinguida.

Acto seguido, analizaremos el artículo 7 párrafo III de la precitada Ley N° 2341 que excluye del ámbito de la delegación las siguientes materias:

*“En ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a:*

- a) Las facultades que la Constitución Política del Estado confiere a los poderes públicos;*
- b) La potestad reglamentaria;*
- c) La resolución de recursos jerárquicos, en el órgano administrativo que haya*

*dictado el acto objeto del recurso.*

*d) Las competencias que se ejercen por delegación; y*

*e) Las materias excluidas de delegación por la Constitución Política del Estado, o por una Ley”.*

Con relación a la potestad reglamentaria cabe aclarar que dicha exclusión ha sido modulada cuando se trata de delegación de competencias entre niveles de gobierno admitiendo su viabilidad por el artículo 297-II numeral 2) de la CPE cuando se trate únicamente de competencias exclusivas de entre las listadas en el artículo 300-I de la misma Constitución, cumpliendo los votos del artículo 76 de la LMAD. Es decir, que no podría válidamente delegarse el ejercicio de competencias privativas por prohibición expresa de la misma CPE, pero tampoco en las competencias concurrentes y compartidas por su misma imprevisión en la norma constitucional, bajo el presupuesto de que todo lo que no está expresamente permitido en el ámbito competencial, está prohibido, conforme se tiene explicado líneas arriba.

Sin embargo, al interior de la entidad territorial autónoma, su Máxima Autoridad Ejecutiva no podría válidamente delegar el ejercicio de ninguna de las materias excluidas en el párrafo III del artículo 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Particularmente, en lo que refiere a la facultad reglamentaria debe considerarse que la prohibición comprendería, por ejemplo, la delegación de emisión de decretos departamentales que desarrollen o normen leyes departamentales. Añade el artículo 7-IV de la mentada Ley de Procedimiento Administrativo que: *“Las resoluciones administrativas dictadas por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante, sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral II de este artículo”*. Es decir, que en aquellas resoluciones o actos administrativos con carácter definitivo efectuados por el órgano o servidor público delegado como consecuencia de la delegación de funciones, deberá dejarse constancia que se trata de un acto realizado por delegación a los fines de que terceras personas tomen conocimiento de este hecho y sea vinculante al órgano delegante.

Estipula el párrafo V del artículo 7 de la Ley N° 2341 que: *“La delegación es libremente revocable, en cualquier tiempo, por el órgano que la haya conferido sin que ello afecte ni pueda afectar los actos dictados antes de la revocación”*. Este aspecto es coincidente con la característica de temporalidad y revocabilidad establecida en el artículo 76 de la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización para la delegación de competencias entre niveles de gobierno. Obviamente, la revocatoria de la delegación debe realizarse con la

misma solemnidad que para su otorgación, con el fin de evitar daños a terceros y dejar constancia de la fecha a partir de la cual el órgano delegante asume las funciones por sí mismo, corriendo efectos a futuro y nunca retroactivamente.

Finalmente, el párrafo VI del artículo 7 de la Ley Nº 2341 de Procedimiento Administrativo dispone que: *“La delegación de competencia y su revocación surtirán efecto a partir de la fecha de su publicación en un órgano de prensa de circulación nacional”*. Sin embargo, cabe recordar que por el artículo 135-I de la Ley Nº 031 Marco de Autonomías y Descentralización: *“Las entidades territoriales autónomas crearán una gaceta oficial de publicaciones de normas. Su publicación en este órgano determinará la entrada en vigencia de la norma”*.

En tal sentido, siendo éste el medio oficial de publicaciones de las entidades territoriales autónomas y considerando que por principio universal de derecho una norma posterior deroga la anterior, podrá válidamente publicarse la resolución que otorga o revoca la delegación de competencias al interior del Gobierno Autónomo en su Gaceta Oficial con los mismos efectos jurídicos que si se realizara en un órgano de prensa de circulación nacional, salvo que para alcanzar mayor difusión y ampliar la jurisdicción y población que tome conocimiento de este hecho, se decida publicarse en este último. Finalmente, cabe expresar que es posible delegarse funciones ejecutivas entre servidores públicos de una misma entidad, cumpliendo las formalidades descritas en el artículo 7 de la Ley Nº 2341 De Procedimiento Administrativo.

#### **VI.5. Conflictos de Competencias.**

Algunos autores, equiparan al “conflicto de competencias”<sup>642</sup> como al “conflicto de leyes”, entendiéndolo en este último caso, como a la controversia que se produce cuando concurren dos o más normas de Derecho Positivo, cuya aplicación o cumplimiento simultáneo resulta imposible o incompatible; incompatibilidad que puede presentarse en el tiempo o en el espacio dentro de un ordenamiento jurídico, o por coincidencia de legisladores de dos o

---

<sup>642</sup> **PÉREZ MORENO**, Alfonso, **ESCRIBANO COLLADO**, Pedro y otros. *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, Organización y Convenios*. Ediciones del Instituto García Oviedo. Sevilla-España. 1980. Págs. 33-36. Explican los autores que el Estado se suele reservar el “núcleo esencial” de las normas estructurales del ordenamiento jurídico y que por la vía de principios generales de los derechos fundamentales y de las instituciones socio-económicas penetra con diversa intensidad en casi todos los reductos reservados a las Comunidades Autónomas. Para salvar esta situación el art. 150.3 de la Constitución Española prevé que las normas del Estado, prevalecerán en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal, será en todo caso supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas. No obstante, estos autores plantean la aprobación con quórum calificado de una Ley armonizadora, marcando con ello una inclinación hacia una tendencia de compatibilización legislativa.



más países.<sup>643</sup>

Por su parte, Balaguer considera que la proliferación de categorías normativas y de criterios del ordenamiento conlleva el aumento de conflictividad en la misma y una mayor dificultad para resolver los conflictos. Advierte que no hay uniformidad en la determinación de los supuestos conflictuales y la consideración que deban tener la validez de las normas incompatibles para establecer si hay o no conflicto. A esto denomina “*conflictos normativos*” y pueden ser de dos clases: De primer grado y de segundo grado.<sup>644</sup>

Otros autores en cambio, opinan que los conflictos de competencias<sup>645</sup> se generan cuando dos o más órganos se consideran competentes para adoptar la decisión de una materia y caso determinado (*conflicto positivo de competencia* entre dos tribunales, entre dos órganos administrativos, entre el Presidente de un Estado y el Órgano Legislativo sobre materias de ley o de reglamento autónomo, o entre este último Órgano y la Corte o Tribunal Supremo sobre lo que es materia de ley o de auto-acordado, etc.; o cuando dos o más órganos se consideran incompetentes para resolver la materia (*conflictos negativos*). Por lo que siendo la competencia de cada órgano irrenunciable, cada uno de ellos debe defender el ámbito de sus funciones o atribuciones frente a la injerencia de otros órganos.<sup>646</sup>

Se advierte que en caso de conflictos de competencias que se susciten en un mismo órgano, la regla es que resuelve el superior jerárquico (Ej. El Jefe o Director del Servicio Administrativo resuelve el conflicto entre dos Jefes de división o de áreas, el Presidente de Estado resuelve el conflicto de competencias entre dos Ministros de Estado, etc.). En cambio, los conflictos entre órganos con diferentes competencias pueden ser resueltos de acuerdo con el ordenamiento jurídico por Tribunales Constitucionales, Corte o Tribunal

---

<sup>643</sup> OSSORIO, Manuel. *Diccionario de...* Op. Cit. Pág. 152.

<sup>644</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento...* Op. Cit. Págs. 141-142.

<sup>645</sup> MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *El Estado Autónomo. Diccionario de Términos Autonómicos*. Tomo III. Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría de Gobierno. Madrid-España. 1993. Págs. 32-33. En España hay conflicto de competencias cuando dos órganos se consideran igualmente competentes para resolver un determinado asunto. Cuando los conflictos de competencia ocurren entre el Estado y las Comunidades Autónomas o entre éstas son resueltos por el Tribunal Constitucional y pueden ser promovidos por el Gobierno u órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Pueden generarlos las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de las Comunidades, o hasta sus omisiones. El conflicto es negativo cuando un órgano de la Administración del Estado o Comunidad declina competencia por entender que ésta no le pertenece. En cambio, será positivo cuando el Gobierno del Estado u órgano ejecutivo de una Comunidad considera respectivamente, que una disposición o resolución no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, los Estatutos o Leyes Orgánicas.

<sup>646</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Págs. 299-300.

Supremo cuando corresponda, etc.<sup>647</sup>

En el caso boliviano, la jurisprudencia ha identificado los siguientes conflictos competenciales que pudieran suscitarse con la implantación del nuevo Estado con autonomías:

*Los conflictos de competencia y atribuciones entre órganos del poder público (artículo 202.2). Los conflictos de competencias entre el gobierno plurinacional, las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, y entre éstas (artículo 202.3).*

*Los conflictos de competencias entre la jurisdicción indígena originaria campesina y la jurisdicción ordinaria y agroambiental (artículo 202.11).*

*Los tres tipos de conflictos contemplados por la Constitución ponen en cuestión el sistema organizativo funcional planteado por la norma constitucional y se encuentran directamente vinculados con el correcto funcionamiento del Estado.*

*Bajo esta circunstancia sólo el Tribunal Constitucional Plurinacional es la instancia idónea para la resolución de los mismos, conforme establece el artículo 179.III de la CPE, que señala: “La justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional”.*<sup>648</sup>

A los tres tipos de posibles conflictos competenciales que pudieran suscitarse según la postura del Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano, agregaría un tipo adicional de conflicto que no ha sido detectado, cual es el **conflicto de ejercicio de facultades (o competencias) entre órganos de un mismo nivel de gobierno que actúan sobre una misma materia**. Este tipo de conflicto o controversia que ha sido avizorada por la doctrina no siempre puede ser solucionado aplicando la regla de jerarquía, es decir, que resuelva el superior jerárquico; pues esto es posible sólo en caso de que se trate de reparticiones, instancias o servidores dependiente de un mismo órgano (Ej. Órgano Ejecutivo) que forma parte de un mismo nivel gobierno (Ej. Gobierno Autónomo Departamental).

Pero puede ocurrir que el conflicto de facultades se presente entre Órganos de igual rango jerárquico (Ej. Órgano Legislativo y Órgano Ejecutivo) de un mismo nivel de gobierno (Ej.

---

<sup>647</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. *Instituciones pol...* Op. Cit. Pág. 300.

<sup>648</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

Gobierno Autónomo Departamental), en cuyo caso la solución no estriba en la aplicación de la regla jerarquía, sino más bien de los “*principios de corrección funcional, de igualdad y de equidad*” que el Tribunal Constitucional ha citado en alguno de sus fallos. Pues aun cuando no lo cite en la jurisprudencia por estarse refiriendo únicamente a los casos regulados como conflictos competenciales por la Constitución y Código Procesal Constitucional<sup>649</sup> vigente; no obstante, lo ha advertido a tiempo de revisar la compatibilidad constitucional de proyectos de Estatutos o Cartas Orgánicas, en los que ha procedido a la aplicación del *principio de corrección funcional, de igualdad y equidad*, como en el caso que a continuación se cita:

*El artículo 12.I de la CPE, determina que: “El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. **La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos**”.*

*Por su parte el mismo artículo en su parágrafo III, establece que: “**Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí**”.*

*En ese mismo marco, el artículo 12.II de la LMAD, señala que: “La autonomía se organiza y estructura su poder público a través de los órganos legislativo y ejecutivo. **La organización de los gobiernos autónomos está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos**”.*

*Señalando además el artículo 12.III de la misma Ley, que: “Las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí” (las negrillas son nuestras). (...)*

***En el marco del principio de igualdad y el principio de equidad, se debe señalar que la Ley Fundamental no ha establecido una superioridad de un órgano público sobre otro; de manera específica la Constitución Política del Estado cuando establece preceptos referentes a los órganos de las entidades territoriales autónomas, no establece una superioridad jerárquica de uno frente al otro, cada uno tiene sus respectivas facultades y por ende sus respectivas atribuciones, lo cual implica que se encuentran en igualdad de condiciones y que ninguno está supeditado al otro.***

*Es por ello que la Constitución Política del Estado, establece que el órgano ejecutivo del gobierno autónomo municipal se encuentra presidido por el Alcalde, el cual es la máxima autoridad ejecutiva (arts. 283 y 285), pero no*

---

<sup>649</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012.

*máxima autoridad del gobierno municipal. De la misma manera el órgano deliberativo (Concejo Municipal) tampoco podría autodenominarse como máxima autoridad del gobierno autónomo municipal, como establecía el enunciado del artículo 12 de la Ley de Municipalidades (...)*

***Cada órgano ejerce autoridad sobre las facultades de las cuales son titulares pero no sobre las facultades del otro órgano, pero el ejercicio de las facultades no implica una línea de autoridad sobre otro órgano. (...)***

*En ese mismo sentido, de los arts. 12, 272 y 283 de la CPE, se infiere que los órganos del poder público gozan de igualdad jerárquica, aunque no existe mandato expreso de ello, la norma constitucional no le asigna una posición preferente a un órgano frente a otro, aspecto que necesariamente debería ser recuperado por la Carta Orgánica.<sup>650</sup>*

Frente a esta variedad de conflictos que se han mencionado, la propia jurisprudencia ha razonado indicando 3 caminos o vías de solución:

*Conforme se ha establecido, los conflictos competenciales entre el Estado Plurinacional (nivel central del Estado) y las entidades territoriales autónomas, y entre éstas, se constituyen en la esencia del funcionamiento de un modelo autonómico, porque forman parte medular de la dinámica en la que se consolida el Estado Plurinacional con autonomías, razón por la cual se requiere una cultura de resolución de conflictos competenciales que permita el correcto funcionamiento de este tipo de Estado, y prevenir y combatir prácticas que ignoren los conflictos de competencias y, por el contrario, patrocinen un funcionamiento viciado del modelo de Estado con autonomías.*

*Ahora bien, de acuerdo con el artículo 6.II.4 de la LMAD, “Competencia es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley...”. De ello, se puede entender que existe conflicto competencial cuando un nivel de gobierno que no tiene la titularidad sobre una competencia (materia o materias) asignada por la Constitución Política del Estado, ejerce dicha competencia a través de alguna de sus facultades constitucionales (legislativa, reglamentaria y ejecutiva).*

*Para el derecho comparado existen tres vías de resolución de conflictos*

---

<sup>650</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

*competenciales territoriales o entre niveles de gobierno: **La primera vía es la denominada negociada**, en la cual las partes involucradas intentan encontrar una solución pactada o conciliar directamente entre ellas, es decir, el nivel de gobierno que cree que se le ha vulnerado la titularidad de su competencia concilia con el nivel de gobierno que ha ejercido la competencia ajena. **La segunda vía es la denominada jurisdiccional**, que es atribuida a una instancia de naturaleza neutral con poder decisorio sobre la controversia, en el caso boliviano está instancia es el Tribunal Constitucional Plurinacional. **La tercera vía es la coactiva**, en la cual una instancia del nivel central del Estado resuelve mediante la imposición de su decisión los conflictos que hayan podido surgir, constituyéndose en una vía excepcional como mecanismo de defensa constitucional destinado a reforzar y garantizar la unidad del Estado (Cfr. BARCELÓ).<sup>651</sup>*

En mi opinión, aunque las vías señaladas tienen base doctrinal, la última vía no es un mecanismo idóneo de solución de conflictos, razón por la cual no la identifiqué como tal en el presente Capítulo, pues considero que la vía coactiva en realidad no soluciona el conflicto, porque éste persiste. Lo que ocurre es que el nivel central del Estado so pretexto de garantizar la unidad o interés estatal, a semejanza de un gobierno dictatorial, inconsulta y arbitrariamente impone la medida que en su criterio es la salida, lo cual no necesariamente será la solución al conflicto; sin contar la potencial posibilidad de incurrirse en excesos que devengan en inconstitucionales, al trastocar las tipología competenciales y su ejercicio definido por la propia Constitución. Por eso sostengo, que ésta no es una vía adecuada de solución de conflictos y las únicas idóneas serían: la conciliatoria y jurisdiccional.

#### **VI.6. Criterios adoptados en la solución de conflictos competenciales y delimitación material.**

Antes de abordar las vías de solución de conflictos incorporadas en el ordenamiento jurídico boliviano, es conveniente examinar los diferentes criterios que pueden adoptarse al efecto. Para este cometido, explica Carles Viver que en Estados compuestos, donde hay multiplicidad de sujetos con potestad normativa y distribución del poder en base a materias

---

<sup>651</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

y funciones, amén de la jurisdicción territorial, la delimitación material cobra importancia en la prevención y solución de conflictos por las siguientes razones<sup>652</sup>:

1. El *quantum del poder político* de una entidad autónoma, depende en gran medida de la amplitud de su ámbito material de competencias. Aunque esta cuantificación puede presentar matices, porque el hecho de tener un extenso campo material de actuación (distribución horizontal) no equivale necesariamente a tener poder político, el que puede verse relativizado en la distribución de funciones (distribución vertical).
2. La delimitación precisa de las distintas materias y su configuración como ámbitos exclusivos permite un adecuado orden jurídico-práctico.
3. Es una herramienta útil en la labor de los legisladores y de los Poderes Públicos en general conocer el preciso alcance material de sus competencias.
4. Propicia un funcionamiento armónico entre los distintos sujetos estatales, evitando solapamientos y reduciendo el número de conflictos constitucionales de competencias.
5. La delimitación precisa y generalizable de las materias competenciales garantiza la supremacía de las disposiciones constitucionales (y Estatutarias o de Cartas Orgánicas) distribuidoras de competencias respecto a la actuación de los legisladores ordinarios.
6. En cuanto a la actividad jurisdiccional, cuanto más clara y explicitada sea la delimitación de las materias, mayor será la previsibilidad y continuidad de la jurisprudencia.

Pues como se explicó en el Capítulo II del presente trabajo, cuando se afirma que el contenido de las materias competenciales sea lo más preciso y previsible, no significa que de antemano puedan establecerse todos los actos concretos de ejercicio que formen parte de una materia, sino que pueden llegar a determinarse: 1) Los principales tipos objetivos de actividad que configuran el núcleo fundamental de estos ámbitos materiales, y 2) Los criterios generales que permitan alargar esos núcleos fundamentales hacia las actividades ligadas con ellos mediante vínculos de instrumentalidad o de otro tipo (evitando así vacíos materiales), y 3) Los criterios objetivos que permitan establecer principios generalizables de prevalencia con los que se pueda resolver los conflictos derivados del constante entrecruzamiento de las materias (Ej. Criterios de especialidad, de no vaciamiento, etc.)<sup>653</sup>

En ese intento habrá que distinguir la exclusividad jurídica- material de la metajurídica y funcional. Concebir a las materias como ámbitos exclusivos no equivale a que a cada

---

<sup>652</sup> VIVER I-PI SUNYER, Carles. *Materias competenciales*. Op. Cit. Págs.17-18.

<sup>653</sup> VIVER I-PI SUNYER, Carles. *Materias competenciales*. Op. Cit. Pág. 19.

materia competencial le correspondan todas las actividades relativas a un ámbito material definido con criterios metajurídicos (sociológicos, económicos, técnicos, etc.). La exclusividad jurídico-material implica que distintas materias, definidas jurídicamente, estén formadas por un conjunto de tipos objetivos de actividad que les pertenezcan de forma exclusiva, sin que desde otras materias puedan atraerse los actos concretos de ejercicio de estas actividades, sea cual sea la incidencia práctica que tengan sobre ellas.<sup>654</sup>

Para ello también es necesario distinguir entre la titularidad y ejercicio de las competencias, pues una cosa es que al ejercer las competencias se produzcan inevitables interferencias y solapamientos y otra muy diferente, que ello equivalga a una inevitable duplicidad entre las materias, y en definitiva, entre los títulos competenciales. Esto es importante porque permite distinguir la inconstitucionalidad de una actuación por falta de título competencial, de un simple vicio en el ejercicio de las propias competencias.<sup>655</sup>

En cuanto a la concepción jurídica de la materia, esta operación es más fácil cuando se parte de un criterio objetivo que cuando se adopta por criterios finalistas o metajurídicos. Para ello debe tenerse presente: 1) Las características y exigencias normativas de la realidad social a la hora de concretizar el sentido de los enunciados normativos, 2) Ponderar los efectos prácticos que de esta operación podrían derivarse, y 3) Elaborar el sistema y los conceptos jurídicos como conceptos sociales.

El sistema de distribución de competencias establecido en una Constitución implica la tácita aceptación del principio de separación material y el rechazo en consecuencia del modelo de distribución exclusivamente funcional, concurrencial o conflictual. Al respecto el autor explica lo siguiente:

*“Las reglas competenciales (...) no se basan en principios de clasificación mutuamente excluyentes: en unos casos se designa la materia por referencia a un bien u objeto físico concreto (minas, montes, aguas, carreteras, puertos, etc.); en otros se alude a instituciones o entidades de índoles económica, cultural, recreativa, etc. (cooperativas, ferias, bibliotecas, mercados, prensa...); a disciplinas jurídicas o ramas del Derecho (legislación mercantil, civil, laboral, penal, procesal...); a institutos jurídicos (expropiación forzosa, fuentes del derecho...); a actividades públicas o privadas (comercio exterior,*

---

<sup>654</sup> VIVER I-PI SUNYER, Carles. *Materias competenciales.* Idem. Pág. 19.

<sup>655</sup> VIVER I-PI SUNYER, Carles. *Materias competenciales.* Op. Cit. Págs. 23-24.

*agricultura, caza, pesca, defensa, relaciones internacionales, urbanismo, etc.); a actividades definidas de modo “finalistas” o “directivo” (fomento de investigación científica, protección del medioambiente, defensa del patrimonio cultural...); etc.*

*En resumen, puede afirmarse que en principio los términos usados por el BC – Bloque de Constitucionalidad- no parecen designar ámbitos materiales que se excluyan entre sí de forma total o inmediata, ni en el mundo físico natural (...), ni en el plano lógico (...), ni cuanto menos prima facie, en el plano jurídico positivo (...)*

*Sin embargo, si se analiza de forma global y sistemática el sistema de distribución competencial (...) se constatan claramente dos hechos: primero, se utilizan las materias, y no sólo las funciones- como elementos en los que se basa el referido sistema de distribución competencial; y segundo, no se contempla la duplicidad generalizada entre las materias. En definitiva, no se consagra en modo alguno el modelo conflictual ni el de separación únicamente funcional’<sup>656</sup>*

Este razonamiento, conduce al autor a considerar que el sistema competencial establecido en el Bloque de Constitucionalidad (BC) coloca a su intérprete en 3 dilemas: 1) Determinar si la distribución material tiene o no carácter coherente (aceptar o no el solapamiento entre distintas materias competenciales, 2) El de completar o no las listas competenciales del BC, y 3) Determinar cuáles son los criterios definidores de las materias (y de las competencias) y cuál es el contenido de las mismas.<sup>657</sup>

Para analizar el sistema competencial, examina el procedimiento que sigue el Tribunal Constitucional, quien afirma parte de una doble presunción: 1) Todas las materias están recogidas sin residuos en las listas de competencias del BC, y 2) Que el legislador no puede haber querido atribuir un mismo tipo de actuación a dos entes amparándose en dos materias diferentes, por lo que éstas deben definirse por relación, sin interferencias de ninguna clase. Seguidamente, atraviesa por un proceso de interpretación que pudiera resumirse en 3 fases<sup>658</sup>.

---

<sup>656</sup> VIVER I-PI SUNYER, Carles. *Materias competenciales..* Op. Cit. Pág. 27.

<sup>657</sup> VIVER I-PI SUNYER, Carles. *Materias competenciales..* Op. Cit. Pág. 33.

<sup>658</sup> VIVER I-PI SUNYER, Carles. *Materias competenciales..* Op. Cit. Págs. 34-35.



1. En la fase inicial el intérprete realiza una primera definición de las materias en conflicto, describiendo su contenido sin tener en cuenta los posibles vacíos o entrecruzamientos.
2. En la segunda fase, redefine lo ámbitos materiales, tratando de establecer unos criterios (instrumentalidad, no vaciamiento, especialidad, conexión material, etc.,) que resuelvan esas duplicidades, vacíos y antonimias, definiendo por relación los distintos ámbitos materiales.
3. En la fase final, se califican materialmente los actos, las resoluciones y disposiciones objeto de los respectivos litigios y se encuadran en la materia que corresponda.

Asevera que atendiendo los criterios usualmente empleados por la jurisprudencia constitucional, pueden identificarse 3 grandes grupos de procesos de razonamiento: *Objetivos, finalistas y mixtos*. Todos ellos coinciden en la primera fase porque parten del criterio jurídico normativo de materia, pero discrepan en el resto.

En cuanto al concepto de materia, el *razonamiento objetivo*, parte del presupuesto de que los ámbitos materiales están formados por 2 elementos: 1) El objeto material constituido por el sector de la realidad social, jurídicamente calificado, sobre el cual recae la competencia; y 2) El contenido material, constituido por el tipo de actividad que los poderes públicos pueden ejercer sobre las actividades sociales que conforman el objeto material. La fuente para determinar qué actividades sociales y públicas deben incluirse en esta concepción de la materia es la legislación vigente en el momento en que entraron en vigencia la CPE, Estatutos y/o Cartas Orgánicas.<sup>659</sup>

En la segunda fase, empleando el razonamiento objetivo, el Tribunal utilizará diversos criterios de redefinición. Por ejemplo, aplicará el principio de especialidad, basándose en un simple contraste entre los títulos presuntamente solapados o superpuestos; o el principio de instrumentalidad o conexión material, donde partirá de la ponderación de las actividades en litigio, encuadrándolas en las materias con las que mantiene una mayor conexión instrumental o material. En ambos casos, parte de dos premisas: La primera, se pondera el tipo objetivo de actividad humana a la que el acto pertenece; y la segunda, los criterios empleados no pueden servir para atraer hacia un ámbito material actividades que objetivamente correspondan a otra materia. En su tercera fase, el planteamiento objetivo califica materialmente los actos de ejercicio competencial a partir únicamente del objeto

---

<sup>659</sup> VIVER I-PI SUNYER, Carles. *Materias competenciales*. Op. Cit. Págs. 34-41.

(tipo de actividad social) y el contenido (tipo de actuación pública sobre este objeto) de los mismos.<sup>660</sup>

En cambio, en el *planteamiento finalista*, la ponderación de los fines se convierte en criterio exclusivo o predominante para determinar el alcance de las competencias. Así en su primera fase, se caracteriza por el hecho de definir las materias como un conjunto de fines u objetivos a alcanzar por los poderes públicos a través de cualquier tipo de actuación. Para ello prescinde del objeto y contenido de la materia. Advierte que en esta fase pueden presentarse interferencias o vacíos materiales, situación que se resuelve recurriendo al contraste entre títulos o ponderación de las conexiones finalistas. La fase de redefinición normalmente se hace a partir de los actos de ejercicio, pasando directamente a la tercera fase, recurriendo al efecto a los fines del acto concreto de ejercicio e incluyéndolo en la materia en la que éstos tengan mayor incidencia o coincidencia de fines.<sup>661</sup>

Por su parte, en el proceso de *razonamiento mixto*, las ponderaciones finalistas aparecen equiordenadas respecto a las objetivas. Se considera en este caso que las competencias no se configuran únicamente de potestades o funciones jurídicas y de materias, sino también de objetivos a alcanzar. Cuando el Tribunal aplica este tipo de razonamiento, efectúa ponderaciones objetivas y finalistas y declara prevalente la materia que tan más relieve en cada caso concreto. Normalmente en este tipo de planteamiento a semejanza del anterior, la segunda de las fases suele obviarse y de hecho la fase fundamental es la de la calificación de los actos concretos objetos de los conflictos respectivos.<sup>662</sup>

En cambio, Balaguer analiza los criterios aplicables a la solución de conflictos, distinguiendo al efecto en conflictos normativos de primer grado y de segundo grado. Los ***conflictos normativos de primer grado*** suponen una situación de incompatibilidad que se produce entre dos normas que pertenecen al mismo ordenamiento y tienen el mismo ámbito de validez, razón por la cual la aplicación de una de las normas producirá efectos contrarios a los que se generaría con la aplicación de la otra y advierte que junto a ellos surgen también conflictos en la aplicación de los criterios que deban seguirse para resolverlos, identificando *6 principios: de jerarquía, competencia, procedimiento, especialidad, cronológico y prevalencia*. Los dos primeros (jerarquía y competencia) los encuadra como “principios de estructuración del ordenamiento”, que conllevan la

---

<sup>660</sup> VIVER I-PI SUNYER, Carles. *Materias competenciales*. Op. Cit. Págs. 40-42.

<sup>661</sup> VIVER I-PI SUNYER, Carles. *Materias competenciales*. Op. Cit. Págs. 42-43.

<sup>662</sup> VIVER I-PI SUNYER, Carles. *Materias competenciales*. Op. Cit. Pág. 43-44.

obligación concreta para los órganos de producción jurídica de respeto a las normas, que determinan a su vez que tipo de normas pueden esos órganos producir.<sup>663</sup>

Sobre el *principio de jerarquía* considera que es una técnica imprescindible para asegurar la armonía entre los diversos poderes u órganos generadores de normas y reconducir el ordenamiento a la unidad, pues implica superioridad de una norma sobre otra, sin que tengan que ser necesariamente idénticos los efectos de esa superioridad. Sin embargo, explica lo siguiente:

*“(...) En todo casos es cierto que los criterios habitualmente usado para determinar cuando estamos en presencia de una relación jerárquica entre normas no son –al menos indivisiblemente- satisfactorios. Criterios tales como los de aplicabilidad de la norma superior en caso de conflicto, de especialidad derogatoria o de capacidad derogatoria, de la referencia del órgano creador de la norma, de la fundamentación material o formal de la validez o de la posibilidad de fiscalización judicial resultan insatisfactorios a la hora de definir la relación jerárquica. Unos no pueden explicarla, porque, por el contrario, ellos mismos se explican por la existencia de esa relación jerárquica; otros son innecesarios, o son incompletos.”<sup>664</sup>*

Considera este autor que el criterio en virtud del cual se puede determinar la existencia de una relación internormativa jerárquica es el del *deber de acatamiento* de la norma por parte de los órganos productores de la norma inferior, respecto de la superior. Cuando no exista acatamiento, no habrá jerarquía, sino igualdad de rango<sup>665</sup>, y en mi opinión he aquí donde se generan mayores conflictos normativos para interpretar la norma que resultará válida. Puede darse el caso de que exista una relación internormativa indirecta cuando existe el deber de respeto de una norma en relación con otra norma del ordenamiento, debe que se genera a través de la obediencia a una tercera norma (CPE). La relación internormativa será directa si implica un deber de obediencia inmediata en relación con otra.<sup>666</sup> Según dicho autor, el principio de jerarquía puede identificarse en los siguientes rasgos:

---

<sup>663</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento...* Idem. Pág. 142.

<sup>664</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento...* Op. Cit. Págs. 143-144

<sup>665</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento...* Idem. Pág. 144.

<sup>666</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento...* Op. Cit. Págs. 144-145.

- 1) *En función del origen de la norma: Esto es, dependiendo de la posición jerárquica de la situación del órgano del que la norma procede: una norma puede considerarse inferior y otra superior cuando son producidas por dos autoridades distintas, estando la primera, subordinada a la segunda.*
- 2) *Según la fuerza que desarrolla cada una de las normas, tanto en el aspecto pasivo como en el activo. Una norma es superior cuando puede derogar a otra sin que pueda derogarla a ella.*
- 3) *De acuerdo con las consecuencias que se pueden derivar del incumplimiento de del deber de obediencia que en la relación jerárquica se manifiesta. Una norma es superior cuando en su nombre se puede otorgar una acción con el fin de declarar la regla contraria ilegítima (para el caso de que sean incompatibles).<sup>667</sup>*

Respecto del *criterio de competencia*, considera este autor que un concepto amplio del mismo puede abarcar las siguientes condiciones: 1) Diferenciación de actos (lo que incluye tanto a sujetos u órganos, como a los procedimientos o formas), 2) Separación de materias (por objeto de regulación o por territorio, o por ambos elementos en forma conjunta), 3) Que en cada uno de esos ámbitos una fuente excluya a la otra, y 4) En los que se produce una diferenciación de actos (órganos) por relación no ya a materias, sino a otros actos (formas), así como a aquellos en que la atribución competencial no impide la concurrencia de diversos actos en la regulación de las mismas materias, siempre que no exista ordenación jerárquica estricta entre ellos.<sup>668</sup>

Contrariamente, un concepto estricto de competencia exige además de la exclusión del ámbito material de regulación de cada fuente, la diversidad de sujetos u órganos, por lo que no podría hablarse de competencia cuando se trate de la variedad de simples especialidades procedimentales de un mismo órgano. La competencia supone la atribución a un órgano de un poder normativo, lo que no necesariamente deriva en una reserva material. Cuando va unido a una reserva material (Ej. Competencias privativas), excluye la aplicación del criterio jerárquico. Cuando no va unido a la reserva material y permite la concurrencia de varios poderes normativos competentes sobre el mismo objeto, admite la aplicación preferente de alguna de las dos normas en conflicto; esto ocurre porque el principio de competencia supone siempre un criterio de atribución, pero no siempre es útil para resolver

---

<sup>667</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento...* Op. Cit. Pág. 146-147.

<sup>668</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento...* Op. Cit. Pág. 148.

los conflictos, sólo lo será cuando además de habilitar a una fuente, excluya a las demás del ámbito de esa habilitación.<sup>669</sup>

En cuanto al *principio de procedimiento*, puede ser útil para determinar la validez o invalidez de las normas, cuando éstas no se han sometido a los procedimientos previstos en el ordenamiento para su producción. Ej. Que una norma no se haya aprobado con el quórum establecido al efecto. Advierte que la infracción procedimental carece de régimen unitario, dependiendo sus efectos del tipo de norma a que se aplique este criterio, y en concreto de si esa norma se incluye en una fuente (formal) que requiere un procedimiento complejo o más simple. Tal es el caso de la reforma constitucional, que por su naturaleza es más complejo y riguroso.<sup>670</sup>

De otra parte, el *criterio de especialidad* es el antecedente más inmediato del principio de competencia, porque ambos responden a la misma finalidad, cual es posibilitar la aplicación de normativas singulares a grupos sociales también singulares, permitiendo que determinados sectores no se rijan por régimen común o patrón general, habilitándoles una regulación específica que se adopte en mayor medida a sus necesidades. Sin embargo, este principio no siempre va casado al reconocimiento de una capacidad autonormativa para el grupo social diferenciado, tal como ha ocurrido en Bolivia con las AIOC's a las que se les permite regirse por sus normas y procedimientos propios.<sup>671</sup>

Manifiesta el autor que este principio es resolver un tipo de antinomia específica: la general-parcial, en el que la ley especial siempre prevalecerá sobre la general, incluso cuando esta fueran dictadas con posterioridad. Supone una autolimitación, aclarando por ello que el conflicto en este caso será ficticio, pero cuando la autolimitación se cabe, el conflicto será real y puede ocurrir que prevalezca entonces la general sobre la especial. Por eso acota lo siguiente:

*“(...) El criterio de especialidad está limitado por principios constitucionales que vinculan al legislador, prohibiendo las diferenciaciones arbitrarias. Ciertamente en su formulación, este criterio responde a exigencias de justicia, en concreto a la necesidad de tratar de forma igual los casos iguales,*

---

<sup>669</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento...* Op. Cit. Págs. 148-149.

<sup>670</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento...* Op. Cit. Págs. 150-151.

<sup>671</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento...* Op. Cit. Págs. 151-152.

*procediendo para ello a singularizar normativas en función de un criterio material, puede dar lugar igualmente a situaciones discriminatorias. Por ello su aplicación no dependerá sólo de la mera estructura formal de las normas (esto es su condición de normas especiales), sino que podrá ser impedida cuando vulnere principios como el de igualdad.*<sup>672</sup>

Con relación al *criterio cronológico*, explica que resulta útil para resolver conflictos normativos producidos por manifestaciones sucesivas de voluntad del mismo órgano normativo. Implica por ende, que la voluntad expresa con posterioridad será la que prevalezca sobre la que había vertido el órgano con anterioridad. Esto es: norma posterior en el tiempo, deroga la anterior. Empero, reflexiona este autor que la derogación como acto no resuelve un conflicto normativo sino que lo crea: genera un conflicto entre la norma anterior y posterior, lo que sólo podrá ser resuelto a través de las reglas de derogación reconocidas por el sistema jurídico. Pues este principio es una regla sobre la derogación, pero no la derogación misma, pues a veces esta requiere que el órgano emisor expresamente la declare o que si es un órgano diferente, se pronuncie al respecto un Tribunal competente.<sup>673</sup>

Luego, este autor apunta ciertas diferencias que permiten distinguir al criterio jerárquico del cronológico:

*“(...) 1) El criterio jerárquico opera retroactivamente, pudiendo impedir la aplicación de normas declaradas inválidas incluso a situaciones y relaciones producidas cuando estaban en vigor (salvo que se determinen los efectos ex nunc de la invalidación). Por el contrario, la derogación termina con la existencia de la norma sólo para el futuro.*

*2) La aplicación del criterio jerárquico presupone la imputación de un vicio a la norma o a la fuente y su consiguiente invalidez. Por el contrario, la derogación puede ser dispuesta libremente por el legislador y deriva tan sólo de la incompatibilidad objetiva entre la nueva norma y la anterior.*

*3) El efecto de la anulación requiere del pronunciamiento expreso de un órgano de control competente para ello. Por el contrario, el efecto derogatorio se produce automáticamente y puede ser declarado por cualquier órgano de*

---

<sup>672</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento...* Idem. Pág. 152.

<sup>673</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento...* Op. Cit. Pág. 153.

*aplicación del Derecho.*<sup>674</sup>

Finalmente, sobre el *criterio de prevalencia* señala que este es un principio exclusivamente conflictual (como el de especialidad) que en sí mismo no implica deber de obediencia de una norma respecto de otra y tampoco se basa en un simple deber de respeto recíproco, sino que como en el caso de la jerarquía, ese deber de respeto lo es tan sólo de una de las normas respecto de la otra (de la que cede frente a la preferente, pero no a la inversa). Esta prevalencia se manifiesta entonces en la aplicación preferente de una de las normas, aclarando que este criterio solo opera con carácter provisional, pues de aplicarse luego el criterio de competencia pueda dar luego como resultado una solución contraria a la inicial.<sup>675</sup>

En cuanto a los *conflictos normativos de segundo grado*, este autor refiere que son aquellos que se producen cada vez que para resolver un conflicto de primer grado, una colisión normativa se pueden aplicar varios de los criterios indicados con anterioridad, lo que impide a *prima facie* determinar cuál es la norma aplicable, porque a veces la aplicación de un criterio importará la aplicación de una norma, pero si adoptamos otros la preferencia normativa puede variar. Considera que no hay criterios formalizados de solución de conflictos de segundo grado, por lo que estará supeditada a la distinta fuerza que tengan estos criterios. Así por ejemplo, el criterio cronológico cede normalmente ante cualquier colisión con los otros criterios. Luego, el criterio jerárquico además de imponerse sobre el cronológico, lo hará también sobre el de especialidad. No ocurre lo mismo si nos encontramos entre un conflicto de aplicación de criterios competencia y jerarquía, pues dos normas que se relacionan entre sí sobre la base del principio de competencia, sólo se rigen por el criterio de jerarquía respecto de la norma superior que define los ámbitos competenciales de ambas (CPE).<sup>676</sup>

No obstante, aclara que a veces el principio de especialidad cede ante al criterio cronológico cuando deja de corresponder a las valoraciones de justicia y principios generales previstos en el ordenamiento. Luego, opina que el criterio de competencia se impone sobre todos los demás, porque se basa en la aplicación de una norma superior a las dos que están en conflicto y por tanto, resulta irrelevante si una norma tiene rango inferior o

---

<sup>674</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento...* Op. Cit. Pág. 154.

<sup>675</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento...* Op. Cit. Págs. 157-158.

<sup>676</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento...* Idem. Pág. 158.

superior, es anterior o posterior, es general o especial, ya que prevalecerá la competencia.<sup>677</sup>

Observa, empero que la aplicación del criterio de competencia es difícil por la escasa formalización del criterio, lo que justifica la regla de prevalencia como criterio transitorio que permitirá la aplicación provisional de una de las normas en conflicto. El criterio de competencia se basa en la división y reparto de la materia o función, por lo que actúa otorgando la competencia a uno u otro poder normador. Por eso es que cuando los dos poderes pueden concurrir en la competencia material o funcional, este principio no sirve para resolver las antinomias que se produzcan y es necesario acudir a otras técnicas. En este último caso, el criterio de prevalencia puede incluso actuar como solución definitiva y no provisional, por la imposición de la norma que para el ordenamiento jurídico debe ser de aplicación preferente.<sup>678</sup>

#### **VI.7. Principios jurídicos rectores del ejercicio competencial.**

La Constitución Política del Estado Boliviano ha previsto una serie de principios<sup>679</sup> que inspiran el régimen autonómico y competencial bajo el siguiente tenor:

##### *Artículo 270*

*Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad,*

---

<sup>677</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento...* Op. Cit. Pág. 159.

<sup>678</sup> BALAGUER CALLEJON, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento...* Op. Cit. Págs. 159-160.

<sup>679</sup> SANCHEZ FERRIZ, Remedio y Otros. *Funciones y Órganos del Estado Constitucional Español*. Tirant Lo Blanch. Valencia-España. 2002. Págs. 389-406. De acuerdo a estos autores existen principios informadores que configuran el Estado de Autonomías en España:

- 1) Principio de autonomía, como principio estructural o vertebrador del Estado como entidad política o como organización política. Esto es la creación de nuevos entes territoriales, distribuyendo el poder político.
- 2) Principio de unidad, que se traduce en una organización, el Estado, para todo el territorio nacional. Pero los órganos del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé con arreglo a la distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango.
- 3) Principio de solidaridad entre las nacionalidades y regiones, por lo que debe desarrollarse un juego combinado del interés del conjunto nacional y del interés propio de cada Comunidad Autónoma.
- 4) Principio de cooperación leal o fidelidad constitucional, en cuyo mérito las distintas instituciones de alcance nacional deben mantener un alto grado de ayuda con las creadas por las Comunidades Autónomas, además de la prohibición constitucional de constituir una federación de Comunidades Autónomas.
- 5) Principios de colaboración y coordinación entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, para lo cual se instituyen una serie de entes coordinadores.
- 6) Principio dispositivo, que está referido no sólo a las vías de acceso a la autonomía instituida en la Constitución Española, sino a otras cuestiones vinculadas tales como las competencias a asumir e instituciones de los entes autónomos dentro de los límites constitucionales.



*reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en los términos establecidos en esta Constitución.*

Al respecto, el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia ha manifestado que:

*“(…) la Constitución Política del Estado, no debe ser entendida únicamente de manera formal, como reguladora de fuentes del Derecho y de la distribución del ejercicio del poder entre los Órganos estatales, sino como la norma suprema, fundamental y fundamentadora del ordenamiento jurídico, que contiene los principios, valores, derechos fundamentales y garantías constitucionales, que son la base para el cumplimiento de los fines del Estado por parte de los Órganos de Poder. Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales autónomas se convierten en **pautas de interpretación para el intérprete constitucional al momento de interpretar las normas concernientes al régimen autonómico**, pues estos principios complementados con el resto de la base principista axiológica de la Constitución, se constituyen en los pilares sobre los que se construiría el Estado Unitario Plurinacional con autonomías<sup>680</sup>.*

Complementariamente, el mismo Tribunal advierte que:<sup>681</sup>

*“(…) La naturaleza principista y axiológica que trasciende toda la Constitución Política del Estado, cuya materialización constituye un fin esencial del Estado boliviano, se proyecta en la estructuración del régimen autonómico como **directrices esenciales para la implementación y consolidación de los diferentes tipos de autonomía**, de tal manera que para comprender el régimen autonómico diseñado por el Constituyente, es imprescindible avocarse a los **principios que rigen su ingeniería**. Estos principios se encuentran recogidos en el artículo 270 de la CPE (...).*

---

<sup>680</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

<sup>681</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1714/2012, de 1 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

El alcance de estos principios se encuentra explicitado en la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización en los siguientes términos:

*“1. **Unidad.**- El régimen de autonomías se fundamenta en la indivisibilidad de la soberanía y del territorio boliviano, la cohesión interna del Estado y la aplicación uniforme de las políticas de Estado.*

*2. **Voluntariedad.**- Las naciones y pueblos indígena originario campesinos y las ciudadanas y ciudadanos de las entidades territoriales, ejercen libre y voluntariamente el derecho a acceder a la autonomía de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley.*

*3. **Solidaridad.**- Los gobiernos autónomos actuarán conjuntamente con el nivel central del Estado en la satisfacción de las necesidades colectivas, mediante la coordinación y cooperación permanente entre ellos y utilizarán mecanismos redistributivos para garantizar un aprovechamiento equitativo de los recursos.*

*4. **Equidad.**- La organización territorial del Estado, el ejercicio de competencias y la asignación de recursos, garantizarán el desarrollo equilibrado interterritorial, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos para toda la población boliviana.*

*5. **Bien Común.**- La actuación de los gobiernos autónomos se fundamenta y justifica en el interés colectivo, sirviendo con objetividad los intereses generales en la filosofía del vivir bien, propio de nuestras culturas.*

*6. **Autogobierno.**- En los departamentos, las regiones, los municipios y las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la ciudadanía tiene el derecho a dotarse de su propia institucionalidad gubernativa y elegir directamente a sus autoridades en el marco de la autonomía reconocida por la Constitución Política del Estado.*

*7. **Preexistencia de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos.**- Dada 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.*

*8. **Igualdad.**- La relación entre las entidades territoriales autónomas es armónica, guarda proporción, trato igualitario y reciprocidad entre ellas, no admite subordinación jerárquica ni tutela entre sí.*

**9. Complementariedad.-** *El régimen de autonomías se sustenta en la necesaria concurrencia de todos los esfuerzos, iniciativas y políticas del nivel central del Estado y de los gobiernos autónomos, dirigidos a superar la desigualdad e inequidad entre la población y a garantizar la sostenibilidad del Estado y de las autonomías.*

**10. Reciprocidad.-** *El nivel central del Estado, los gobiernos autónomos y las administraciones descentralizadas regirán sus relaciones en condiciones de mutuo respeto y colaboración, en beneficio de los habitantes del Estado.*

**11. Equidad de Género.-** *Las entidades territoriales autónomas garantizan el ejercicio pleno de las libertades y los derechos de mujeres y hombres, reconocidos en la Constitución Política del Estado, generando las condiciones y los medios que contribuyan al logro de la justicia social, la igualdad de oportunidades, la sostenibilidad e integralidad del desarrollo en las entidades territoriales autónomas, en la conformación de sus gobiernos, en las políticas públicas, en el acceso y ejercicio de la función pública.*

**12. Subsidiariedad.-** *La toma de decisiones y provisión de los servicios públicos debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, excepto por razones de eficiencia y escala se justifique proveerlos de otra manera.*

*Los órganos del poder público tienen la obligación de auxiliar y sustituir temporalmente a aquellos que se encuentren en caso de necesidad. El Estado es el garante de la efectivización de los derechos ciudadanos.*

**13. Gradualidad.-** *Las entidades territoriales autónomas ejercen efectivamente sus competencias de forma progresiva y de acuerdo a sus propias capacidades.*

**14. Coordinación.-** *La relación armónica entre el nivel central del Estado y los gobiernos autónomos<sup>682</sup> constituye una obligación como base fundamental que sostiene el régimen de autonomía para garantizar el bienestar, el desarrollo, la*

---

<sup>682</sup> **ARBÓS MARÍN**, Xavier, **COLINO CÁMARA**, César y otros. *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autónomo: la posición de los actores*. Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms. Barcelona-España. 2009. Págs. 15-39. Explica este autor que desde la perspectiva de la ciencia política, la comparación de relaciones entre actores es más viable que la que puede establecerse entre modelos constitucionales cuyas fórmulas de distribución del poder no suelen prever relaciones intergubernamentales. El análisis empírico en cambio, dispone de referencias muy consolidadas, entre las que destaca la experiencia canadiense. Por una parte, su forma de gobierno parlamentaria presenta una similitud obvia con la que rige en España, donde los partidos políticos tienen un funcionamiento más estructurado. Las relaciones gubernamentales en Estados políticamente descentralizados operan normalmente fuera del marco constitucional. Si éste distribuye competencias, las relaciones intergubernamentales las ponen sobre la mesa para el juego común de los actores políticos. Cuando surgen los nuevos gobiernos autonómicos, lo hacen inmersos en un marco en el que la doctrina y la práctica configuran el ejercicio del gobierno cooperativo, con unas relaciones intergubernamentales en las que el gobierno central es un elemento casi fijo. Se detectan 4 factores que inciden en las relaciones intergubernamentales: 1) elementos institucionales (normas y órganos que resultan de las mismas), 2) actores (protagonistas de las mismas), 3) contexto político (orientación de los partidos, su ubicación en el gobierno u oposición), y 4) sector de las actividad en el que se desarrollan las relaciones (agricultura, turismo, etc.).

*provisión de bienes y servicios a toda la población boliviana con plena justicia social.*

*El nivel central del Estado es responsable de la coordinación general del Estado, orientando las políticas públicas en todo el territorio nacional y conduciendo la administración pública de manera integral, eficaz, eficiente y de servicio a los ciudadanos.*

**15. Lealtad Institucional.-** *El nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas tomarán en cuenta el impacto que sus acciones puedan tener sobre el nivel central del Estado y otras entidades territoriales, evitando aquellas que las perjudiquen, promoviendo el diálogo en torno a las medidas susceptibles de afectarles negativamente, y facilitando toda información pública necesaria para su mejor desempeño; respetando el ejercicio legítimo de las competencias del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas.*

**16. Transparencia.-** *Los órganos públicos del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas facilitarán a la población en general y a otras entidades del Estado el acceso a toda información pública en forma veraz, oportuna, comprensible y confiable. Comprende también el manejo honesto de los recursos públicos.*

**17. Participación y Control Social.-** *Los órganos del poder público en todos sus niveles garantizarán la participación y facilitarán el control social sobre la gestión pública por parte de la sociedad civil organizada, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado, la presente Ley y las normas aplicables.*

**18. Provisión de Recursos Económicos.-** *Es la responsabilidad compartida de los órganos públicos en la determinación de la fuente de recursos y la asignación de los mismos para el ejercicio de las competencias establecidas en la Constitución Política del Estado. Toda nueva transferencia o asignación de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio”.*<sup>683</sup>

Algunos de estos principios ya han sido desarrollados e interpretados jurisprudencialmente, así por ejemplo, sobre la **unidad del Estado** se han vertido las siguientes líneas:

---

<sup>683</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010, Artículo 5.

*“1.a. **Unidad.** Entendida como la confirmación del carácter único del Estado boliviano, fundamentada en la indivisibilidad de la soberanía y el territorio, manifestándose en dos dimensiones:*

*– **Dimensión externa.***

*Como una manifestación de la soberanía hacia afuera de las fronteras nacionales; es decir, como un Estado único, sólidamente integrado en sus relaciones con sus pares en el contexto de las relaciones internacionales.*

*– **Dimensión interna.***

*En la que se plasma el pluralismo en todas sus manifestaciones (políticas, institucionales, económicas, jurídicas, culturales y lingüísticas, entre otras), pero siempre en el marco de la cohesión interna y la aplicación uniforme de las políticas del Estado. Es en esta dimensión en la que se visibiliza la finalidad central de todo Estado de carácter compuesto, como lo es el boliviano: conciliar la unidad con la diversidad, lograr una combinación estable de poder concentrado (unidad) y a la vez distribuido (pluralismo político/institucional), cuya gestión tiende a ser compleja, precisando de dispositivos político administrativos concretos que coadyuven a este fin, como la autonomía, la descentralización y la desconcentración.”<sup>684</sup>*

Luego, en cuanto a la **subsidiariedad** se han efectuado algunas modulaciones bajo los siguientes planteamientos:

*“(…) Finalmente, sobre este punto no puede dejar de mencionarse la tensión conceptual emergente de la coexistencia en el texto constitucional del principio de subsidiariedad muy difundido como paraguas axiológico de los procesos de descentralización en general (artículo 276 de la CPE) y la cláusula residual prevista en el artículo 297.II, que indica que toda competencia no prevista en el catálogo competencial enunciado en la Constitución será atribuida al nivel central del Estado, se entiende que con carácter de exclusiva, ya que podrá transferirla o delegarla por ley.*

*El artículo 5.12 de la LMAD, entiende a la **subsidiariedad** como la “...toma de decisiones y provisión de los servicios públicos debe realizarse desde el gobierno más cercano a la población, excepto por razones de eficiencia y escala se justifique proveerlos de otra manera.*

---

<sup>684</sup> DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 009/2013, del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia.

*Los órganos del poder público tienen la obligación de auxiliar y sustituir temporalmente a aquellos que se encuentren en caso de necesidad. El Estado es el garante de la efectivización de los derechos ciudadanos”.*

*Se tiene entonces que este principio está compuesto de dos elementos: a) Una regla enunciada en sentido de propiciar que la toma de decisiones y la provisión de servicios públicos se realice desde el gobierno más cercano al ciudadano; y, b) Una excepción que opera cuando concurren dos razones (eficiencia y escala) que justifiquen proveerlos de otra manera, es decir, por un nivel de gobierno menos cercano al ciudadano.*

*Por consiguiente, en caso de una asignación competencial secundaria, bajo una correcta aplicación de la cláusula residual, el nivel central del Estado asumirá la exclusividad de la misma de manera automática, pero deberá contemplar simultáneamente la regla establecida por el principio de subsidiariedad y delegar o transferir la competencia residual al nivel de gobierno más cercano al ciudadano, salvo que por razones de “eficiencia y escala” debidamente respaldadas, decida optar por la aplicación de la excepción arriba descrita<sup>685</sup>.*

Sin embargo, sobre este razonamiento, cabe resaltar el voto disidente tanto en la Declaración Constitucional N° 01/2013 sobre la Carta Orgánica de Copacabana, como en la Declaración N° 08/2013 sobre el Estatuto Autonómico del Departamento de Pando, que el Profesor Caamaño destaca dentro de su conferencia antes indicada, manifestando que la Magistrada disidente<sup>686</sup> vislumbra la inconsistencia entre la aparente tensión de la cláusula residual y el principio de subsidiariedad sin llegar a dilucidar en qué reside esta contradicción, olvidando en su razonamiento la aplicación del **“principio de voluntariedad”** que igualmente es recogido por la Constitución, y que en el modelo español, se denomina “principio dispositivo”<sup>687</sup>.

---

<sup>685</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 008/2013**, del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>686</sup> Voto disidente, Magistrada: Ligia Mónica **VELÁSQUEZ CASTAÑOS**.

<sup>687</sup> **FOSSAS ESPADALER**, Enric. *El principio dispositivo en el Estado Autonómico*. Marcial Pons. Instituto Vasco de Administración Pública. Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid-Barcelona-Bs.As. 2007. Según este autor: “(...) Existe un notable acuerdo entre los constitucionalistas españoles en que el principio dispositivo constituye la característica más destacada en la Constitución española. (...) El principio ha sido designado con distintos nombres: principio de “voluntariedad”, incluso se ha distinguido entre principio “potestativo” y principio “dispositivo”, pero siempre se le atribuye el carácter de principio, y más concretamente, el de principio constitucional, hasta ser calificado como uno de los principios cardinales de nuestra Constitución. (...) la Constitución no crea una estructura territorial del Estado, pero en virtud del principio dispositivo atribuye a unos sujetos territoriales el poder de activar su existencia e impulsar su modificación, confiriéndoles una capacidad de decisión en dos elementos materiales de esa estructura que hemos considerados esenciales: la delimitación de las entidades territoriales y la distribución del poder entre

Según este jurista, a la luz de este principio se puede arribar a los siguientes entendimientos:

*“(...) Esta contradicción el Tribunal la resuelve acudiendo como ustedes muy bien conocen a la Ley Marco del desarrollo autonómico, y en esa Ley Marco, hay una cláusula que establece que la cláusula residual que está en la Constitución se compatibiliza con el principio de subsidiariedad, dando sólo la gestión pero no la titularidad de la competencia. Esta Magistrada advierte que aquí en este razonamiento algo extraño ocurre, y yo creo que tiene toda la razón; ocurre algo extraño. En mi opinión no acierta a dar con el problema que hay detrás, a adentrarse y explicitarlo, y no acierta porque tanto ella como el Tribunal, se olvidan de un elemento que es fundamental en el Estado Autonómico y lo es en el Estado Federal. **Ustedes le llaman en su Constitución y en esa ley, “principio de voluntariedad”. En España le llamamos “principio dispositivo”. En los Estados Federales, se denomina sencillamente “libertad”. Esto es el proceso de descentralización, nunca puede ser una imposición. Por lo tanto, una vez establecido en la Constitución, cada sujeto con derecho a la autonomía, cada colectivo, cada pueblo o sujeto con derecho a la autonomía, debe poder elegir libremente, voluntariamente, dentro del catálogo de competencias que le da la Constitución.***

*De suerte tal, que el Departamento de Pando no tiene por qué tener las mismas competencias que La Paz, o La Paz las mismas que Santa Cruz. Todos ellos tienen que estar dentro del marco que establece la Constitución, pero no tienen que tener en sus Estatutos ni en la práctica necesariamente la igualdad de títulos habilitantes. Cada uno debe elegir de los títulos que da la Constitución, aquellos que interesen más al ejercicio de su autonomía. Esa libertad de poder elegir del menú de la Constitución. Lo que más interesa al derecho de la autonomía, es ese principio de voluntariedad (...).”*

Sin embargo, el Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano, lejos de aproximarse a esta percepción y bajo una equívoca apreciación del **“principio dispositivo”**, inadvirtiendo

---

*éstas y las instancias centrales del Estado.”*

que éste es sinónimo del “**principio de voluntariedad**”<sup>688</sup> que la propia CPE Boliviana recoge, realiza esta interpretación:

*En ese marco, la Constitución Política del Estado no deja margen para que estas entidades territoriales autónomas tengan la potestad de elección de asumir o no las competencias exclusivas que les han sido asignadas. A diferencia de otros estados autonómicos como el español, cuya Constitución española de 1978, contempla un mandato en el artículo 148, que expresa lo siguiente: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias”, es decir que las Comunidades Autónomas (CCAA) asumen sus competencias una vez que las incorporan en sus estatutos autonómicos, y por tanto no tiene el mandato constitucional de asumir y ejercer todas las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución española. En ese marco, la STC (español) 76/1988, de 26 de abril, señala que “La Constitución de 1978, en virtud el principio dispositivo, remite el proceso de creación de Comunidades Autónomas a las propias colectividades afectadas, que lo verán culminado a través de la aprobación de su Estatuto de Autonomía, y que el Tribunal Constitucional (español) ha considerado como la norma funcional de la CCAA”.*

*En el caso español, las comunidades autónomas perfeccionan su derecho a la autonomía a partir del “principio dispositivo” (principio que el modelo autonómico boliviano no contempla). El principio dispositivo opera a través de una remisión a los estatutos de autonomía, y “alcanza materias como: la denominación a adoptar, el procedimiento de acceso a la autonomía, las competencias a asumir, y las propias instituciones de los entes autonómicos. Como consecuencia de todo ello, el acceso a la autonomía se ha producido por vías diversas, configurándose en formas muy distintas de un caso a otro.” (FERNANDEZ: 1992). En el caso boliviano la asunción competencial es obligatoria e inexcusable. (...)*<sup>689</sup>

---

<sup>688</sup> **TOMAS Y VALIENTE**, Francisco. *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Editorial Tecnos S.A. 1988. Págs. 70-72. Según este autor en virtud del principio de voluntariedad limitada, la Constitución permite que cada Comunidad según su procesos constitutivo, asuma por medio de su Estatuto las competencias que quiera dentro del marco del artículo 148 o 149 de la Constitución Española. Por tanto, el Estatuto se convierte en el instrumento normativo fundamental por el cual cada Comunidad asume competencias. Explica además que gran número de conflictos competenciales suscitados en dicho España en 1984 se derivaron justamente de la asunción de competencias vía Estatuto y que los primeros Estatutos aprobados, particularmente de Cataluña y el País Vasco, fueron los que atravesaron mayormente esta situación por tener un mayor techo competencial e intensa voluntad autonomista.

<sup>689</sup> **SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012**, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.



Si bien es cierto, que el Tribunal Constitucional tangencialmente ha mencionado en algunos razonamientos prácticos, la aplicación de principios tales como: autogobierno, lealtad institucional, igualdad, complementariedad, reciprocidad y gradualidad; en ninguno de ellos empero, ha delimitado sus notas diferenciadoras respecto de los demás principios. En todo caso, ha construido algunos esfuerzos teóricos para sostener la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas al Estado a partir de su reconocimiento expreso en el artículo 2 de la norma constitucional y posterior inclusión como de la autonomía indígena originario campesina dentro del diseño autonómico, tales como los esgrimidos en la Declaración N° 009/2013 sobre el Estatuto Autonómico de la Autonomía Indígena Originaria Campesina de Totora Marka<sup>690</sup>.

No obstante, considero que a pesar de la definición que sobre los principios constitucionales haya regulado la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización, en criterio de la suscrita estas pautas ordenadoras en la interpretación del régimen autonómico pueden y deben ser construidas a partir de la realidad social, sin perjuicio de que pueda tenerse como referente su significado y aplicación en el Derecho Comparado.

Así por ejemplo, sobre la interpretación del “principio dispositivo o de voluntariedad” que ha sido puntualizada por el Profesor Caamaño, se puede colegir que en ninguna forma la asunción de competencias será obligatoria como ha posicionado el Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano en algunas jurisprudencias teniendo como paraguas de

---

<sup>690</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 009/2013**, del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia. Al respecto, el Tribunal ha expresado que: “(...) *El complejo modelo de organización territorial que caracteriza al Estado boliviano sólo puede ser explicado a partir de un largo proceso de acumulación histórica, que en nuestro pasado reciente ha sido movilizadado a partir de la relación contradictoria, casi antitética, entre dos grandes líneas de pensamiento, dos vertientes distintas tanto en su origen como en su concepción del mundo y el universo (cosmovisión). La primera, de raíz occidental republicana, hasta hace poco hegemónica, que cimentaba sus propuestas demandando diferentes niveles de descentralización de la administración pública, pero sin alterar sustancialmente la conformación territorial básica de tres niveles (nacional, intermedio/departamental y municipal) vigente en el país desde su fundación como república independiente, además que el proceso de participación popular y la municipalización se constituyen en logros obtenidos; la segunda, se origina en una visión comunitarista, cuyo origen se remonta hasta mucho antes de la colonia y que resurge con fuerza en los recientes procesos de cambio institucional; fuertemente vinculada a las corrientes indigenistas y la dinámica de los nuevos movimientos sociales, se erige cuestionando el fundamento de las propuestas de corte republicano en su momento prevalecientes a la par de revalorizar las formas de redistribución territorial del poder pre-republicanas e incluso pre-coloniales. En lo ideológico, este planteamiento adquiere un matiz emancipatorio y es asumido como un componente vital para la reivindicación y resarcimiento por el largo periodo de explotación y exclusión del que se sintieron objeto amplios sectores de la población nacional.* La contradicción entre estas dos vertientes de visión de país y Estado, ha marcado ritmo de los debates en el último proceso constituyente de nuestra historia, suscitado entre el 2006 y el 2008, a pesar de su inicial antagonismo ideológico y político, casi antitético, supo decantarse hacia una salida pacífica, constitucionalizando un modelo territorial altamente complejo, coincidente con la naturaleza diversa y plural de nuestra “abigarrada sociedad”.

interpretación a la Ley Marco de Autonomías, puesto que tratándose de una libertad y un derecho que asimétricamente pueden asumir las sujetos, colectivos o pueblos, no podrá serles impuesto por la fuerza, pues un razonamiento en contrario conduce a pensar que con el proceso autonómico todos los sujetos buscan la uniformidad de responsabilidades y títulos competenciales, con la única diferencia del lugar respecto del cual los ejercitan.

Lo expresado no concuerda con el propósito mismo de la autonomía que es propugnar la diversidad e identidad de los pueblos, lo cual tiene lógica si se la interpreta a la luz del **principio de gradualidad**, en cuyo caso, cada sujeto estatal, pueblo o ciudadanía, asumirá las competencias de acuerdo a su realidad social, recursos económicos, entre otros factores que deban sopesar al efecto, y por ende, no asumirán simultánea y fácticamente todas las competencias exclusivas listadas en el texto constitucional.

Empero, como se ha indicado con anterioridad, el Tribunal Boliviano apartándose de este razonamiento ha esgrimido la siguiente apreciación de orden legal con relación a ambos principios, cercando la aplicación del principio dispositivo únicamente a los procesos de transferencia y delegación de competencias:

*“(…) Se debe recordar que entre los principios que rigen las entidades territoriales autónomas, de acuerdo al artículo 270 de la CPE, se encuentran el **principio de gradualidad y voluntariedad**, por lo que se debe señalar que el **principio de gradualidad aplica para el ejercicio progresivo de las competencias** por las entidades territoriales autónomas de acuerdo a sus necesidades y capacidad institucional, en tanto que el **principio de voluntariedad aplica para los procesos de transferencia y delegación competencial** que no podrán realizarse de manera arbitraria, sino previo acuerdo intergubernativo entre los niveles de gobiernos involucrados, ello en el marco de la SCP 2055/2012 que establece un alcance interpretativo del artículo 64 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”.*

De otra parte, la jurisprudencia constitucional ha aplicado los **principios de igualdad**<sup>691</sup> y

---

<sup>691</sup> **SOLÓZABAL ECHEVARRÍA**, Juan José. *Las bases constitucionales del Estado autonómico*. 1era. Edición. McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U. Editora Elena Argüello/Maité Vincueria. España. 1998. Págs. 116-123. Intenta este autor precisar el alcance del principio de igualdad en el Estado autonómico, manifestando que juega en dos planos íntimamente relacionados: el que se refiere al status de los ciudadanos, a quienes habrá de garantizarse una sustancial igualdad en sus derechos y obligaciones con independencia de

**equidad** a tiempo de establecer que entre las Máximas Autoridades de los Órganos Ejecutivo y Legislativo existe igualdad de rango jerárquico, bajo los siguientes argumentos:

*“(...) En el marco del principio de igualdad y el principio de equidad, se debe señalar que la Ley Fundamental no ha establecido una superioridad de un órgano público sobre otro; de manera específica la Constitución Política del Estado cuando establece preceptos referentes a los órganos de las entidades territoriales autónomas, no establece una superioridad jerárquica de uno frente al otro, cada uno tiene sus respectivas facultades y por ende sus respectivas atribuciones, lo cual implica que se encuentran en igualdad de condiciones y que ninguno está supeditado al otro. Es por ello que la Constitución Política del Estado, establece que el órgano ejecutivo del gobierno autónomo municipal se encuentra presidido por el Alcalde, el cual es la máxima autoridad ejecutiva (arts. 283 y 285), pero no máxima autoridad del gobierno municipal. De la misma manera el órgano deliberativo (Concejo Municipal) tampoco podría autodenominarse como máxima autoridad del gobierno autónomo municipal, como establecía el enunciado del artículo 12 de la Ley de Municipalidades (...)”<sup>692</sup>*

Luego, con relación al **principio de solidaridad**<sup>693</sup> en el Derecho Comparado se han construido razonamientos jurídicos que explicitan su alcance y que pudieran adoptarse a la realidad boliviana, con sus salvadas distancias en la situación de otros Estados:

*“(...) la clave del sistema autonómico español, concebido como régimen cooperativo, puede encontrarse en el principio constitucional de la solidaridad, que constituye el punto de equilibrio entre los otros dos principios constitucionales de la organización territorial, la unidad y la autonomía. (...)”*

---

donde residan; y el de las Comunidades Autónomas como complejos equiparables en sus estructuras organizativas y en sus atribuciones competenciales. En un Estado descentralizado no es posible sustraerse a los imperativos del principio de igualdad, pero los mismos deben entenderse sin perjuicio de la capacidad legislativa de los Estados miembros o Comunidades autónomas para regular innovativamente, procediendo a la creación o supresión de derechos y obligaciones, situaciones o relaciones jurídicas.

<sup>692</sup> **DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013**, del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

<sup>693</sup> **ALONSO DE ANTONIO, J. A.** *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*. Tomos I y II. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Secretaría General. Madrid-España. 1986. Págs. 1307-1309. Afirma este autor que el principio vertebrador de todo el sistema autonómico español es el principio de solidaridad en cuanto asegura el equilibrio entre la pluralidad de entidades autonómicas (autonomía) y la unidad esencial del Estado. Es decir, que procura el equilibrio entre los intereses generales con los intereses comunitarios. Aparte de su trascendencia económica, es una expresión jurídica de relación entre el Estado y las Comunidades, y de éstas entre sí.

*Pues bien creemos que esa función de nexo, de ensamblaje ha de desempeñar el principio de solidaridad, principio que se suele identificar con planteamientos económicos, en cuanto equilibrio económico interterritorial, lo que constituye ciertamente una de sus manifestaciones más importantes (...) pero no la única. Porque la solidad es una exigencia general de compartir tareas que aspiran a lograr un objetivo común en cualquier faceta de la vida colectiva (social, cultural, jurídica, etc.)”<sup>694</sup>*

Bajo este contexto, por ejemplo, del **principio de autogobierno**, podría derivarse la potestad de auto-organización, en cuyo mérito los ciudadanos a tiempo de elegir a las autoridades que integraran su institucionalidad gubernativa, delegan a esta última la facultad de organizarse internamente adoptando las formas que resulten más eficientes y eficaces para la prestación de los fines y servicios públicos por el cual fueron instituidas. Bajo esta premisa, podrán estructurarse interiormente adoptando una forma desconcentrada, descentralizada, u optando por implementar empresas públicas.

Finalmente, y a manera de reflexión, quisiera ocuparme de un principio constantemente ignorado por parte del nivel central del Estado, cual es el **principio de provisión recursos económicos**, en virtud del cual y correlacionando el mismo con el mandato establecido en el artículo 375 de la Constitución Política del Estado Boliviano, resultaría inconstitucional toda norma nacional que so pretexto de distribuir responsabilidad en competencias compartidas o concurrentes, imponga las mismas sin contemplar las fuentes de financiamiento que hasta ahora sustentaban su ejercicio por parte del nivel central; ocurre también, cuando de manera simulada vía ley se transfiere o delega el ejercicio de facultades reglamentarias y ejecutivas sin explicitar que se trata de una “transferencia o delegación de competencias” en los términos previstos en la Ley N° 031 Marco de Autonomías, adoleciendo de la carga económica antes indicada, entre otros requisitos exigidos al efecto.

## **VI.8. Mecanismos de solución de conflictos competenciales.**

### **6.8.1. Vía conciliatoria.**

Sobre esta vía de solución de conflictos competenciales, la LMAD regula lo siguiente:

---

<sup>694</sup> ALONSO DE ANTONIO, José Antonio. *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*. Volumen I. Publicaciones del Congreso de Diputados. Secretaría General. Serie IV: Monografías N° 8. España. 1986. Pág. 24.

**Artículo 69. (CONFLICTOS DE COMPETENCIAS).**

***I. Los conflictos de asignación, transferencia, delegación o ejercicio de competencias que se susciten entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, o entre éstas, podrán resolverse por la vía conciliatoria ante el Servicio Estatal de Autonomías, mediante convenio de conciliación que deberá ser refrendado por los órganos legislativos correspondientes. Esta vía administrativa no impide la conciliación directa entre partes.***

***II. Agotada la vía conciliatoria, los conflictos de competencias serán resueltos por el Tribunal Constitucional Plurinacional.***<sup>695</sup>

De la disposición legal antes citada se deducen 3 aspectos: 1) Que la vía conciliatoria puede ser de dos clases: Administrativa y Directa, 2) Que la *vía conciliatoria administrativa* será con la intervención del Servicio Estatal de Autonomías (SEA) y que la *vía conciliatoria directa* se hará entre partes en conflicto, y 3) Que una vez agotada la vía conciliatoria, recién queda habilitada la vía jurisdiccional constitucional.

En cuanto a la *vía conciliatoria administrativa*, el Tribunal Constitucional Plurinacional ha expresado lo siguiente:

*Del marco doctrinal señalado y lo regulado en el ordenamiento jurídico, el artículo 69 de la LMAD, establece una instancia conciliatoria de conflictos competenciales señalando que: “I. Los conflictos de asignación, transferencia, delegación o ejercicio de competencias que se susciten entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, o entre éstas, podrán resolverse por la vía conciliatoria ante el Servicio Estatal de Autonomías, mediante convenio de conciliación que deberá ser refrendado por los órganos legislativos correspondientes. Esta vía administrativa no impide la conciliación entre partes. II. Agotada la vía conciliatoria, los conflictos de competencias serán resueltos por el Tribunal Constitucional.” Por otro lado, el numeral 1 del párrafo I del artículo 129, señala que es atribución del Servicio Estatal de Autonomías “Promover la conciliación y emitir informe técnico de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales, como mecanismo previo y voluntario a su resolución ante el Tribunal*

---

<sup>695</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010.

*Constitucional Plurinacional causando estado con su ratificación por los órganos legislativos de las entidades territoriales involucradas”.*

*Consecuentemente se advierte que el Servicio Estatal de Autonomías, es una instancia que coadyuva y facilita la conciliación y la resolución de conflictos competenciales en el marco de la vía negocial entre partes en calidad tercero orientador más que decisorio, lo cual ratifica su naturaleza de instancia voluntaria y no obligatoria. (...)*

*Por consiguiente, si bien el Servicio Estatal de Autonomías, es una instancia que coadyuva y facilita la conciliación y la resolución de conflictos competenciales entre partes en calidad tercero orientador, lo cual ratifica su naturaleza de instancia voluntaria y no obligatoria, no es menos cierto, que el resultado de la conciliación debe adecuarse a los parámetros competenciales establecidos por la norma fundamental, siendo contrario al orden constitucional, cualquier arribo conciliatorio que desconozca la tipología de las competencias y el catálogo competencial; por lo mismo, **ninguna conciliación podrá resolverse de forma contraria a lo previsto por la Constitución**; por lo que con estas aclaraciones, no se advierte la inconstitucionalidad acusada del artículo 69 de la LMAD<sup>696</sup>*

Teniendo como referencia la sentencia citada y centrándonos únicamente en los conflictos de competencias que pudieran suscitarse entre niveles de gobierno por ser el caso que guarda relación con el objeto de la investigación, se concluye que la *vía conciliatoria administrativa* no es obligatoria para las partes, quienes podrán alternativamente recurrir a la *conciliación administrativa directa*. Pero por la parte *in fine* del artículo 69-II de la LMAD, no deberían saltarse la vía conciliatoria en cualquiera de sus dos modalidades, para acudir en forma directa a la vía jurisdiccional constitucional; de hacerlo, tendrían que manifestar expresamente que *renuncian a la vía conciliatoria* a tiempo de dirigirse al Tribunal, tal como ocurre por analogía en los procesos civiles, familiares u otros, cuando las partes no desean conciliar y deciden acudir directamente al Juez o Tribunal competente para que dirima la controversia y tutele sus legítimos intereses.

Luego, de la lectura del artículo en análisis y la relación jurisprudencial, se infiere que el Servicio Estatal de Autonomías (SEA) actuará como un tercero conciliador procurando a ambas partes a llegar a un entendimiento, pero no podrá dirimir la controversia ni imponer

---

<sup>696</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

su criterio con relación al caso; sólo coadyuvar en la solución del conflicto y orientar a las partes con su parecer técnico. Sin embargo, concordando este articulado con el artículo 77 de la LMAD, se evidencia que de los cuatro posibles conflictos de competencias que según esta ley pudieran presentarse en los *procesos de asignación, transferencia, delegación o ejercicio*; es en los procesos de transferencias y delegaciones competenciales que la situación del SEA cambia:

***Artículo 77. (INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL SERVICIO ESTATAL DE AUTONOMÍAS).***

***I. Toda transferencia o delegación de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas o entre éstas, deberá ser comunicada al Servicio Estatal de Autonomías y conllevará la definición de recursos económicos necesarios para su ejercicio, los que podrán provenir de fuentes ya asignadas con anterioridad.***

***II. El Servicio Estatal de Autonomías participará necesariamente de todo proceso de transferencia o delegación de competencias desde el nivel central del Estado a las entidades territoriales, el que deberá contar con su informe técnico.***

***III. El Servicio Estatal de Autonomías emitirá, de oficio, informe técnico respecto a toda transferencia o delegación competencial entre entidades territoriales autónomas, las que podrán pedir al Servicio Estatal de Autonomías cooperación técnica en los procesos de transferencia o delegación de competencias en los cuales participen<sup>697</sup>.***

Del precepto legal referido se concluyen 3 aspectos: 1) Que toda transferencia o delegación competencial entre niveles de gobierno, sin excepción, debe ser comunicada (avisada) al SEA, 2) Si el transferente o delegante de la competencia es el nivel central del Estado, la participación y criterio técnico del SEA es forzoso, y 3) El SEA emitirá de oficio su informe técnico en toda transferencia o delegación competencial entre niveles autónomos, es decir, sin que se lo pidan las partes. En este último caso, las entidades transferentes o delegantes, facultativa y voluntariamente, podrán solicitarle al SEA su ayuda técnica.

Volviendo al artículo 69-I de la LMAD, este articulado indica que toda conciliación administrativa en la que intervenga el SEA que resulte exitosa por llegar a la solución del

---

<sup>697</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010.

conflicto y acuerdo entre partes, deberá materializarse en la suscripción de un “convenio de conciliación”, al que la misma Ley en su artículo 133-I, luego denomina como “acuerdo o convenio intergubernativo”; el cual para su perfeccionamiento y ser jurídicamente vinculante a las partes, deberá ser ratificado o aprobado por los órganos legislativos de los niveles de gobierno<sup>698</sup>. Se infiere entonces, que sólo a partir de este momento (aprobación), serán ejecutables y exigibles los alcances o efectos previstos (Ej. Emisión de normas sobre la materia, realización de actividades, obras o proyectos) en el documento.

Sin embargo, en la práctica, los niveles de gobierno pocas veces acuden al SEA porque les genera desconfianza a ambas partes: Por un lado, el nivel central del Estado que normalmente no quiere ceder competencias sino más bien concentrarlas; y de otro, las entidades territoriales autónomas que dudan de su imparcialidad y objetividad técnica, por encontrarse bajo tuición de un Ministerio del Estado, presumiendo en consecuencia que el personal del SEA actuará procurando favorecer al nivel nacional. A continuación, veamos la naturaleza jurídica y objeto del SEA:

***Artículo 125 (OBJETO).** Se crea el Servicio Estatal de Autonomías como entidad pública descentralizada bajo tuición del Ministerio de Autonomía, con personalidad jurídica de derecho público, con jurisdicción nacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y presupuestaria.*

***Artículo 126 (NATURALEZA).** El Servicio Estatal de Autonomías es un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales autónomas y al nivel central del Estado en el proceso de implementación y desarrollo del régimen de autonomías establecido en la Constitución Política del Estado.<sup>699</sup>*

Respecto de las atribuciones que cumple el SEA, la LMAD agrupa en 4: competencias, económico-financiera, normativas y técnicas, siendo las más importantes con relación a la solución de conflictos competenciales las siguientes:

---

<sup>698</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010. **Artículo 133. (ACUERDOS Y CONVENIOS INTERGUBERNATIVOS ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES).** I. Los acuerdos intergubernativos destinados al desarrollo para el ejercicio coordinado de sus competencias y la implementación conjunta de programas y proyectos podrán suscribirse entre entidades territoriales autónomas o entre éstas con el nivel central del Estado. Estos acuerdos serán vinculantes para las partes con fuerza de ley, una vez ratificados por sus respectivos órganos deliberativos. (...)

<sup>699</sup> LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, del 31 de julio de 2010.



**Artículo 129. (ATRIBUCIONES).** *El Servicio Estatal de Autonomías tiene las siguientes atribuciones, además de aquellas que sean inherentes al ejercicio de sus funciones.*

**I. En el ámbito competencial:**

**1. Promover la conciliación y emitir informe técnico de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, o entre estas entidades, como mecanismo previo y voluntario a su resolución ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, causando estado con su ratificación por los órganos legislativos de las entidades territoriales involucradas.**

**2. Establecer criterios técnicos para la transferencia o delegación competencial, así como brindar asistencia técnica, a solicitud de las partes.**

**3. A petición de la instancia competente o de la Asamblea Legislativa Plurinacional, emitir un informe técnico para la adecuada asignación de competencias sobre el tipo de competencia que corresponde, cuando se trate de alguna no asignada por la Constitución Política del Estado, para la emisión de las leyes correspondientes, según el Parágrafo II del Artículo 297 de la Constitución Política del Estado.**

**4. Analizar y evaluar el proceso de ejercicio efectivo de las competencias, como base de las políticas de fortalecimiento institucional.**

**5. Brindar asistencia técnica para la integración de la equidad de género en el ejercicio competencial.**

**II. En el ámbito económico financiero:**

**1. Proponer los mecanismos y fórmulas de distribución de recursos entre las entidades territoriales autónomas, que deberán ser puestas a consideración de las instancias correspondientes.**

**2. Emitir informe técnico sobre las iniciativas referidas a mecanismos y criterios para la distribución de recursos que afecten a las entidades territoriales autónomas.**

**3. Coadyuvar en el cálculo de costos competenciales para su transferencia y delegación, así como el análisis de las transferencias de recursos correspondientes.**

**4. Analizar y emitir opinión previa sobre posibles situaciones que contravengan lo establecido en la Constitución Política del Estado y las leyes en materia financiera.**

**5. En la vía conciliatoria, coadyuvar a la resolución de conflictos que surjan de la interpretación o aplicación de las normas del régimen económico**

*financiero, y a solicitud de las partes, facilitar la realización de acuerdos intergubernativos entre las entidades territoriales autónomas, en materia económica financiera.(...)<sup>700</sup>*

De lo expresado se puede concluir que el SEA en algunos casos podrá actuar de oficio y en otros sólo a solicitud de partes, pero en mi criterio los casos que merecen mayor análisis son los siguientes:

**1) Transferencia o delegación de competencias, cuando el transferente o delegante sea el nivel central del Estado:** En este caso, la norma exhorta a la participación necesaria del SEA y que éste emita un criterio técnico (Artículo 77-II LMAD) como resultado de su intervención, para coadyuvar en el cálculo de los costos competenciales que importará la transferencia o delegación, y consiguiente traspaso de recursos económicos.

Pues cabe recordar que por previsión del artículo 76-II de la LMAD, la delegación de una competencia incluirá los recursos, infraestructura, equipamiento y los instrumentos técnicos y metodológicos que se hayan estado empleando para ello, así como la capacitación del personal y transmisión de conocimientos (*know how*) que forman parte de su ejercicio. Aunque no esté explicitado en la misma forma en el artículo que le precede (Artículo 75 LMAD) relativo a la transferencia, por sentido común y sana crítica se presume que si todas esas exigencias deben observarse en una delegación, que por su naturaleza es eventual; con mayor razón, debería serlo en una transferencia competencial que es de carácter definitivo.

Lo cierto es que, aparentemente el nivel central del Estado no solicita el criterio técnico del SEA para proceder a la transferencia o delegación de competencias hacia niveles autónomos por dos razones: 1) Para evitar el traspaso de recursos económicos, infraestructura, equipamiento y todo con lo que operaba la materia, y 2) Porque en vez, de transferir o delegar, prefiere saltar este procedimiento y encuadrar la materia como componentes de competencias concurrentes o compartidas, a partir de las cuales

---

<sup>700</sup> **LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**, del 31 de julio de 2010. **Artículo 129. (ATRIBUCIONES).** *El Servicio Estatal de Autonomías tiene las siguientes atribuciones, además de aquellas que sean inherentes al ejercicio de sus funciones. I. En el ámbito competencial: (...) II. En el ámbito económico financiero: (...) III. En el ámbito normativo: 1.El Servicio Estatal de Autonomías administrará un registro de normas emitidas por las entidades territoriales autónomas y por el nivel central del Estado, en relación con el régimen autonómico. 2. El Servicio Estatal de Autonomías elevará al Ministerio de Autonomía informes técnicos recomendando iniciativas de compatibilización legislativa. IV. En el ámbito de la información: 1. Procesar, sistematizar y evaluar periódicamente el desarrollo y evolución del proceso autonómico y la situación de las entidades territoriales autónomas, haciendo conocer sus resultados al Consejo Nacional de Autonomías.*

simplemente “distribuye responsabilidades” desde una ley nacional, evitándose todo lo anterior.

Esto último es lo más grave, pues se ha evidenciado casos en que el nivel central, lo hace hasta en competencias que le son privativas, es decir, donde le está prohibido transferir o delegar competencias por mandato constitucional. Por ejemplo, imponerles a los gobiernos autónomos departamentales la “responsabilidad económica” de dotación de infraestructura, equipamiento, mobiliario y combustible a la Policía Boliviana, que es competencia privativa del nivel central del Estado; y lo hace desde la Ley N° 264 de Seguridad Ciudadana, que es competencia concurrente. Nótese que para no hacer evidente esta transferencia o delegación competencial, lo hace en forma simulada o encubierta, es decir, desde una Ley cuyo objeto y *nomen juris* no estén directamente relacionados con la competencia privativa, ej. Lo hace, desde la Ley N° 264 de Seguridad Ciudadana, en vez de hacerlo desde la Ley Orgánica de la Policía Boliviana.

**2) Asignación de competencias en aplicación de la cláusula residual:** En este punto la norma dice que a petición de la Asamblea Legislativa Plurinacional, emitirá criterio técnico en las competencias no previstas en la Constitución, lo que se denomina en la LMAD como cláusula residual (Artículo 72), lo que hace presumir por su facultades económico-financieras, el SEA coadyuvará en esta labor considerando técnicamente cual sería el nivel de gobierno más próximo (principio de subsidiariedad) al que debería asignársele la competencia y la estimación de costos e identificación de fuentes de financiamiento necesarios para el ejercicio por parte de la entidad autónoma receptora de la competencia.

Lo lamentable en este caso, es que a diferencia de la transferencia o delegación, su intervención sea facultativa o a pedido del nivel central, pues por precepto constitucional (Artículo 305 CPE) toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio. Este mandato que da la CPE no deberá ser interpretado como un simple señalamiento en la Ley de asignación o transferencia de competencia, de la partida presupuestaria con que la entidad receptora de la misma cubrirá los gastos, sino más bien el traspaso efectivo de esos recursos económicos para que sean incorporados en su presupuesto institucional; caso contrario el precepto constitucional quedaría vaciado de contenido y con carácter declarativo, por no decir, lírico.

**3) Costeos competenciales:** Esta atribución es tal vez, una de las más importantes que debería realizar el SEA, el problema es que dicho análisis de costos lo reata al pedido de parte interesada, cuando en realidad debería asumir esta labor de oficio. La atribución debería tornarse imperativa para que dicha entidad efectúe la estimación de costos competenciales para el ejercicio de todas las competencias y sirva este análisis como criterio referencial para toda entidad que pretenda asignar, transferir o delegar competencias, y sobre esta base pueda conciliarse, porque de nada serviría la emisión de la Ley correspondiente sin los recursos económicos necesarios para su ejercicio, o sea que se traspasen responsabilidades pero sin fondos.

A pesar de este flagrante incumplimiento normativo por parte del SEA, se han realizado algunos estudios de costeo competencial adicional asignado a las Gobernaciones por la Constitución Política del Estado y la LMAD, llegando a la conclusión de que la asunción de competencias crearía un desequilibrio vertical entre éstas y el nivel central, además de un déficit de 2.275 millones de Bolivianos anuales, al imponerse mayores responsabilidades de gasto sin recursos con los que puedan ser financiadas, llegando a la siguiente estimación de resultados:<sup>701</sup>

<b>Costeo competencial</b>		
<b>RESUMEN DEL COSTEO COMPETENCIAL (en Bs.)</b>		
<b>COMPETENCIA</b>	<b>COSTO FINANCIADO</b>	<b>COSTOS DE NUEVAS COMPETENCIAS</b>
SALUD*	41.772.006,19	556.352.386,93
HÁBITAT Y VIVIENDA**	3.578.176,71	734.561.076,01
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	14.836.278,00	70.507.351,73
EDUCACIÓN	21.579.342,84	41.734.850,37
BIODIVERSIDAD Y MEDIO AMBIENTE	40.381.039,49	4.800.349,00
RECURSOS HIDRICOS Y RIEGO	28.805.000,00	37.366.816,19
DESARROLLO PRODUCTIVO Y DESARROLLO RURAL INTEGRAL	38.431.220,57	216.799.343,59
TURISMO	2.906.686,45	2.906.686,45
TRANSPORTES	236.042.704,33	603.164.051,76
ELECTRIFICACIÓN RURAL	41.589.337,59	-
SEGURIDAD CIUDADANA	3.242.986,67	7.511.711,80
GESTIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE DESASTRES NATURALES	44.440.968,03	-
<b>TOTALES</b>	<b>517.605.746,87</b>	<b>2.275.704.623,82.-</b>
*Incluye la implementación del Seguro Universal de Salud.		
** Incluye la reducción en 10 años del déficit de vivienda departamental		

Fte. **MARTINEZ MRDEN**, José Abel. *Proyecto del Pacto Fiscal basado en los resultados del Censo de Población y Vivienda 2012*

<sup>701</sup> **MARTINEZ MRDEN**, José Abel. *Proyecto del Pacto Fiscal basado en los resultados del Censo de Población y Vivienda 2012*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Bolivia. 2013. Pág. 144.

En cuanto a la *conciliación directa*, la norma no regula el mecanismo o procedimiento para hacerlo, pero concordando el artículo 69-I de la LMAD con el artículo 133 de la misma Ley con la Ley N° 492 de Acuerdos Intergubernativos, del 25 de enero de 2014, se tiene que de resultar exitosa la conciliación entre partes y sin intervención del SEA, igualmente deberá plasmarse en un acuerdo o convenio intergubernativo, entendiéndose como tales a aquellos suscritos entre gobiernos autónomos y éstos con el nivel central del Estado, destinados al ejercicio coordinado de sus competencias y la implementación conjunta de “planes, programas o proyectos concurrentes” en el marco de las “competencias exclusivas, concurrentes y compartidas”.<sup>702</sup>

La novedad en la definición de acuerdos intergubernativos que la norma citada da, es que pueden ejecutarse planes, programas o proyectos de manera concurrente, sin importar el tipo de competencias a la que éstos pertenezcan. Vale decir, en este excepcional caso no interesa tanto la tipología competencial (salvo en privativas), sino la voluntad de las partes en cofinanciar y distribuir responsabilidades en el acuerdo para su implementación.

Luego, la mencionada Ley de Acuerdos Intergubernativos define los casos en que éstos deben suscribirse, siendo los siguientes:

**ARTÍCULO 6. (CAUSALES PARA SUSCRIBIR ACUERDOS O CONVENIOS INTERGUBERNATIVOS).** *El nivel central del Estado y los gobiernos autónomos, podrán suscribir acuerdos o convenios intergubernativos, para:*

- 1. Ejecutar planes, programas o proyectos concurrentes.*
- 2. Transferir recursos o bienes para el ejercicio coordinado de sus competencias.*
- 3. Delegar competencias.*
- 4. Conciliación de conflictos competenciales.*
- 5. Otros establecidos por Ley nacional.*<sup>703</sup>

De donde se comprueba que la instrumentación del acuerdo intergubernativo aplicará tanto en la conciliación de conflictos competenciales sin importar cuál fue la causa que lo generó (asignación, transferencia, etc.), como en aquellos casos de delegación de competencias que

---

<sup>702</sup> LEY N° 492 DE ACUERDOS INTERGUBERNATIVOS, de 25 de enero de 2014. Art. 3.

<sup>703</sup> LEY N° 492 DE ACUERDOS INTERGUBERNATIVOS, de 25 de enero de 2014. Art. 6.

sin llegar a un conflicto, las partes preventivamente deciden suscribir un acuerdo intergubernativo, para que les sean jurídicamente vinculantes los consensos arribados.

### **6.8.2. Vía jurisdiccional constitucional.**

En cuanto a esta vía, conviene primero conocer la naturaleza jurídica y funciones principales que cumple el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia:

#### *CAPÍTULO SEXTO*

#### *TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL*

*Artículo 196. I. El Tribunal Constitucional Plurinacional vela por la supremacía de la Constitución, ejerce el control de constitucionalidad, y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y las garantías constitucionales.*

*II. En su función interpretativa, el Tribunal Constitucional Plurinacional aplicará como criterio de interpretación, con preferencia, la voluntad del constituyente, de acuerdo con sus documentos, actas y resoluciones, así como el tenor literal del texto.<sup>704</sup>*

A la luz de este precepto concordándolo con el artículo 2 de la Ley N° 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional,<sup>705</sup> se infiere que la justicia constitucional se ejerce por este único Tribunal, quien tiene jurisdicción en todo el territorio boliviano. Sus roles principales<sup>706</sup>: ser guardián del cumplimiento de la CPE, control de constitucionalidad así como precautelar el respeto y vigencia de los derechos y garantías constitucionales. Particularmente, dentro del control de constitucionalidad ejercerá su interpretativa, donde aplicará los siguientes criterios:

---

<sup>704</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, del 07 de febrero del 2009.

<sup>705</sup> **LEY N° 027 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL**, del 06 de julio de 2010. *Artículo 2. (EJERCICIO Y FINALIDAD DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL). I. La justicia constitucional será ejercida por el Tribunal Constitucional Plurinacional y tiene la finalidad de velar por la supremacía de la Constitución Política del Estado, ejercer el control de constitucionalidad y precautelar el respeto y vigencia de los derechos y garantías constitucionales. II. Los juzgados y tribunales de la jurisdicción ordinaria conocerán las acciones de Libertad, Amparo Constitucional, Protección de Privacidad, Popular y de Cumplimiento, y se pronunciarán conforme con la Constitución Política del Estado y la presente Ley.*

<sup>706</sup> **BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Propuesta autonómica de Santa Cruz: Balance de fortalezas y debilidades*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). 1era edición. Plural Editores. Bolivia. 2005. Pág. 49. Opina este autor a tiempo de comentar la propuesta autonómica cruceña, que la misma retoma una valiosa técnica de acervo federal y de probada utilidad que ya estaba prevista en la CPE Boliviana de 1994, cual es dirimir eventuales conflictos competenciales en un Tribunal Constitucional ante posibles usurpaciones de la instancia nacional respecto de tareas asignadas al nivel subnacional. Indica que esto debe ser concomitante a la obligación de una clara delimitación constitucional de tareas y que obviamente no agota las otras instancias de defensa legal o de control de legalidad no necesariamente vinculadas al control de constitucionalidad,

*Artículo 6. (CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN).*

*I. En su función interpretativa, el Tribunal Constitucional Plurinacional aplicará, con preferencia, la voluntad del constituyente de acuerdo con los documentos, actas y resoluciones de la Asamblea Constituyente.*

*II. En cualquier caso, las normas se interpretarán de conformidad con el contexto general de la Constitución Política del Estado, mediante un entendimiento sistemático de ésta, orientado a la consecución de las finalidades que persiga<sup>707</sup>.*

De lo expresado se comprueba que no le da un listado de principios o criterios interpretativos, sino las pautas de cómo hacerlo. Tanto la CPE como la ley especial que regula este Tribunal, mandan que de entre la infinidad de criterios que pudiera aplicar, priorice la voluntad del Constituyente; y de otra, metodológicamente le instruye que lo haga de manera sistemática, es decir, realizando un análisis integral u holístico de la Ley Fundamental, procurando concordancia y armonía en la interpretación de sus disposiciones, para no incurrir en la exégesis de artículos aislados.

Por su parte, el Tribunal Constitucional<sup>708</sup> explica el alcance de sus acciones en los siguientes términos:

*“(…) el Tribunal Constitucional Plurinacional, ejerce el control de constitucionalidad de manera plural en tres dimensiones:*

*-1) Control del respeto a los derechos fundamentales y garantías constitucionales o ámbito tutelar: A través de éste se verifican si las*

---

<sup>707</sup> LEY N° 027 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL, del 06 de julio de 2010.

<sup>708</sup> LOPEZ GUERRA, Luis. *Las controversias competenciales en la jurisprudencia constitucional. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. El funcionamiento del Estado Autonómico. I Curso sobre Administraciones Territoriales para personal directivo y superior.* Edita Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid-España. 1996. Págs. 401-417. Afirma este autor una de las características del modelo español de justicia constitucional es la relevancia de esta función jurisdiccional y su carácter decisivo en la conformación de la estructura territorial del Estado. Esta ha sido la vía de resolución de controversias competenciales más usada por las Comunidades Autónomas catalana y vasca. Las ventajas que presenta es que desdramatiza los conflictos interterritoriales, enfría los ánimos confrontados, dosifica en el tiempo los temas disputados, evita la acumulación de confrontaciones. Pero también presenta desventajas: dilación que envuelve el procedimiento constitucional, la paralización del desarrollo autonómico en la cuestión sujeta a disputa. Tanto de los mandatos constitucionales como de la práctica, resulta evidente a las controversias pueden aplicarse procedimientos constitucionales muy distintos: recursos de inconstitucionalidad, conflictos (positivos o negativos), impugnaciones del Título V de la LOTC, cuestiones de inconstitucionalidad y posiblemente recursos de amparo. Pero dos han tenido máximo protagonismo: recurso directo de inconstitucionalidad y el conflicto positivo de competencias. Sin embargo, no habría claridad en las normas que diferencien ambos procedimientos y es a partir de 1983 que se introduce el siguiente criterio: si la controversia competencial se refiere a actos o disposiciones con rango legal debe resolverse por la vía del recurso de inconstitucionalidad, pero si se trata de normas o actos de rango inferior al legal, será aplicable el procedimiento conflictual.

*autoridades, funcionarios públicos o particulares, amenazaron con lesionar o lesionaron los derechos fundamentales y garantías constitucionales. Este control comprende a las acciones de defensa: de libertad, de amparo constitucional, de protección a la privacidad, de cumplimiento y popular.*

*También se encuentra dentro de este ámbito de control el recurso contra resoluciones del órgano legislativo plurinacional que afecten a uno o más derechos; sin embargo, en este caso el recurso se presenta directamente ante el Tribunal Constitucional Plurinacional.*

**-2) Control de competencias:** *Dentro de este ámbito de protección, el Tribunal Constitucional Plurinacional conocerá: a) Los conflictos de competencias y atribuciones entre órganos del poder público; b) Los conflictos de competencias entre el gobierno plurinacional, las entidades territoriales autónomas y descentralizadas y entre éstas; c) El recurso directo de nulidad; y, d) Los conflictos de competencia entre la jurisdicción indígena originaria campesina y la jurisdicción ordinaria y agroambiental.*

**-3) Control normativo de constitucionalidad,** *por el cual se verifican las condiciones de validez formal y material de las normas jurídicas con las disposiciones constitucionales y de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad. El control normativo de constitucionalidad es ejercido a través de diferentes acciones, siendo una de ellas la acción de inconstitucionalidad, que puede asumir la forma abstracta o concreta”.*<sup>709</sup>

De los distintos tipos de controles que reconoce el Tribunal como parte de sus atribuciones, los que más se relacionan con la solución de conflictos de competencias, son los de: Control de competencias<sup>710</sup> y control normativo de constitucionalidad. En ambos casos,

---

<sup>709</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

<sup>710</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*. 1era. Edición. Editorial Civitas S.A. Madrid-España. 1993. Págs. 251-269. Explica este jurista que el Derecho constitucional autonómico se ha construido principalmente a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, toda vez que la Constitución Española de 1978 resultó insuficiente para definir el modelo constitucional territorial y habría que definirlo también mediante los estatutos autonómicos. La complejidad de este sistema hizo que el modelo se construyera a través de un examen casuístico por parte del Tribunal pues se carecía de doctrina general y ésta se fue elaborando conforme el Tribunal Constitucional resolvía cada caso concreto. Analiza en este complejo contexto las consecuencias acarreadas por las competencias autonómicas de ejecución del Estado, que en el contexto boliviano es el equivalente a las competencias concurrentes, ya que supone un reparto funcional entre dos instancias territoriales: por un lado, la instancia estatal dispone del momento legislativo, mientras que a la instancia autonómica le corresponde desplegarse sobre el momento ejecutivo. Este modelo de competencia se inspira en el reparto funcional adoptado por el “federalismo de ejecución centroeuropeo, que en apariencia no generaba problemas. Su tipología comprende 5 grandes bloques: 1) competencias autonómicas de la legislación propia, 2) competencias autonómicas de ejecución cuando la Comunidad Autónoma dispone de un título competencial de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales, 3) competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado como



debe realizar una labor interpretativa de la CPE, resultando sus fallos de cumplimiento obligatorio<sup>711</sup>; o al menos así debieran serlo, toda vez que como se ha visto con anterioridad, infortunadamente su falta de cumplimiento no está tipificada como delito en Bolivia, salvo en casos contados. Mientras este Tribunal no se pronuncie en contrario, se presume la constitucionalidad de las normas:

*Artículo 5. (PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD). Se presume la constitucionalidad de toda ley, decreto, resolución y actos de los Órganos del Estado en todos sus niveles, hasta tanto el Tribunal Constitucional Plurinacional resuelva y declare su inconstitucionalidad.*

Es decir, que para bien o para mal, independientemente el rango que una norma ostente de acuerdo a la jerarquía normativa que prevé el artículo 410-II de la CPE, subsistirá en el ordenamiento jurídico y será obligatoria para los sujetos a los que va dirigida, hasta que el guardián de la Constitución la depure del ordenamiento jurídico en vigencia. Para hacerlo, existen varias acciones o recursos que pueden plantearse los cuáles están relacionados con las atribuciones de este Tribunal, citándose entre las más vinculadas con la solución de conflictos competenciales entre niveles de gobierno, las siguientes:

*Artículo 202. Son atribuciones del Tribunal Constitucional Plurinacional, además de las establecidas en la Constitución y la ley, conocer y resolver:*

*1. En única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, Estatutos Autonómicos, Cartas Orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales. Si la acción es de carácter abstracto, sólo podrán interponerla la Presidenta o Presidente de la República, Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, Legisladores, Legisladoras y máximas autoridades ejecutivas de las entidades territoriales autónomas, (...)*

---

competencia propia, 4) competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado como competencia transferida o delegada, y 5) competencias autonómicas de ejecución del Derecho derivado europeo. Ante el silencio constitucional y la deficiente regulación estatutaria de los que se entiende por ejecución, el Tribunal deslinda el alcance de las nociones del binomio legislación/ejecución bajo los siguientes criterios: 1) la finalidad de la atribución del Estado de dictar la legislación no es otra cosa que mantener la uniformidad en la ordenación jurídica de la materia; 2) se establece un paralelismo entre lo normativo y lo no normativo como perteneciente al terreno de la ejecución, y 3) se identifica formalmente lo que sea legislación con leyes y reglamentos de desarrollo, mientras que las competencia de ejecución se limita a dictar reglamentos de organización.

<sup>711</sup> LEY N° 027 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL, del 06 de julio de 2010. Art. 203 CPE, conc. Artículo 8. (OBLIGATORIEDAD Y VINCULATORIEDAD). *Las decisiones y sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional son de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio, y contra ellas no cabe recurso ordinario ulterior alguno.*

*3. Los conflictos de competencias entre el gobierno plurinacional, las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, y entre éstas. (...)*

*6. La revisión de las acciones de Libertad, de Amparo Constitucional, de Protección de Privacidad, Popular y de cumplimiento. Esta revisión no impedirá la aplicación inmediata y obligatoria de la resolución que resuelva el conflicto. (...)*

*12. Los recursos directos de nulidad.*<sup>712</sup>

Del articulado de referencia, concordado con el artículo 12 de la Ley N° 27 del Tribunal Constitucional<sup>713</sup>, se identifican las siguientes *acciones o recursos idóneos* para solucionar conflictos de competencias que se hubieran presentado o depurar normas contrarias a la CPE:

1. *Acción de inconstitucionalidad directa o abstracta.*
2. *Demanda sobre conflictos de competencia.*
3. *Acción de cumplimiento.*
4. *Recurso directo de nulidad.*

En cualquiera de los casos anteriores, el Código Procesal Constitucional establece normas comunes aplicables en cuanto a requisitos<sup>714</sup> que deben reunir, plazos y notificaciones<sup>715</sup>,

---

<sup>712</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009.

<sup>713</sup> LEY N° 027 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL, del 06 de julio de 2010. Artículo 12. (ATRIBUCIONES). Son atribuciones del Tribunal Constitucional Plurinacional, conocer y resolver: 1. Las acciones de inconstitucionalidad directas o de carácter abstracto sobre leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales. (...) 4. Los conflictos de competencias entre el gobierno plurinacional, las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, y entre éstas. (...) 7. La revisión de las acciones de Libertad, Amparo Constitucional, Protección de Privacidad, Popular y de Cumplimiento. (...) 12. Las consultas de las autoridades indígena originario campesinas sobre la aplicación de sus normas jurídicas a un caso concreto. 13. Los recursos directos de nulidad, y; 14. Otros asuntos establecidos por ley.

<sup>714</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. ARTÍCULO 24. (REQUISITOS). I. Las Acciones de Inconstitucionalidad, conflictos de competencias y atribuciones, consultas y recursos deberán contener: 1. Nombre, apellido y generales de ley de quien interpone la acción, demanda, consulta o recurso, o de su representante legal, acompañando en este último caso la documentación que acredite su personería. Además deberá indicarse la dirección de un correo electrónico u otro medio alternativo de comunicación inmediata. 2. Nombre y domicilio contra quien se dirige la acción o recurso, cuando así corresponda. 3. Exposición de los hechos, cuando corresponda. 4. En las acciones de inconstitucionalidad, la identificación de la disposición legal y las normas impugnadas, así como las normas constitucionales que se consideren infringidas, formulando con claridad los motivos por los que la norma impugnada es contraria a la Constitución Política del Estado. 5. Solicitud, en su caso, de medidas cautelares. 6. Petitorio. II. Las acciones de inconstitucionalidad, conflictos de competencias y atribuciones, consultas y recursos, requerirán el patrocinio de abogada o abogado.

<sup>715</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. ARTÍCULO 26. (PRESENTACIÓN DE LA ACCIÓN, DEMANDA, CONSULTA O RECURSO Y OBSERVACIONES DE FORMA).

I. Las acciones, demandas, consultas o recursos ante el Tribunal Constitucional Plurinacional podrán ser presentadas de forma personal o por cualquier otro medio, reglamentado por el Tribunal Constitucional

presentación<sup>716</sup>, trámite<sup>717</sup> y contenido de las sentencias, declaraciones o autos constitucionales<sup>718</sup>. A continuación, conviene revisar brevemente las particularidades de las acciones, demanda y recurso aplicables indicados:

**1) Acción de inconstitucionalidad directa o abstracta:** La Norma Constitucional regula esta figura de la siguiente manera:

### *ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD*<sup>719</sup>

---

*Plurinacional, con cargo a remisión de original, mismo que se registrará en Secretaría General remitiéndose en el plazo de dos días a la Comisión de Admisión. II. La Comisión de Admisión, en el plazo de cinco días de recibidos los antecedentes originales, observará, si fuera el caso, el incumplimiento de los requisitos establecidos en el Artículo 24 del presente Código, los cuales podrán ser subsanados en el plazo de cinco días. De no subsanarse, la acción, demanda, consulta o recurso se tendrá por no presentada.*

<sup>716</sup> **LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL**, del 05 de julio del 2012. **ARTÍCULO 26. (PRESENTACIÓN DE LA ACCIÓN, DEMANDA, CONSULTA O RECURSO Y OBSERVACIONES DE FORMA).**

*I. Las acciones, demandas, consultas o recursos ante el Tribunal Constitucional Plurinacional podrán ser presentadas de forma personal o por cualquier otro medio, reglamentado por el Tribunal Constitucional Plurinacional, con cargo a remisión de original, mismo que se registrará en Secretaría General remitiéndose en el plazo de dos días a la Comisión de Admisión. II. La Comisión de Admisión, en el plazo de cinco días de recibidos los antecedentes originales, observará, si fuera el caso, el incumplimiento de los requisitos establecidos en el Artículo 24 del presente Código, los cuales podrán ser subsanados en el plazo de cinco días. De no subsanarse, la acción, demanda, consulta o recurso se tendrá por no presentada.*

<sup>717</sup> **LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL**, del 05 de julio del 2012. **ARTÍCULO 27. (TRÁMITE EN LA COMISIÓN DE ADMISIÓN).** *I. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos o subsanadas las observaciones hechas a la acción presentada, la Comisión de Admisión en un plazo no mayor de cinco días se pronunciará sobre la admisión o rechazo de acuerdo con el procedimiento establecido en el presente Código. II. La Comisión de Admisión rechazará las acciones, demandas, consultas y recursos en los siguientes casos: a) Cuando concurra la cosa juzgada constitucional. b) Cuando sea presentada de manera extemporánea en los casos que así corresponda, o c) Cuando carezca en absoluto de fundamentos jurídico-constitucionales que justifiquen una decisión de fondo. III. El auto constitucional de rechazo será impugnado mediante recurso de queja ante el pleno del Tribunal Constitucional Plurinacional en el plazo de setenta y dos horas a partir de su notificación, mismo que será resuelto en el plazo de cinco días.*

<sup>718</sup> **LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL**, del 05 de julio del 2012. **ARTÍCULO 10. (RESOLUCIONES).** *I. El Tribunal Constitucional Plurinacional emitirá las siguientes resoluciones: 1. Sentencias Constitucionales. Resuelven las acciones, demandas y recursos, así como en revisión las acciones de defensa. 2. Declaraciones Constitucionales. Son adoptadas en caso de control previo o consultas realizadas al Tribunal Constitucional Plurinacional. 3. Autos Constitucionales. Son decisiones de admisión o rechazo, desistimiento, cumplimiento y otras que se emitan en el desarrollo del proceso. (...)*

<sup>719</sup> **ANADALUZ VEGACENTENO**, Horacio. *Título Tercero: Acciones de Inconstitucionalidad.* **CARDOZO DAZA**, Richard Eddy (+), **HERRERA AÑEZ**, William y otros. *Código Procesal Constitucional de Bolivia: Doctrina, Jurisprudencia Constitucional y Legislación Comparada.* Grupo Editorial Kipus. 1era edición. Cochabamba-Bolivia. 2014. Págs. 399-520. Explica este autor que la acción de inconstitucionalidad es de puro derecho. Ella verifica que las normas generales del derecho ordinario deriven su validez de la Constitución. De no hacerlo las invalida a través de la declaratoria de su inconstitucionalidad. Nace de la Constitución como acción directa y abstracta (art. 202.1) y como incidente a un proceso principal (arts. 132 y 133). No hay acción sin un poder judicial independiente. Es independiente si está habilitado para hacer inexecutable los actos del poder público. El Tribunal Constitucional Plurinacional es un órgano de naturaleza judicial, pues el que sus sentencias dejen sin efecto los actos de poderes políticos (art. 133 de la CPE) no lo vuelve un órgano de decisión política. La acción de inconstitucionalidad enjuicia la validez del derecho ordinario y el canon de enjuiciamiento son las disposiciones constitucionales. La Constitución está formada por: 1) su texto formal, 2) los tratados sobre derechos humanos y 3) las normas de derecho comunitario. La reunión sistémica de estos 3 elementos forma el “bloque de constitucionalidad”. Por el objeto de su pretensión, en la acción de inconstitucionalidad sólo pueden impugnarse las formas normativas que sean resoluciones no judiciales, es decir, aquellas que tengan efectos generales (carácter normativo general).

*Artículo 132. Toda persona individual o colectiva afectada por una norma jurídica contraria a la Constitución tendrá derecho a presentar la Acción de Inconstitucionalidad, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la ley.*

*Artículo 133. La sentencia que declare la inconstitucionalidad de una ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial, hace inaplicable la norma impugnada y surte plenos efectos respecto a todos.*<sup>720</sup>

Tratándose específicamente de la *Acción de Inconstitucionalidad Abstracta*, están legitimados para interponerla el Presidente del Estado, cualquier miembro de la Asamblea Legislativa Plurinacional o de los Órganos Legislativos de las Entidades Territoriales Autónomas, las Máximas Autoridades Ejecutivas de las Entidades Territoriales Autónomas, así como la Defensora o el Defensor del Pueblo<sup>721</sup>.

Las Acciones de Inconstitucionalidad abstracta no podrán ser rechazadas por razones de forma, las que en su caso podrán ser subsanadas en el plazo que establezca el Tribunal. De no subsanarse en el plazo establecido, se tendrá por no presentada la acción<sup>722</sup>. Admitida la acción, la Comisión de Admisión ordenará su notificación a la autoridad u Órgano emisor de la norma impugnada, para que en el plazo de quince días se apersona y presente el informe que corresponda. Cumplido el plazo, con o sin informe se procederá inmediatamente al sorteo, debiendo el Tribunal emitir la sentencia correspondiente dentro de los cuarenta y cinco días siguientes.<sup>723</sup>

El Tribunal Constitucional fundamentará la sentencia de inconstitucionalidad en la transgresión de cualquier mandato constitucional, haya o no sido invocado en la Acción interpuesta. La sentencia podrá declarar la *constitucionalidad o inconstitucionalidad* de la Ley, Estatuto Autonómico, Carta Orgánica, Decreto, ordenanza y cualquier género de resolución no judicial. La sentencia que declare la constitucionalidad de una norma, hace improcedente una nueva demanda de inconstitucionalidad contra la misma, siempre y cuando se trate del mismo objeto o causa y se argumente los mismos preceptos constitucionales impugnados.<sup>724</sup>

---

<sup>720</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, del 07 de febrero del 2009.

<sup>721</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. Art. 74.

<sup>722</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. Art. 75.

<sup>723</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. Art. 76.

<sup>724</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. Arts. 77-78.

En cambio, la sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma tendrá valor de cosa juzgada y sus fundamentos jurídicos serán de carácter vinculante y general. Cuando la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal impugnada sea total, tendrá efecto abrogatorio sobre ella. Mientras que la parcial, tendrá efecto derogatorio de los Artículos o parte de éstos, sobre los que hubiera recaído la declaratoria de inconstitucionalidad y seguirán vigentes los restantes. Puede darse el caso, que se declare la inconstitucionalidad de otros preceptos que sean conexos o concordantes con la norma legal impugnada, pero deberán ser referidos de forma expresa, en cuyo caso tendrán los mismos efectos que en lo principal.<sup>725</sup>

**2) Demanda sobre conflictos de competencia<sup>726</sup>:** De acuerdo al Código Procesal Constitucional, el Tribunal Constitucional Plurinacional conocerá y resolverá los conflictos de competencias en los siguientes casos:<sup>727</sup>

1. Competencias asignadas por la CPE a los Órganos del Poder Público.
2. **Competencias atribuidas por la CPE o la Ley a las entidades territoriales autónomas.**
3. Competencias entre la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina, la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Agroambiental.

Procurando analizar sólo que el que guarda relación con el objeto de la tesis, nos centraremos en analizar el caso segundo con mayor profundidad, que el Código regula como conflicto entre el Nivel Central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas, o entre éstas. Al respecto el Código expresamente señala:

---

<sup>725</sup> **LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL**, del 05 de julio del 2012. Art. 78

<sup>726</sup> **RIVERA S.**, Antonio y **RIVERA P.**, Marilyn Carol. *Título IV: Conflictos de Competencia*. **CARDOZO DAZA**, Richard Eddy (+), **HERRERA AÑEZ**, William y otros. *Código Procesal Constitucional de Bolivia: Doctrina, Jurisprudencia Constitucional y Legislación Comparada*. Grupo Editorial Kipus. 1era edición. Cochabamba-Bolivia. 2014. Págs. 521-599. Según estos autores, la acción de conflictos de competencia es un proceso constitucional que tiene la finalidad de determinar el titular de una competencia asignada por la Constitución, en aquellos casos en que al emitirse una disposición, resolución o adoptar un acto, se genera un conflicto porque uno de los titulares de un órgano público invade el ámbito de competencia de otro. Explican además que a tiempo de definir el objeto de esta acción el art. 85 del Código Procesal Constitucional, cometió un error de sistemática legislativa pues incluyó los conflictos en sus dos vertientes: conflictos de atribuciones constitucionales y conflictos de competencias territoriales. Los primeros son aquellos que se generan entre los órganos del poder constituido en el nivel central del Estado por la invasión de la titularidad de las atribuciones que le son asignadas por la Constitución o leyes orgánicas. En cuanto a los segundos, se generan en los siguientes casos: 1) cuando el nivel central del Estado invade o afecta las competencias asignadas por la Constitución a los gobiernos de las entidades territoriales autónomas, 2) cuando el gobierno de una entidad territorial autónoma invade o afecta las competencias del gobierno de otra entidad territorial autónoma, y 3) cuando el gobierno de una entidad territorial autónoma se niega sin justa causa a ejercer las competencias que le asigna la Constitución.

<sup>727</sup> **LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL**, del 05 de julio del 2012. Art. 85.

## **ARTÍCULO 92. (PROCEDENCIA).**

*I. El conflicto de competencias entre el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas, y entre éstas, procederá como **conflicto positivo**, cuando una de ellas entienda que la otra ejerce una determinada competencia que no le corresponde de acuerdo a la Constitución Política del Estado o la Ley.*

*II. Asimismo, procederá como **conflicto negativo**, cuando ninguno de estos Niveles asuma las competencias atribuidas por la Constitución Política del Estado o la Ley.*

Es decir, que pueden presentarse dos supuestos: conflicto positivo o negativo. Sobre ambos procedimientos, el Tribunal ha manifestado lo siguiente:

*“(...) el Tribunal Constitucional Plurinacional se constituye en la única instancia que conoce y resuelve conflictos de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas; y entre éstas por la vía jurisdiccional, en cuyo orden se encuentran dos tipos de conflictos competenciales de carácter jurisdiccional: a) conflictos positivos; y, b) conflictos negativos.*

### **Conflictos Positivos**

*Se entiende como **conflicto positivo** cuando uno o más niveles de gobierno consideran ser competentes respecto a una determinada materia, o que tienen la competencia para un determinado caso. (...) El Tribunal Constitucional Plurinacional resolverá los conflictos competenciales entre niveles de gobierno a través de una sentencia que pondrá fin al conflicto, declarando la titularidad de la competencia controvertida a un nivel de gobierno y, en caso de procedencia, anular la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia.*

### **Conflictos negativos**

*Según Francisco Fernández Segado, **los conflictos negativos se plantean cuando ambos órganos hacen dejación de sus atribuciones por entender que no son de su respectiva incumbencia.** Un conflicto negativo se produce cuando un nivel de gobierno cualquiera omite el ejercicio de una o varias competencias que le fueron asignadas. Según Barceló Serramalera (2008), este tipo de conflicto competencial se genera en el momento que ambos órganos de un nivel de gobierno o diferentes niveles de gobierno niegan tener la*

*titularidad y, por lo tanto, la conducta omisiva se provoca por la inacción de titular que contraviene la distribución competencial. (...) A este respecto, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, advierte posibles conflictos negativos de competencias y establece una cláusula referente a la prestación de servicios públicos para lo cual consagra el **precepto de la “garantía estatal de prestación de servicios públicos”** señalando que “Los servicios que dejen de ser provistos por una entidad territorial autónoma podrán ser atendidos por los gobiernos de las entidades territoriales autónomas dentro de cuyo territorio se encuentre la entidad territorial autónoma responsable de su prestación...” (artículo 78 LMAD).<sup>728</sup>*

Están legitimados para plantear o para que le sean planteados conflictos de competencias entre los niveles de gobierno, las siguientes autoridades<sup>729</sup>:

1. La Asamblea Legislativa Plurinacional y los Órganos Legislativos de los gobiernos autónomos, cuando el conflicto se formule sobre competencias legislativas.
2. El Órgano Ejecutivo nacional y los Órganos Ejecutivos de los gobiernos autónomos, cuando el conflicto se formule sobre competencias reglamentarias y de ejecución.

En el caso del **conflicto positivo**, se exige la sustanciación de un *procedimiento previo* a la interposición de la demanda, por el cual la autoridad o autoridades que se consideren afectadas requerirán al Órgano correspondiente, que el acto cuestionado sea derogado o declarado nulo.

El requerimiento de incompetencia deberá formularse dentro de los 20 días siguientes de su conocimiento, y deberá dirigirse a la persona representante del Órgano correspondiente. En el requerimiento se precisarán los preceptos de la disposición o los puntos concretos de la resolución o acto viciados de incompetencia, así como las disposiciones legales o constitucionales que se consideren trasgredidas<sup>730</sup>.

El Órgano correspondiente resolverá en forma motivada el requerimiento dentro de los 7 días siguientes a su recepción, aceptando o rechazándolo, sin recurso posterior. Una vez notificado el rechazo del requerimiento, o vencido el plazo anterior sin que se hubiera

---

<sup>728</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

<sup>729</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. Art. 94.

<sup>730</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. Art. 95.

emitido resolución, la autoridad que se considere afectada podrá interponer, en el plazo de 15 días, la demanda de conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional. La autoridad demandante podrá solicitar se disponga como medida cautelar la suspensión de competencia de la autoridad demandada. El Tribunal Constitucional resolverá sobre la medida en el plazo máximo de 5 días después de admitida la demanda.<sup>731</sup>

Igualmente, en el **conflicto negativo**, el Código Procesal Constitucional prevé otro *procedimiento previo* a la interposición de la demanda. En este sentido, la autoridad o autoridades que se consideren afectadas por la falta de ejercicio de una competencia, requerirán al Órgano responsable el ejercicio de la misma. El requerimiento de ejercicio de competencia, podrá formularse en cualquier momento por parte de la autoridad o autoridades que se consideren afectadas, dirigiéndolo a la persona representante del Órgano correspondiente. En el requerimiento deberán precisarse las disposiciones constitucionales o legales que se consideren omitidas. El Órgano respectivo resolverá en forma motivada el requerimiento dentro de los 7 días siguientes a su recepción, aceptando o rechazándolo, sin recurso posterior<sup>732</sup>.

Sin embargo, la norma prevé el caso en que habiéndose una persona natural o jurídica, pública o privada, a un determinado órgano de un nivel de gobierno en ejercicio de su derecho de petición y éste se rehusara a conocer el asunto, por considerar que fuera competencia de otro, entonces prevé que también pueda darse el caso de un conflicto negativo pero para distinguirlo del anterior lo denomina “conflicto negativo por declinatoria”.<sup>733</sup>

Cumplidos los procedimientos previos antes descritos, y una vez admitida la demanda, la Comisión de Admisión del Tribunal Constitucional ordenará que se notifique a la parte

---

<sup>731</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. Arts. 95-96.

<sup>732</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. Art. 97.

<sup>733</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. **ARTÍCULO 98. (PROCEDENCIA POR DECLINATORIA).** **I.** El conflicto negativo de competencia por declinatoria procederá cuando la autoridad o autoridades se declaren no competentes para resolver una pretensión solicitada por cualquier persona natural o jurídica, por entender que esta competencia corresponde a otro Órgano. Para iniciar este conflicto negativo de competencia debe haberse agotado la vía administrativa. **II.** En el conflicto negativo de competencia por declinatoria, la autoridad o autoridades que se consideren sin competencia requerirán al Órgano que entiendan responsable de la competencia para que ésta sea ejercitada. El requerimiento se formulará en el plazo de siete días, a partir de la notificación con el último acto administrativo. **III.** En el requerimiento se precisarán las disposiciones constitucionales o legales que fundamentan su declinatoria y las razones por las que considera que la otra autoridad es la competente. Se resolverá en la forma y plazo señalado en el Artículo anterior. **IV.** Una vez notificado el rechazo del requerimiento, o vencido el plazo anterior sin que se hubiera emitido resolución, la persona natural o jurídica que se considere afectada con una u otra resolución, podrá interponer en el plazo de quince días la demanda de conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional Plurinacional.



demandada, para que en el plazo de 15 días alegue lo que corresponda. En caso de haberse solicitado la suspensión de competencia en conflictos positivos, el Tribunal Constitucional resolverá este pedido en el plazo máximo de 5 días de admitida la demanda. Vencido el plazo de 15 días, con o sin la formulación de los alegatos de la parte notificada, la Comisión de Admisión, por orden, procederá al sorteo del asunto en trámite para asignar al Magistrado Relator. El Tribunal resolverá la demanda en el plazo de 45 días a partir del sorteo<sup>734</sup>.

**3) Acción de cumplimiento:** Sobre esta acción la Ley Fundamental regula lo siguiente:

#### *ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO*

*Artículo 134. I. La Acción de Cumplimiento procederá en caso de incumplimiento de disposiciones constitucionales o de la ley por parte de servidores públicos, con el objeto de garantizar la ejecución de la norma omitida.*

*II. La acción se interpondrá por la persona individual o colectiva afectada, o por otra a su nombre con poder suficiente, ante juez o tribunal competente, y se tramitará de la misma forma que la Acción de Amparo Constitucional.*

*III. La resolución final se pronunciará en audiencia pública, inmediatamente recibida la información de la autoridad demandada y, a falta de ésta, lo hará sobre la base de la prueba que ofrezca el demandante. La autoridad judicial examinará los antecedentes y, si encuentra cierta y efectiva la demanda, declarará procedente la acción y ordenará el cumplimiento inmediato del deber omitido.*

*IV. La decisión se elevará, de oficio, en revisión ante el Tribunal Constitucional Plurinacional en el plazo de las veinticuatro horas siguientes a la emisión del fallo, sin que por ello se suspenda su ejecución.*

*V. La decisión final que conceda la Acción de Cumplimiento será ejecutada inmediatamente y sin observación. En caso de resistencia, se procederá de acuerdo con lo señalado en la Acción de Libertad. La autoridad judicial que no proceda conforme con lo dispuesto por este Artículo quedará sujeta a las sanciones previstas por la ley.*

La interposición de esta acción deberá realizarse en forma escrita. El Juez o Tribunal, a petición de la parte accionante, verificará el cumplimiento de los arts. 33 (requisitos para la

---

<sup>734</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. Art. 99.

acción)<sup>735</sup> y 66 (improcedencia). Esta acción se interpondrá ante cualquiera de los siguientes Juzgados:

1. En las capitales de Departamento, ante la Sala de turno de los Tribunales Departamentales de Justicia o ante los Juzgados Públicos de Materia.
2. Fuera de las capitales de Departamento, ante los Juzgados Públicos o Juzgados Públicos Mixtos.

Según este Código están legitimados para interponer esta Acción las siguientes personas<sup>736</sup>:

**ARTÍCULO 65. (LEGITIMACIÓN ACTIVA).** *La Acción de Cumplimiento podrá ser interpuesta por:*

1. *Toda persona natural o jurídica que crea estar afectada por la omisión del cumplimiento de una disposición constitucional o de la Ley, u otra persona en su nombre con poder suficiente.*
2. *El Ministerio Público.*
3. *La Defensoría del Pueblo.*
4. *La Procuraduría General del Estado.*
5. *La Defensoría de la Niñez y la Adolescencia.*

El juzgado o tribunal competente será el del lugar en el que se haya producido la violación del derecho. Si en el lugar no hubiere autoridad judicial será competente el Juez o Tribunal al que la parte pueda acceder por razones de cercanía territorial o mejores condiciones de transporte. Si la violación hubiese sido cometida fuera del lugar de residencia de la afectada o afectado, ésta o éste podrá presentar la acción, si lo estima pertinente, ante el juzgado o tribunal competente por razón del domicilio.<sup>737</sup> Esta Acción no procederá en los siguientes

---

<sup>735</sup> **LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL**, del 05 de julio del 2012. **ARTÍCULO 33. (REQUISITOS PARA LA ACCIÓN).** *La acción deberá contener al menos:*

1. *Nombre, apellido y generales de quien interpone la acción o de su representante legal, acompañando en este último caso, la documentación que acredite su personería. En el caso de terceras personas que tengan interés legítimo, deberán acreditar el interés alegado. Además, deberá indicarse la dirección de un correo electrónico u otro medio alternativo de comunicación inmediata.*
2. *Nombre y domicilio contra quien se dirige la acción, o los datos básicos para identificarla o identificarlo, así como, en el caso de que se conozca, el lugar dónde pueda ser notificada o notificado.*
3. *Patrocinio de abogado cuando corresponda, o en su caso la solicitud de defensor público.*
4. *Relación de los hechos.*
5. *Identificación de los derechos o garantías que se consideren vulnerados.*
6. *Solicitud, en su caso, de medidas cautelares.*
7. *Las pruebas que tenga en su poder o señalamiento del lugar donde se encuentren.*
8. *Petición.*

<sup>736</sup> **LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL**, del 05 de julio del 2012.

<sup>737</sup> **LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL**, del 05 de julio del 2012. Art. 32.

casos:

**ARTÍCULO 66. (IMPROCEDENCIA).** *La Acción de Cumplimiento no procederá:*

- 1. Cuando sea viable la interposición de las acciones de Libertad, Protección de Privacidad o Popular.*
- 2. Cuando el accionante no haya reclamado previamente y de manera documentada a la autoridad accionada, el cumplimiento legal del deber omitido.*
- 3. Para el cumplimiento de sentencias judiciales que tengan autoridad de cosa juzgada.*
- 4. En procesos o procedimientos propios de la administración, en los cuales se vulneren derechos y garantías constitucionales, tutelados por la Acción de Amparo Constitucional.*
- 5. Contra la Asamblea Legislativa Plurinacional con la intención de exigir la aprobación de una Ley.*

Dentro de una Acción de Cumplimiento, podrán realizarse las siguientes actuaciones previas: Presentada la acción, el Juez o Tribunal competente señalará día y hora para audiencia pública en los plazos previstos por ley y dispondrá la notificación personal o por cédula de la parte accionada, determinando que remita la prueba que ésta tenga en su poder y establecerá las medidas cautelares que considere necesarias. De estimarlo conveniente, ordenará la notificación para la audiencia a terceros interesados que puedan ser afectados en sus derechos o que aporten mayores elementos de juicio, para dictarse resolución. La parte accionada podrá contestar la Acción de Defensa o informar antes o durante la audiencia pública.<sup>738</sup>

Durante la audiencia, el Juez o Tribunal, podrá hacer las preguntas que crea oportunas para resolver el caso, controlará la actividad de los participantes y evitará dilaciones innecesarias. No podrán decretarse recesos hasta dictarse la correspondiente resolución, pudiendo habilitarse horas extraordinarias en caso de ser necesario. La resolución que conceda o deniegue respectivamente la tutela solicitada, será emitida oralmente en la audiencia e inmediatamente ejecutada. Su lectura implicará la notificación a las partes, sin perjuicio de que reciban una copia legalizada por escrito. Los accionantes o accionados podrán solicitar aclaración, enmienda o complementación, en la audiencia o en el plazo de

---

<sup>738</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. Art. 35.

24 horas desde la notificación escrita. En el primer caso, la autoridad judicial deberá responder en la audiencia; en el segundo, en el plazo de 24 horas a partir de la presentación del escrito de aclaración, enmienda o complementación.<sup>739</sup>

La resolución y antecedentes de la Acción de Cumplimiento se elevarán de oficio, en revisión ante el Tribunal Constitucional en el plazo de 24 horas siguientes a la emisión de la resolución. El Auto de aclaración, enmienda o complementación, si lo hubiere, será elevado al Tribunal Constitucional Plurinacional inmediatamente después de la notificación a las partes. La resolución que conceda la acción, podrá determinar también, la existencia o no de indicios de responsabilidad civil o penal, estimando en el primer supuesto el monto a indemnizar por daños y perjuicios; y en el segundo, remitirá antecedentes al Ministerio Público y a la Procuraduría General del Estado cuando corresponda. Dicha resolución será ejecutada inmediatamente, sin perjuicio de su remisión para revisión ante el Tribunal Constitucional, quedando facultado al efecto, el Juez o Tribunal para adoptar las medidas que sean necesarias, así como requerir la intervención de la fuerza pública y la imposición de multas progresivas a la autoridad o particular renuente.<sup>740</sup>

Recibidos los antecedentes de la Acción de Cumplimiento, el Tribunal Constitucional registrará su ingreso y en el plazo de 10 días los remitirá a la Comisión de Admisión, la que mediante sorteo asignará al Magistrado Relator del Tribunal que en Sala deberá conocer la resolución de Acción en revisión. Esta acción será revisada y resuelta en el plazo de 30 días siguientes al sorteo del Magistrado Relator. Excepcionalmente, el Pleno del Tribunal mediante acuerdo jurisdiccional motivado, podrá disponer la ampliación del plazo antes señalado por un tiempo que no exceda la mitad del mismo. Finalmente, la sentencia que resuelva en revisión la Acción de Cumplimiento podrá ser de 2 formas: 1) Confirmando en todo o en parte la resolución del Juez o Tribunal de origen, 2) Revocando en todo o en parte la resolución indicada.<sup>741</sup>

**4) Recurso directo de nulidad:** Este recurso tiene por objeto declarar la nulidad de los actos de Órganos o autoridades públicas que usurpen funciones que no les competen, así como ejercer jurisdicción o potestad que no emane de la Ley. Se entenderá por acto, toda declaración, disposición o decisión, con alcance general o particular, de autoridad u Órgano Público, emitida en violación de la Constitución Política del Estado o las leyes<sup>742</sup>. Según el

---

<sup>739</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. Art. 36.

<sup>740</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. Arts. 38-40

<sup>741</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. Arts. 41-45.

<sup>742</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. Arts. 143-144.

Código Procesal Constitucional, están legitimados para interponerlo las siguientes personas:

**ARTÍCULO 145. (LEGITIMACIÓN ACTIVA).** *Tienen legitimación activa para interponer Recurso Directo de Nulidad:*

1. *Toda persona natural o jurídica.*
2. *El Defensor del Pueblo.*

No procederá este Recurso contra: 1) Supuestas infracciones al debido proceso, 2) Las resoluciones dictadas por las autoridades judiciales, excepto cuando hubieran sido dictadas después de haber cesado o encontrarse suspendidas en el ejercicio de sus funciones a causa de un proceso administrativo disciplinario en su contra. Esta última previsión es aplicable a las demás autoridades.<sup>743</sup>

Desde el momento de la notificación con el Recurso Directo de Nulidad, la autoridad recurrida quedará suspendida de su competencia con relación al caso concreto. Será nula de pleno derecho toda disposición que se dicte con posterioridad. El Tribunal Constitucional dictará sentencia en el plazo de 45 días desde su admisión y declarará<sup>744</sup>:

1. *Infundado el recurso*, cuando la autoridad recurrida haya obrado en el ámbito de sus competencias, o ejercido su jurisdicción y potestad conforme a Ley. En este caso, se impondrá costas y multa a la parte recurrente.
2. *Fundado el recurso*, cuando la autoridad no haya obrado con competencia o ejercido sus actos jurisdiccionales conforme a Ley. En este caso, el Tribunal determinará la nulidad de la resolución o acto recurrido, y dispondrá de oficio la remisión de antecedentes al Ministerio Público.

#### **V.9. La compatibilización legislativa: Vía Coactiva.**

Tal como se ha expresado líneas arriba, esta vía no soluciona los conflictos competenciales suscitados y se convierte en una excepcionalidad reglada, justificada en determinadas circunstancias que se consideran lo ameritan. Supone que se confieran facultades extraordinarias a la Asamblea Legislativa Plurinacional, la cual sin importar si tiene competencia o no para normar el asunto, podrá hacerlo teóricamente para compatibilizar antinomias que se hubieran generado en la generación de normas autonómicas, imponiendo

---

<sup>743</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. Art. 146.

<sup>744</sup> LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, del 05 de julio del 2012. Arts. 147-148.

su criterio que se expresará en una Ley que se aplicará por encima de las demás. Al respecto, la LMAD estipula lo siguiente:

**Artículo 68. (COMPATIBILIZACIÓN LEGISLATIVA).** *En caso que se presenten situaciones de **disparidad entre las disposiciones normativas de las entidades territoriales autónomas que afecten derechos constitucionales o el interés general del Estado, la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene la facultad de establecer, por medio de ley, los principios necesarios para llevar a cabo la compatibilización normativa.***

Por el potencial peligro que podría engendrar la aplicación de este articulado por parte del nivel central del Estado en desmedro de los niveles autonómicos, dicho precepto legal fue accionado de inconstitucionalidad abstracta, que dio lugar al siguiente pronunciamiento jurisprudencial:

*“(...) de acuerdo con el legislador, la citada disposición legal prevé **dos supuestos que viabilizan la facultad otorgada a la Asamblea Legislativa Plurinacional de emitir leyes compatibilizadoras, esto es: a) En caso que se presenten situaciones de disparidad entre las disposiciones normativas de las entidades territoriales autónomas que afecten derechos constitucionales; y, b) En caso que las disposiciones normativas de las entidades territoriales autónomas afecten el interés general del Estado.***

*Los supuestos señalados merecen un análisis separado por las implicancias que rodea a cada uno de ellos, para lo cual es necesario recordar que las **normas compatibilizadoras o armonizadoras** conforme se conoce en el derecho comparado, conllevan la posibilidad de permitir al nivel central del Estado interferir en el marco competencial autonómico, circunstancia que en mérito al principio autonómico, su regulación **merece un control reforzado a efectos de no provocar su menoscabo indebido o arbitrario**, no querido por el nuevo orden constitucional del Estado Plurinacional con autonomías. (...)*

*Respecto del primer supuesto del artículo 68 de la LMAD, referido a la posibilidad de emitir normas compatibilizadoras por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional en caso que se presenten situaciones de disparidad entre las disposiciones normativas de la entidades territoriales autónomas que afecten derechos, corresponde señalar que en virtud de los entendimientos jurisprudenciales que preceden a esta argumentación el Tribunal*

*Constitucional Plurinacional, tiene a su cargo el ejercicio del control de constitucionalidad, con la finalidad de precautelar la supremacía de la Constitución y el control sobre la vigencia y respeto de los derechos y garantías constitucionales. En virtud de ello, el ordenamiento jurídico encuentra unidad en la interpretación final que efectúa el Tribunal Constitucional Plurinacional como máximo guardián de la Constitución, lo que conlleva a concluir que **el primer supuesto del artículo 68 de la LMAD, no guarda compatibilidad con lo previsto en los arts. 179.III y 196.I de la CPE, en el entendido que el Tribunal Constitucional Plurinacional, es la institución encargada de ejercer el control sobre todas las jurisdicciones y, en general sobre todos los órganos del poder público, a efectos de precautelar la supremacía de la Constitución y el respeto de los derechos constitucionales, como máximo intérprete de la Norma Suprema; por lo que la permisibilidad del primer supuesto para viabilizar a la Asamblea Legislativa Plurinacional a efectos que por medio de ley emita una norma compatibilizadora por afectación de derechos quebranta lo previsto en los arts. 179. III y 196.I de la CPE, en razón a que el Tribunal Constitucional Plurinacional, es el máximo contralor del respeto a los derechos fundamentales y garantías constituciones, por ende, tiene para sí la atribución de verificar si las autoridades y servidores públicos o particulares lesionaron los derechos fundamentales y garantía constitucional. Un razonamiento contrario, permitiría superponer la actividad legislativa de la Asamblea Constitucional por encima de lo previsto en las disposiciones constitucionales señaladas generando un grave quebranto en el orden constitucional. Por consiguiente, se encuentra únicamente permitida la facultad de compatibilización legislativa por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuando se afecte el interés general del Estado, medida que sólo es viable de manera muy excepcional, con el advertido que las leyes de compatibilización normativa no se encuentran exenta del control de constitucionalidad que corresponde a este Tribunal.***<sup>745</sup>

Si bien el fallo reivindica la vigencia del derecho autonómico frente a potenciales injerencias por parte del nivel central bajo el espurio argumento de existir antinomias entre disposiciones de diferentes gobiernos autónomos que afecten derechos y garantías constitucionales, por corresponder al Tribunal Constitucional esta interpretación; no es

---

<sup>745</sup> SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

menos cierto, que ha dejado subsistente la aplicación parcial de este precepto cuando se afecte el “interés estatal”, lo cual sigue igualmente peligroso por la subjetividad y discrecionalidad de los casos en que puede calificar como lesivos al interés estatal, al no estar normados expresamente los parámetros objetivos en los que excepcionalmente deberá fundarse para hacerlo.

En criterio de la Tesista, este artículo debiera ser reformulado para seguridad jurídica de los niveles autonómicos, para que no sean perjudicados en la aplicación de sus normas que fueran dictadas encontrándose legitimados e investidos de competencia, por quedar expuestos a una suerte de vulnerabilidad frente al Órgano Legislativo del Nivel Central del Estado, quien a partir de una ley nacional puede tornar ineficaz la legislación autonómica emitida.





## CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### VII.1. Conclusiones.

Con el trabajo de investigación realizado se ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. Primeramente, indicar que el proceso descentralizador y autonómico de Bolivia atravesó por 3 periodos históricos: 1) Periodo Precolonial (Anterior a 1520), 2) Periodo Colonial (1520-1825) y 3) Periodo Republicano (1825 hasta nuestros días). El **Periodo Precolonial** se caracterizó por la presencia de diversos pueblos y naciones indígenas de culturas y formas de organización político-administrativa y sociales diferenciadas, que se extendieron a lo largo del territorio nacional. Se regían por sus usos, costumbres, normas y procedimientos, constituyendo lo que se denomina “Derecho Consuetudinario”. El municipalismo implementado bajo estas formas de administración (Tentamí, Ayllus, ulkjas, entre otros) fue de considerable desarrollo en los pueblos de occidente, mientras que los pueblos del oriente no alcanzaron el mismo desarrollo pues tuvieron que debatirse entre el abandono y olvido (pueblos de oriente) debido a su situación geográfica y falta de caminos.

En el **Periodo Colonial** se importaron los valores y la organización política vigentes en aquel momento en la península ibérica, lo que tuvo incidencia sobre los criterios y formas de organización municipal existente. Durante este periodo, se estableció el sistema de intendencias en las Provincias Unidas que integraban el Virreinato de la Plata, que comprendía las ciudades de: Santa Cruz de la Sierra, La Paz, La Plata (actualmente Sucre) y Potosí. El modelo de intendencias que implantó la corona española era una réplica del modelo francés, que en el fondo tuvo por objeto restar poder económico y político a la Real Audiencia de Charcas, confiriendo al efecto, poderes de justicia, policía y hacienda a los gobernadores-intendentes. Algunos historiadores atribuyen a esta figura el origen de las Autonomías y germen de cultivo de los actuales gobernadores.

Durante el **Periodo Republicano** no se consiguió superar los patrones vertical-centralistas de la organización-territorial colonial, pues el Estado fue gestado el 6 de agosto de 1825 en base a los conceptos de soberanía y unitarismo asumiendo la forma republicana de gobierno, estructurada en 3 órganos del Poder Público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y una forma de Estado Unitaria que perduró en el tiempo, contrariando la alternativa federalista que fue motivo de debate en la Asamblea Constituyente de 1871, por considerarla divisionista y separatista. En este periodo dos niveles autónomos evolucionaron de formas diferentes: municipal y departamental.

El municipalismo en sus inicios no pudo despojarse del centralismo, pues no se comprendía la función del Concejo Municipal toda vez que el Gobierno Central creía que sus funciones podrían ser asumidas por un Ministerio y que el Alcalde debía ser un funcionario más del Poder Ejecutivo a nivel local. Fue así que tuvo una presencia intermitente en los textos constitucionales, llegando empero a ser el primer régimen de autonomías reconocido en Bolivia desde 1967, gracias al apoyo de los movimientos cívicos, llegando a consolidarse con las leyes especiales que luego le emitieron.

En cambio el nivel departamental no tuvo la misma evolución pues en sus inicios adoptó la forma de Prefecturas bajo dependencia del Poder Ejecutivo, cambiando luego a un régimen de descentralización administrativa cuyas características de funcionamiento lo asemejaban más a una forma desconcentrada. El punto de quiebre de esta fase se logra con la selección de prefectos por voto popular (2005), a la que le sucede un movimiento cívico que propugnaba el reconocimiento de un régimen de Autonomías Departamentales que tuvo respaldo en el **referendo del 02 de julio de 2006**, ordenando su incorporación en el nuevo texto constitucional que elaboraba la Asamblea Constituyente en aquel momento. Este proceso fue liderado desde Santa Cruz, al que se le sumaron los Departamentos de Pando, Beni y Tarija, y se caracterizó por una etapa de cabildos (2006-2008). Ante el incumplimiento del mandato popular por parte de la Asamblea Constituyente, se conformaron Asambleas Provisionales Autonómicas que elaboraron los Estatutos Autonómicos que luego fueron aprobados mediante Referéndum (2008). Al entrar en vigencia la nueva Constitución el **07 de febrero de 2009**, en su disposición transitoria tercera les permite a estos Departamentos el acceso directo al régimen de autonomías y ordena la adecuación de sus Estatutos al texto constitucional, para luego ser sometidos a control del Tribunal Constitucional.

Los restantes cinco departamentos del país (La Paz, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro y Potosí) del país, optaron por las autonomías mediante **referendo del 6 de diciembre de 2009**, ingresando al nuevo régimen constitucional bajo los parámetros contenidos en la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), debiendo elaborar participativamente sus proyectos de estatutos autonómicos por medio de sus Asambleas Legislativas, luego someterlos a control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Plurinacional y finalmente, someterlos a referendo en sus territorios para entrar en vigor.

La LMAD se origina de un mandato a Ley de la propia CPE, que en criterio del Tribunal Constitucional Plurinacional fue instituida en Bolivia con el propósito de armonizar, estandarizar y uniformar el desarrollo de las autonomías, a semejanza de la LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico) en España, ignorándose que aquella fue observada mediante Sentencia N° 76/83 del Tribunal Constitucional de dicho país, justamente por las mismas razones. De acuerdo al artículo 271 de la CPE esta norma debía regular únicamente el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas. Sin embargo, rebasando estos límites constitucionales, la misma fue aplicada para regular a los Estatutos autonómicos que ya habían sido aprobados, lo cual no correspondía pues por la propia Constitución estos únicamente debían ser adecuados; y a su vez fue utilizada para desarrollar competencias de diferentes materias, invadiendo aquellas que correspondían a los niveles autonómicos, razón por la cual fue accionada de inconstitucionalidad, habiéndose derogado muchos de sus articulados mediante Sentencia Constitucional N° 2055/2012.

2. A partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política del Estado (CPE), Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho, Plurinacional, Comunitario, Descentralizado y con Autonomías, lo que le permite calificarlo como un “Estado Compuesto”. Su forma de gobierno es democrática participativa, representativa y comunitaria. Se estructura en 4 Órganos de Poder Público: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. Se organiza territorialmente en departamentos (9), regiones (1), municipios (328) y territorios indígenas originarios campesinos (11).

Los órganos de gobierno de los niveles autónomos departamentales y municipales son 2: un Órgano Legislativo (Asambleas o Concejos Municipales) con facultades deliberativas, legislativas y fiscalizadoras; y un Órgano Ejecutivo con facultad reglamentaria y ejecutiva, esta última de alcance administrativo, técnico, expropiatorio y sancionador. La Autonomía Regional se estructura también en 2 órganos de gobierno: un Órgano Ejecutivo y una Asamblea Regional; pero esta última solo goza de facultades deliberativas, normativo-administrativas y fiscalizadoras. Se constituye por voluntad popular de los habitantes de una región formada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica, que no trascienden límites territoriales y comparten una misma cultura, lenguas, historia, economía y ecosistema.

En cambio, las Autonomías Indígenas Originario Campesinas (AIOC's) tienen estructuras orgánicas heterogéneas pues la constituyen los pueblos y naciones indígenas originario campesinas a los cuales la Constitución les reconoce un dominio ancestral sobre sus territorios (TIOC's), garantizando su libre determinación, permitiéndoles regirse bajo sus normas y procedimientos propios. Sus autoridades ejercen también las facultades legislativas, reglamentarias, ejecutivas y fiscalizadoras, pero además ejercen potestad jurisdiccional. Los municipios y regiones pueden a su convertirse en AIOC's mediante referendo, siguiendo el procedimiento establecido en la Ley N° 026 del Régimen Electoral.

**3.** El artículo 272 de la CPE establece que la autonomía implica la elección de autoridades por parte de la ciudadanía, la administración de sus recursos económicos y ejercicio de las facultades legislativas, reglamentarias, ejecutivas y fiscalizadoras en el ámbito de su jurisdicción y competencias, definiéndose luego en LMAD como una “cualidad gubernativa”, a diferencia de la Carta Europea de Autonomía Local que la concibe como un “derecho” de los ciudadanos, lo que ha motivado que el Tribunal Constitucional (DC 001/2013) establezca mediante jurisprudencia que son “autónomas” las “entidades” y no las “unidades territoriales”.

La Norma Suprema reconoce 4 niveles de autonomías: departamental, regional, municipal e indígena originario campesinos, existiendo al presente 350 sujetos estatales incluyendo al nivel central del Estado. Implementa un sistema competencial mixto con 4 listas múltiples separadas (Arts. 298, 299, 300, 302 y 304 CPE), que a semejanza del sistema español incluye una cláusula residual en favor del nivel central del Estado, quien puede asumir las competencias no previstas en el listado de la Constitución, transferirlas o delegarlas. Sin embargo, la LMAD contraviniendo la norma constitucional permite que la Asamblea Legislativa Plurinacional pueda asignar las competencias no previstas a otros niveles de gobierno y con ello definir a quién otorgar nuevas competencias y el tipo de competencia que le corresponda. Esta cláusula en la práctica funciona como un mecanismo de cierre del listado de competencias antes de que las entidades autónomas elaboren sus Estatutos y Cartas Orgánicas, impidiendo que puedan ampliar sus competencias, por la falta de aplicación previa del principio de voluntariedad, más conocido como principio dispositivo o libertad, contenido en el artículo 269 de la misma CPE.

**4.** Las competencias se clasifican en: privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas, haciendo un total de 245 competencias distribuidas para cada nivel de gobierno de manera diferente. Los elementos que componen las competencias son 3: materia, facultades y

territorio, pero paradójicamente en este último punto el Tribunal Constitucional no ha permitido que los gobiernos autónomos puedan determinar su situación geográfica dentro de sus Estatutos Autonómicos o Cartas Orgánicas, bajo el equívoco razonamiento de que estarían invadiendo la competencia del nivel central del Estado relativa a límites territoriales, lo cual no es cierto pues es necesario hacer esta indicación general para determinar sobre qué jurisdicción territorial ejercerán sus competencias, sin perjuicio de que luego se siga el procedimiento especial establecido por el nivel central del Estado para delimitar con precisión las coordenadas y límites interdepartamentales e intermunicipales.

En cuanto a la tipología de competencias, cabe indicar que las competencias privativas son aquellas que están reservadas para el nivel central del Estado y excluyen del ejercicio a los demás niveles gobierno, razón por la cual solamente este nivel puede ejercer las facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas, sin poder transferir ni delegarlas estas dos últimas. Las competencias exclusivas son aquellas en las que un nivel de gobierno, puede ejercer sobre una determinada materia las facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.

En cambio, las competencias concurrentes son aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. Sin embargo, la LMAD contrariando la CPE ha redefinido este concepto, permitiendo que el nivel central del Estado pueda legislar, reglamentar y ejecutar conjuntamente con los otros niveles de gobierno. El Tribunal Constitucional mediante Sentencia Constitucional N° 2055/2012 ha declarado constitucional este artículo de forma condicionada, manifestando que excepcionalmente el nivel central podrá hacerlo siempre que no implique un desplazamiento de los niveles autonómicos, éstos no hayan asumido el ejercicio de sus competencias y se trate de la administración de instancias propias del nivel central.

Finalmente, las competencias compartidas son aquellas cuya legislación básica corresponde a la Asamblea Legislativa Plurinacional, mientras que la legislación de desarrollo, reglamentación y ejecución corresponde a las entidades territoriales autónomas. Sin embargo, la Sentencia Constitucional N° 2055/2012 permite que a partir de la legislación básica el nivel central del Estado pueda definir qué niveles de gobierno y en qué medida pueden intervenir en la materia.

**5.** Con relación a la distribución de competencias, cabe aclarar que al nivel central del

Estado le han sido asignadas un total de 83 competencias: 22 privativas, 38 exclusivas, 16 concurrentes y 7 compartidas. En cambio, el nivel departamental ha tenido un considerable incremento en el número de sus competencias, pues bajo la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa (1995) apenas contaba con un total de 20 atribuciones en diferentes materias. Bajo el nuevo régimen de autonomías, se le incrementa este número a un total de 59 competencias: 36 exclusivas, 16 concurrentes y 7 compartidas, En cuanto al número de competencias de las autonomías regionales, éste dependerá del importe de competencias que les sean transferidas o delegadas.

Respecto al nivel municipal, es preciso indicar que hasta antes del cambio constitucional los gobiernos locales contaban con un total de 53 competencias en materias de: desarrollo humano sostenible, infraestructura, administrativa y financiera, defensa del consumidor y servicios públicos que les fueron asignadas mediante Ley N° 1551 de Participación Popular (1994) y Ley N° 2028 de Municipalidades (1999). Con el nuevo reparto de competencias a este nivel se le han asignado un total de 66 competencias: 43 competencias exclusivas, 16 concurrentes y 7 compartidas. Finalmente, con relación a las AIOC's es preciso indicar que además de asumir las competencias municipales, tienen un total de 37 competencias: 23 exclusivas, 10 concurrentes y 4 compartidas. Estas autonomías tendrán a sus Estatutos como norma institucional básica y como se ha dicho precedentemente, se regirán por sus normas y procedimientos propios.

6. Con relación al grado de eficiencia en el reparto de competencias asignadas por la Constitución Política del Estado y la Ley N° 031 Marco de Autonomías, se ha constatado que la falta de delimitación material de las competencias ha generado conflictos entre los diferentes niveles de gobierno e incluso en el ejercicio de facultades entre Órganos que integran un mismo nivel de gobierno, por invasiones, interferencias y solapamientos en el ejercicio de facultades o materias que corresponden a otros. Así por ejemplo, de acuerdo al artículo 11 de la LMAD, el ordenamiento nacional será supletorio al de las entidades territoriales autónomas (principio de supletoriedad y prevalencia). Sin embargo, dicho articulado ha sido declarado constitucional de forma condicionada, estableciéndose mediante Sentencia N° 2055/2012 que la supletoriedad aplica sólo con relación a la normativa nacional preconstitucional y no así con la emitida con posterioridad a la nueva CPE. Pese al fallo jurisprudencial el nivel central del Estado ha emitido la Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales (2014) para que aplique supletoriamente a aquellos Gobiernos Autónomos Municipales que no hubieran elaborado sus Cartas Orgánicas.

Luego, en el ejercicio de competencias privativas se ha evidenciado que pese a la prohibición constitucional de transferir o delegar su ejercicio, el nivel central del Estado mediante Ley nacional ha traspasado a los niveles autónomos la responsabilidad económica de asumir la dotación de infraestructura, equipamiento, combustibles, entre otros a favor de una institución que es de competencia privativa del nivel central, cual es la Policía Boliviana, lo que causa perjuicio a su autonomía económico-financiera, pues en lugar de destinar dichos recursos para el ejercicio de sus propias competencias, deben traspasarlos para dichos fines. Para consumir esta inconstitucionalidad, el nivel central se ha valido de la competencia concurrente de seguridad ciudadana, distribuyendo estas responsabilidades mediante la Ley N° 264 de Seguridad Ciudadana y de esta forma pase inadvertido. Se hace notar que asimismo, las leyes nacionales normalmente carecen de la cláusula competencial, la cual debería estar inserta en cada una de ellas para identificar el título competencial en el que se amparan para hacer uso de la facultad legislativa.

Luego, en lo que refiere a las competencias exclusivas se ha comprobado que a partir de la Ley N° 154 de Clasificación y Definición de Impuestos, el nivel central del Estado ha condicionado el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia impositiva a la previa emisión de un informe técnico del nivel central del Estado y limitado la potestad creadora de impuestos al número de hechos generadores pre-establecidos por dicha normativa.

En cuanto al ejercicio de competencias concurrentes, se ha evidenciado que mediante la LMAD se ha permitido que el nivel central del Estado pueda legislar, reglamentar y ejecutar sobre estas materias, conjuntamente con los niveles autónomos, siendo que por precepto constitucional sólo a éstos corresponde el ejercicio de las facultades reglamentarias y ejecutivas. Asimismo, es preocupante que mediante las leyes sectoriales que regulan estas materias se haya vaciado de contenido a las materias competenciales de los niveles autónomos, pues prácticamente se ha limitado su ejercicio a componentes materiales sin incidencia que se reducen a la simple dotación de infraestructura, compra de bienes, pago de servicios básicos, entre otros, incumpléndose además el mandato del artículo 305 de la CPE, que de manera taxativa establece que toda asignación o transferencia de competencias deberá ir acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio.

Tal es el caso de las competencias concurrentes de gestión educativa, salud y seguridad ciudadana, materias que por su naturaleza son sensibles a la población. Al menos en la materia de gestión educativa, mediante Sentencia Constitucional N° 1714/2012 se han



restablecido parte de las facultades reglamentarias y ejecutivas que el nivel central del Estado había concentrado mediante la Ley N° 70 Avelino Siñani, devolviéndolas a los niveles autónomos.

Respecto de las competencias compartidas, se ha constatado que mediante la legislación básica el nivel central del Estado concentra para sí la mayoría de los componentes de las materias y al distribuir responsabilidades y determinar los niveles de gobierno que participarán en su ejercicio, ha invadido las facultades reglamentarias y ejecutivas que corresponde a estos niveles. Tal es el caso de la Ley N° 60 de Juegos de Lotería y Azar, en la que se ha instituido la Autoridad de Fiscalización y Control Social del Juego (AJ) por medio de la cual reglamentan la materia y ejercen facultades ejecutivas expidiendo licencias y autorizaciones, así como también imponiendo sanciones.

Finalmente, con relación a las posibles invasiones, interferencias o superposición de facultades que se pudieran generar entre órganos de gobierno de una misma entidad autónoma, mediante la Declaración Constitucional N° 01/2013 emitida con relación al Proyecto de Carta Orgánica del Municipio de Cocapata, se ha sentado el precedente de para un correcto ejercicio funcional el Órgano Legislativo no puede inmiscuirse en facultades reglamentarias o ejecutiva que por su naturaleza corresponden a los Órganos Ejecutivos, a partir del ejercicio de su facultad fiscalizadora, reatando la aprobación de todos los actos, convenios, planes y otros instrumentos propios de la gestión, razón por la cual se recomienda discriminar los mismos para aprobar aquellos que fueran estrictamente necesarios.

7. El *quantum del poder político* o real de un determinado sujeto estatal, dependerá en gran medida de la amplitud de su ámbito material de competencias (distribución horizontal) y la distribución de funciones (distribución vertical), he allí la importancia de contar con una delimitación precisa y acotada de las materias para prevenir los solapamientos, interferencias e invasiones competenciales entre niveles de gobierno o del ejercicio de facultades entre órganos de gobierno de una misma entidad autónoma, tal como ha ocurrido.

No obstante, la legislación nacional vigente ha reconocido 3 vías de solución de conflictos competenciales: conciliatoria, jurisdiccional y coactiva. La primera puede ser de dos formas: administrativa y directa. La conciliación administrativa directa se hará con la intervención del Servicio Estatal de Autonomías (SEA), quien actuará como una instancia

orientadora y técnica que coadyuve en el entendimiento entre partes, sin poder imponerles su criterio y en caso de arribar a un arreglo, éste deberá materializarse en la suscripción de un acuerdo intergubernativo. En cambio, la conciliación directa se hará entre partes, sin necesidad de intervención de un tercero, quienes en caso de llegar a un avenimiento, a semejanza de la anterior plasmarán el mismo en un convenio intergubernativo.

La vía jurisdiccional se sustancia ante el Tribunal Constitucional Plurinacional y para poder acceder a ella deberá estar agotada la vía conciliatoria. De entre la variedad de acciones y recursos que puede conocer este Tribunal, se ha evidenciado que los más expeditos para la solución de conflictos son: la acción de inconstitucionalidad abstracta, acción de cumplimiento, demanda de conflictos de competencias (positivo y negativo), así como el recurso directo de nulidad.

En cuanto a la vía coactiva, ésta ha sido justificada por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia N° 2055/2012, al declarar la constitucionalidad parcial del artículo 68 de la LMAD que establecía la facultad de “compatibilización legislativa” en favor de la Asamblea Legislativa Plurinacional por razones de interés estatal. Bajo esta premisa, el nivel central del Estado queda habilitado para emitir una ley nacional, que teóricamente compatibilice la legislación emitida por los niveles autónomos por razones de interés público, lo que puede prestarse a discrecionalidad y subjetividad ante la falta de parámetros objetivos que esclarezcan que se entiende como tal. Consideramos que esta no es una vía idónea de solución de conflictos porque en lugar de solucionarlos, los acentúa al tornar ineficaz la legislación autonómica emitida y generar inseguridad jurídica respecto de la normativa que deberá cumplirse.

## **VII.2. Recomendaciones.**

De lo expresado pueden formularse las siguientes recomendaciones:

1. Por las múltiples inconstitucionalidades detectadas en la LMAD es preciso depurar definitivamente del ordenamiento jurídico nacional esta norma por ser atentatoria a las autonomías y al ejercicio de sus competencias, debiendo al efecto primeramente renunciar a la vía conciliatoria o agotar la misma, interponiendo luego una acción de inconstitucionalidad abstracta. Asimismo, debe promoverse una reforma constitucional bajo los mismos entendimientos alcanzados mediante la Sentencia 76/83 en España con relación a la LOAPA, pues no se puede ni debe uniformar o estandarizar el desarrollo autonómico, pues esto sería tanto como desconocer las diferencias de sus pueblos y derecho a su

identidad así como a la libre determinación, quienes a pesar de sus diferencias han decidido soberana y voluntariamente constituir un Estado bajo la forma unitaria y con autonomías.

2. La cláusula de residualidad prevista en el artículo 297-II de la CPE debe ser reinterpretada por el Tribunal Constitucional Plurinacional a la luz del principio de voluntariedad, en cuyo mérito no corresponde su aplicación antes de que los niveles autónomos elaboren sus Estatutos o Cartas Orgánicas, sino después para que sus efectos no sean lesivos a sus derechos al impedirles ampliar su número de competencias y asumir aquellas no previstas en el listado primario de la Ley Fundamental, y realizada esta operación pueda recién el nivel central, asumir las restantes. Para ello, a tiempo de accionarse de inconstitucionalidad contra la LMAD deben esgrimirse estos argumentos y hacer notar también al Tribunal que la asignación de competencias que esta norma ha dado al nivel central como consecuencia de la aplicación de la cláusula residual, es contraria al artículo 297-II de la Norma Suprema que sólo permite transferir o delegar las competencias no previstas.

3. Asimismo, deben interponerse las acciones, demandas o recursos que correspondan contra cada una de las Leyes que ha ido emitiendo el nivel central del Estado en desmedro de las autonomías, afectando sus competencias al invadir materias o ejercicio de facultades que les corresponden a estas últimas, o por el contrario traspasarles responsabilidades que competen privativamente al nivel central del Estado. Se deben incluir aquellas normas nacionales emitidas con posterioridad a la entrada en vigencia de la CPE que no correspondan, tal como ha ocurrido con la Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales.

En cuanto a la falta de definición de fuente de financiamiento y recursos económicos, cuando esto ocurra debe accionarse por falta de cumplimiento del artículo 305 de la Constitución, y de igual manera accionar la falta de cumplimiento del Pacto Fiscal que ordenaba la disposición transitoria décima séptima de la LMAD se concrete dentro de los 6 meses siguientes de obtenidos los resultados oficiales del Censo Nacional de Población y Vivienda, por encontrarse vencido.

4. Finalmente, se considera que una manera de mitigar los conflictos competenciales, es conveniente que al asumir ejercer sus competencias, particularmente la facultad legislativa, los niveles de gobierno identifiquen el título competencial que los habilita para su ejercicio

(clausula competencial) y delimiten de manera precisa los componentes de las materias asumidas, configurando las mismas como ámbitos exclusivos que permitan un adecuado orden jurídico-práctico, propiciando un armónico funcionamiento entre los distintos niveles de gobierno y aun entre órganos que integran una misma entidad, evitando solapamientos, duplicaciones, interferencias o invasión en sus actuaciones.



## BIBLIOGRAFÍA Y PAGINAS WEB

**AGUILERA DE PRAT, C.R.** *Nacionalismos y Autonomías*. 1era. Edición. Promociones y Publicaciones Universitarias, S.A. Barcelona-España. 1993.

**AGRANOFF, Robert** y **BAÑON I MARTÍNEZ, Rafael**. *El Estado de las Autonomías: Hacia un nuevo Federalismo*. Edita Instituto Vasco de Administración Pública. España. 1998.

**AJÁ, Eliseo**. *El Estado Autonómico. Federalismo y Hechos Diferenciales*. 2da. Edición. Alianza Editorial, S.A. Madrid-España. 2003.

**ALBÓ, Xavier**. Artículo: “Lo indígena originario campesino en la nueva Constitución”. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional*. **INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES**. La Paz-Bolivia. 2010.

**ALONSO DE ANTONIO, José Antonio**. *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*. Volumen I. Publicaciones del Congreso de Diputados. Secretaría General. Serie IV: Monografías N° 8. España. 1986.

**ALONSO DE ANTONIO, José Antonio**. *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*. Tomos I y II. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Secretaría General. Madrid-España. 1986.

**ALVAREZ CONDE, Enrique**. *Las Comunidades Autónomas*. Editora Nacional. Madrid-España. 1980.

**ANADALUZ VEGACENTENO, Horacio**. *Título Tercero: Acciones de Inconstitucionalidad*. **CARDOZO DAZA, Richard Eddy (+), HERRERA AÑEZ, William** y otros. *Código Procesal Constitucional de Bolivia: Doctrina, Jurisprudencia Constitucional y Legislación Comparada*. Grupo Editorial Kipus. 1era edición. Cochabamba-Bolivia. 2014.

**ARBÓS MARÍN, Xavier, COLINO CÁMARA, César** y otros. *Las relaciones*

*intergubernamentales en el Estado Autonómico: la posición de los actores.* Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics. Barcelona-España. 2009.

**ARCE ANTELO**, Juan Carlos F. *Gobierno Municipal Autónomo.* Santa Cruz-Bolivia, Fondo de Publicaciones Municipales, 1993.

**ASBUN**, Jorge. *Derecho Constitucional General.* 1era Edición. Editora El País. Santa Cruz-Bolivia. 1996.

**ASBÚN**, Jorge. *Derecho Constitucional General.* 2da. Edición. Editora El País. 1998. Bolivia.

**AYO**, Diego. Artículo: *Meso en cadena: regional, urbano/rural, étnico/cultural.* Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). 1era edición. Plural Editores. La Paz-Bolivia. 2003.

**BALAGUER CALLEJON**, Francisco. *Fuentes del Derecho: I. Principios del Ordenamiento Constitucional.* Editorial Tecnos S.A. España. 1991.

**BALAGUER CALLEJON**, Francisco. *Fuentes del Derecho: II. Ordenamiento General del Estado y Ordenamientos Autonómicos.* Editorial Tecnos S.A. España. 1992.

**BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. Artículo: *Un enfoque cúbico de ordenamiento territorial.* Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 23, (jun. 2002). Caracas.

**BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. Artículo: *Entre lo Federal y lo Unitario.* Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). 1era edición. Plural Editores. La Paz-Bolivia. 2003.

**BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Propuesta autonómica de Santa Cruz: Balance de fortalezas y debilidades.* Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). 1era edición. Plural Editores. Bolivia. 2005.

**BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. *Hacia un pacto territorial en Bolivia: Conflictos,*

*Conceptos, Consensos en torno a las autonomías*. Editorial Salinas Sánchez Comunicación SRL. Bolivia. 2008.

**BARRIOS SUVELZA**, Franz Xavier. Artículo: “Tercera Parte: Estructura y Organización Territorial del Estado. Reflexiones sobre algunos aspectos estructurales”. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional*. Edición Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. La Paz-Bolivia. 2010.

**BAYONA ROCAMORA**, Antoni. *El derecho a legislar en el Estado Autonomico*. Escola D' Administració Pública de Catalunya. Editorial Tecnos S.A. Madrid-España. 1992.

**BOGDANOR**, Vernon. *Enciclopedia de las instituciones políticas*. Alianza Editorial. España. 1987.

**BÖHRT IRAHOLA**, Carlos. *Reingeniería constitucional en Bolivia*, 1era Edición. Editorial Garza Azul. Bolivia, 2004.

**BÖHRT IRAHOLA**, Carlos. Artículo: “Introducción al nuevo sistema constitucional boliviano”. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional*. Edición Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. La Paz-Bolivia. 2010.

**BÖHRT IRAHOLA**, Carlos. *Herramientas para la construcción del Estado Autonomico en Bolivia*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Editorial Quatro Hnos. La Paz-Bolivia. 2010.

**BORJA**, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Segunda edición, corregida y comentada. Fondo de Cultura Económica. México. 1998.

**BRICALL**, Josep M., **CASTELLS**, Antoni y **SICART**, Ferran. *El Estado autonomico y finanzas públicas: competencias y financiación del sector público en países con diferentes niveles de gobierno: Perspectiva económica*. 1era. Edición. Diputación de Barcelona-



Gabinete de Publicaciones. Barcelona-España. 1984.

**CAAMAÑO**, Francisco. Conferencia: “*El proceso autonómico en España: las similitudes y diferencias con Bolivia*” llevada a cabo en las instalaciones de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (U.A.G.R.M.) en Santa Cruz-Bolivia, el 08 de noviembre del 2013.

**CABANELLAS DE TORRES**, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. 11ª Edición. Bs. As. –Argentina. Editorial Heliasta S.R.L.1993.

**CALONGE**, Antonio, **GARCIA J.** Antonio y otro. *Autonomías y municipios: descentralización y coordinación de competencias*. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico-Universidad de Valladolid. España. 1995.

**CARRILLO**, Marc. *La noción de materia y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. **REVISTA VASCA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**. *El sistema de distribución de competencias: Quince años de Estado de las Autonomías*. Tomo N° 36 (II). Organismo Autónomo del Gobierno Vasco. Oñati-España. 1993.

**CARVALHO OLIVA**, Homero. *Santa Cruz de la Sierra una ciudad rebelde*. 1era. Edición. Santa Cruz-Bolivia. Fondo Editorial del Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra. 2004.

**CLAVERO**, Bartolomé. *Apunte para la ubicación de la Constitución de Bolivia*. Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 89, mayo-agosto (2010). Págs. 195-217.

**CORCUERA ATIENZA**, Javier. *El movimiento constituyente y elaboración del Estatuto de Guernica (1975-1979)*. **MARCIAL PONS HISTORIA. INSTITUTO DE HISTORIA SOCIAL VALENTÍN FORONDA**. *La autonomía Vasca en la España contemporánea (1808-2008)*. Luis Castells y Arturo Cajal (eds). Madrid-España. 2009.

**CORDERO CARRAFFA**, Carlos. Artículo: Nueva Constitución, nuevo gobierno, nuevo Estado. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional...*. Edición Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. La Paz-Bolivia. 2010.

**DABDOUB ARRIEN**, Carlos. *La Revolución del Patujú; Un proyecto cruceño-Segundo Centenario (1810-2010)*. 1era Edición. Imprenta Industrias Gráficas Unión S.R.L. Santa Cruz-Bolivia. 2006.

**DERMIZAKY PEREDO**, Pablo. *Derecho Administrativo*. 4ta. Edición. Editorial Judicial. Sucre-Bolivia. 1999.

**DE LA VEGA**, Julio César. *Diccionario Consultor Político*. Ediciones Malvinas Argentinas S.R.L. Argentina. 1999.

**DROMI**, Roberto. *Derecho Administrativo*. 7ma. Edición Actualizada. Editorial de Ciencia y Cultura Ciudad Argentina. Buenos Aires-Argentina. 1998.

**ESCUIN PALOP**, Catalina. *La potestad reglamentaria de las comunidades autónomas*. Edita Tirant Lo Blanch. Valencia-España. 1990.

**ERREJON**, Iñigo y **SERRANO**, Alfredo. *¡Ahora es cuando, carajo! Del asalto a la transformación del Estado en Bolivia*. Ediciones de Intervención Cultural El Viejo Topo. España. 2011.

**FERNANDEZ ALLES**, José Joaquín. *Relaciones intergubernamentales y administración única en el Estado de las autonomías. VII JORNADAS DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LETRADOS DE PARLAMENTOS. El futuro del Estado autonómico*. Editorial Aranzadi. España. 2001.

**FOSSAS ESPADALER**, Enric. *El principio dispositivo en el Estado Autonómico*. Marcial Pons. Instituto Vasco de Administración Pública. Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid-Barcelona-Bs.As. 2007.

**GARCÍA DE ENTERRÍA**, Eduardo. *La distribución de las competencias económicas entre el Poder Central y las Autonomías Territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid-España. 1980.

**GARCÍA DE ENTERRÍA**, Eduardo. *Estudios sobre autonomías territoriales*. Editorial Civitas S.A. Madrid-España. 1985.

**GARCÍA DE ENTERRÍA**, Eduardo. *El sistema autonómico español: formación y balance*. **LASAGABASTER**, Iñaki. *Revista de Occidente*, 2003. Págs. 5-20. [http://www.ortegaygasset.edu/admin/descargas/contenidos/%28271%29Eduardo\\_Garcia.pdf](http://www.ortegaygasset.edu/admin/descargas/contenidos/%28271%29Eduardo_Garcia.pdf)

**GARCÍA DE ENTERRÍA**, Eduardo y et. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. 12ª Edición. Fondo Editorial de Derecho y Economía. 2006.

**GARCÍA PELAYO**, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, Alianza Universidad. 1991.

**GIL-ROBLES**, José María. *Control y autonomías*. Editorial Civitas S.A. Madrid-España. 1986.

**GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ**. Dirección de Comunicación. Dossier de Prensa. Gestión 2006-2014.

**GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ**. *Culturas Nativas en Santa Cruz-Bolivia*. Edición Arq. Mariel A. Palma Porta.

**GORDILLO**, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 1. Parte General. 10ª edición. Fundación de Derecho Administrativo. Bs. As.-Argentina. 2009. Págs. XII-5 a XII-10.

**GUTIÉRREZ LLAMAS**, Antonio. *La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Estudio jurisprudencial de la técnica bases más desarrollo*. 1era. Edición. Bosch, Casa Editorial, S.A. Barcelona-España. 1994.

**HELLER**, Herman. *Teoría del Estado*. Edit. Fondo de Cultura Económica. Séptima Reimpresión. México. 2014.

<http://www.ine.gob.bo/>

<http://www.igmbolivia.gob.bo/>

**HURTADO HERBAS**, Jorge. *Autonomías Ya!: Ensayo acerca de la amenaza de desintegración de Bolivia*. 1era. Edición. Imprenta Nuevo Mundo. Santa Cruz de la Sierra-Bolivia. Octubre 2004.

**INSTITUTO CRUCEÑO DE ESTADÍSTICA (ICE)**, Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz. *Santa Cruz estadístico 2014*. Boletín del Instituto Cruceño de Estadísticas (ICE). Agosto 2014. Nº 2.

**JELLINEK**, George. *Teoría General del Estado*. Ed. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid-España. 1914-1915.

**JIMÉNEZ ASENSIO**, Rafael. *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*. 1era. Edición. Editorial Civitas S.A. Madrid-España. 1993.

**JIMENEZ DE PARGA Y CABRERA**, Manuel. *El desarrollo histórico del modelo del estado de las Autonomías*. **REVISTA ANDALUZA DE ADMINISTRACION PÚBLICA**. *Veinte años de vigencia del Estado autonómico de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas*. Número Extraordinario 2/2003. Volumen I y II. Edita Instituto Andaluz de Administración Pública-Universidad de Sevilla. España. 2003.

**JOST**, Stefan, **RIVERA S.**, José Antonio, **MOLINA RIVERO**, Gonzalo y **CAJÍAS**, Huáscar J. *La Constitución Política del Estado*. 1era. Edición. La Paz-Bolivia. Editado por Fundación Konrad Adenauer. 1998.

**KEATING**, Michael. *Regionalismo, autonomía y regímenes internacionales*. University of Western Ontario. Working Paper n. 66. Barcelona. 1993.

**KELSEN**, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*. Traducción de Luis Recaséns Siches y Justino de Azcárate. Segunda Edición. Colofón S.A. México. 2000.

**LANDIVAR MOSIÑO**, Eric Cícero. *“La cláusula competencial como garantía de las Leyes nacionales y subnacionales”*. Publicación web: <https://erixicero.wordpress.com/2014/01/28/la-clausula-competencial-como-garantia-de-constitucionalidad-de-las-leyes-nacionales-y-sub-nacionales/>

**LASAGABASTER**, Iñaki. *El sistema competencial en el Estatuto de la Autonomía*.

Editado por Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati 1989.

**LASAGABASTER, Iñaki.** *Los principios de supletoriedad y prevalencia del derecho estatal respecto al Derecho Autonómico.* Editorial Civitas S.A. Madrid-España. 1991.

**LASAGABASTER, Iñaki.** *Las relaciones de sujeción especial* 1ª. Edición. Editorial Civitas S.A. Madrid-España. 1994.

**LASAGABASTER, Iñaki y et.** *Ley de la potestad sancionadora. Comentario sistemático.* Lete argitaletxea. Bilbao-Iruña. 2006.

**LASAGABASTER, Iñaki.** *Tendencias actuales de la administración y del Derecho Administrativo en Europa.* Monografía: “La Carta Europea de la Autonomía Local”. Programa de Doctorado en Derecho “Sociedad Democrática, Estado y Derecho” impartido en la Universidad Arturo de Prat, Iquique-Chile. 2006-2008.

**LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando.** *Estado autonómico y hechos diferenciales. Una aproximación al “hecho diferencial” en el Estado compuesto de la Constitución de 1978: el caso de la autonomía canaria.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid-España. 1998.

**LOPEZ GUERRA, Luis.** *Las controversias competenciales en la jurisprudencia constitucional.* **MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.** *El funcionamiento del Estado Autonómico. I Curso sobre Administraciones Territoriales para personal directivo y superior.* Edita Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid-España. 1996.

**LOPEZ GUERRA, Luis.** *Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las autonomías.* **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.** *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia.* Edita Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid. 1997.

**LÓPEZ RODÓ, Laureano.** *Estado y Comunidades Autónomas.* El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid-España. 1984.

**LOPEZ VALVERDE, Rafael.** *Clasificador competencial: Constitución Política del*

*Estado, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez, Leyes Sectoriales y Sentencia Constitucional N° 2055/2012 del 16 de octubre del 2012.* **MINISTERIO DE AUTONOMÍAS.** Bolivia. 2012.

**MAMANI RAMÍREZ, Pablo.** Artículo: “Lo indígena en la nueva Constitución Política del Estado “Constitución intermedia”. Libro: *Miradas Nuevo Texto Constitucional.* **INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES.** La Paz-Bolivia. 2010.

**MARCA, Juan Pablo.** *El ser autónomo en el Movimiento Cívico Regional Cruceño: Una aproximación a los procesos relevantes del proceso autonómico cruceño (2003-2010).* Editorial Universitaria. Santa Cruz-Bolivia. 2010.

**MARTÍN MATEO, Ramón.** *Manual de derecho autonómico.* 2da. Edición. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Madrid-España.1986.

**MARTÍN REBOLLO, Luis.** *Constitución, Derecho Administrativo y Estado Autonómico.* Asamblea Regional de Cantabria. España. 1990.

**MARTINEZ BRAVO, Juan Alberto.** *Derecho Administrativo Boliviano.* 1era Edición. Editor Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra (UPSA). Santa Cruz-Bolivia. 2002.

**MARTINEZ MRDEN, José Abel.** *Proyecto del Pacto Fiscal basado en los resultados del Censo de Población y Vivienda 2012.* Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Bolivia. 2013.

**MAYORGA, Fernando.** Artículo: *Referéndum y Asamblea Constituyente: Autonomías Departamentales en Bolivia.* Publicado en Reforma y Democracia, Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), Número 37, Venezuela, 2007. <http://www.bivica.org/upload/autonomias-departamentales-Bolivia.pdf>

**MILLER, David, COLEMAN, Janet y otros.** *Enciclopedia del pensamiento político.* Alianza Editorial. España. 1987

**MINISTERIO DE AUTONOMÍAS-SERVICIO ESTATAL DE AUTONOMÍAS.**

Análisis Normativo Competencial del Estado Plurinacional de Bolivia (2010-2014).  
Cooperación Suiza en Bolivia. 2014.

**MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.** El Estado Autonomico. Diccionario de Términos Autonomicos. Tomo III. Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría de Gobierno. Madrid-España. 1993.

**MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.** El Estado Autonomico. Instituciones, competencias, cooperación y aspectos socioeconómicos. Tomo I. Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría de Gobierno. Madrid-España. 1993.

**MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.** Puesta en práctica de los acuerdos autonómico de 1992 y sus efectos sobre el Estado autonómico. 1era. Edición. Edita Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid-España. 1996.

**MONREAL, Antoni.** El Estado de las Autonomías. Editorial Tecnos S.A. Madrid-España. 1991.

**MOSTACEDO MARTINEZ, Juan Tomás.** La Asamblea Constituyente. Editorial Tupac Katari. Sucre-Bolivia. 2004.

**NASINI C., P. Iván.** Historia de los pueblos indígenas en América y Bolivia. Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y Taller de Educación y Comunicación Guaraní-TEKO GUARANÍ. Bolivia. 2002.

**NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y CUMPLIDO CERECEDA, Francisco.** Instituciones políticas y Teoría Constitucional. Tomo I. Editorial Universidad de Talca MIXM. Chile. 2001.

**NÚÑEZ JIMENEZ, E. Fernando.** Libro: Autonomía: Un proceso en marcha. Artículo: “Autonomía: Génesis de un Proceso”. Santa Cruz-Bolivia. Editor Universidad Privada de Santa Cruz. 2008.

**OMONTE BARTOS, Víctor,** Municipalismo Emergente, Editorial Editingri, La Paz-Bolivia. 1995.

**OLIVAN DEL CACHO**, Javier. *Procedimiento sancionador y Estado autonómico*. Cedecs Editorial S.L. Barcelona-España. 1996.

**OTTO PARDO**, Ignacio. *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*. Editorial Civitas S.A. España. 1986.

**OSSORIO**, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas*. Editorial Heliasta S.R.L. Argentina. 1991.

**OSSORIO**, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. 24ava. Edición. Bs. As. Editorial Heliasta S.R.L. 1997.

**PEÑA**, Paula, **BARAHONA**, Rodrigo, **RIVERO**, Luis Enrique y **GAYA**, Daniela. *“La permanente construcción de lo cruceño: Un estudio sobre la identidad en Santa Cruz de la Sierra”*. Investigaciones Regionales Santa Cruz. Publicación: Facultad de Humanidades - Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (U.A.G.R.M.), Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano y Regional (CEDURE) y Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). La Paz-Bolivia. 2003.

**PÉREZ MORENO**, Alfonso, **ESCRIBANO COLLADO**, Pedro y otros. *Comunidades Autónomas. Solidaridad, Estatutos, Organización y Convenios*. Ediciones del Instituto García Oviedo. Sevilla-España. 1980.

**PRELOT**, Marcel y **BOULOIS**, Jean. *Institutions Politiques et Droit constitutionnel*. Ed. Dalloz. París-Francia. 1978.

**RALLO LOMBARTE**, Artemi. *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*. Edita Publicaciones de la Universitat Jaume I. España. 1993.

**RIVERA SANTIBAÑEZ**, José Antonio. *El proceso constituyente en Bolivia*. 1era. Edición. Grupo Editorial Kipus. Bolivia. 2005.

**RIVERA S.**, Antonio y **RIVERA P.**, Marilyn Carol. *Título IV: Conflictos de Competencia*. **CARDOZO DAZA**, Richard Eddy (+), **HERRERA AÑEZ**, William y otros. *Código*



*Procesal Constitucional de Bolivia: Doctrina, Jurisprudencia Constitucional y Legislación Comparada.* Grupo Editorial Kipus. 1era edición. Cochabamba-Bolivia. 2014.

**ROJAS S.,** Gonzalo, **ACHURRA G.,** Marcela y **DUSSAILLANT B.,** Patricio. *Derecho Político: Apuntes de las Clases del Profesor Jaime Guzmán Errázuriz.* 1era Edición. Ediciones Universidad Católica de Chile. Chile. 1996.

**ROJAS S.,** Gonzalo, **ACHURRA G.,** Marcela y **DUSSAILLANT B.,** Patricio. *Derecho Político: Apuntes de las Clases del Profesor Jaime Guzmán Errázuriz.* 1era Edición. Ediciones Universidad Católica de Chile. Chile. 1996.

**ROJO SALGADO,** Argimiro. *El significado y las posibilidades de la autonomía y de la regionalización política.* Ediciós Do Castro. España. 1992.

**ROSATI,** Horacio Daniel. *Tratado de Derecho Municipal.* Tomo II. Editorial Rubinzal Culzoni. Santa Fe-Argentina. 1988.

**RUIZ MIGUEL,** Alfonso. *El principio de jerarquía normativa.* Revista Española de Derecho Constitucional. Año 8. Núm. 24- Septiembre-Diciembre 1988.

**SALVADOR CRESPO,** Mayté. *La autonomía provincial en el sistema constitucional español: intermunicipalidad y Estado autonómico.* 1era. Edición. Instituto Nacional de Administración Pública- Fundación, Democracia y Gobierno Local. Barcelona-España. 2007.

**SANCHEZ FERRIZ,** Remedio y Otros. *Funciones y Órganos del Estado Constitucional Español.* Tirant Lo Blanch. Valencia-España. 2002.

**SAN MIGUEL R.,** Walker. *Derecho Administrativo Sancionador en Bolivia.* 1era. Edición. Editores Plural. Bolivia. 2005.

**SANTISTEVAN JUSTINIANO,** José Luis. Artículo: Autonomía Municipal: “Gobiernos Locales Autónomos”. Libro: *Autonomía un proceso en marcha.* Editor Universidad Privada de Santa Cruz. Santa Cruz-Bolivia. 2008.

**SCELLE,** George. *Manuel élémentaire de droit international public,* Francia. 1943.

**TOBALINA**, Juan Luis de Simón. *El Estado autonómico y sus matices federales*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid-España. 1981.

**SOLÓZABAL ECHEVARRÍA**, Juan José. *Las bases constitucionales del Estado autonómico*. 1era. Edición. McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U. Editora Elena Argüello/Maité Vincueria. España. 1998.

**SOUVIRÓN MORENILLA**, José María. *III Realidades y perspectivas de la organización territorial del Estado. Balance y futuro del Estado Autonómico*. Editorial COMARES. Granada-España. 2000.

**TEJEDOR BIELSA**, Julio César. *Gobierno del territorio y Estado autonómico*. Gobierno de Aragón. Edita Tirant Lo Blanch. Valencia-España. 2001.

**TERCEROS SALVATIERRA**, Raúl. Artículo: Autonomía: “Alcance del Derecho de Autodeterminación de los pueblos”. Libro: *Autonomía: Un proceso en marcha*. Artículo: “Autonomía: Génesis de un Proceso”. Editor Universidad Privada de Santa Cruz. Santa Cruz-Bolivia. 2008.

**TOMAS Y VALIENTE**, Francisco. *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Editorial. Tecnos S.A. 1988.

**TORNOS MAS**, Joaquín. *La Reforma de la Administración Periférica del Estado*. GENERALITAT DE CATALUNYA. INSTITUT D’ESTUDIS AUTONÒMICS. *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*. 1era. Edición. Viena Serveis Editorials, S.L. Barcelona-España. 1997.

**TRUJILLO FERNÁNDEZ**, Gumersindo. *Lecciones de derecho constitucional autonómico*. Edita Tirant Lo Blanch. Valencia-España. 2004.

**URENDA DÍAZ**, Juan Carlos. *Autonomías departamentales: Un aporte para la Asamblea Constituyente*. 3era. Edición Actualizada. Grupo Editorial La Hoguera. Bolivia. 2007.

**URENDA**, Juan Carlos y **EL HAGE**, Javier. *¿Qué hacer si la asamblea constituyente incumple el mandato del referéndum por las autonomías?* 1era Edición. Editorial:

Fundación Universidad Privada de Santa Cruz y Prefectura del Departamento de Santa Cruz. Bolivia. Junio 2007.

**VACAFLODORAKIS**, Elías. Monografía “*A paso firme rumbo a la autonomía*”. Dirección electrónica: <http://www.monografias.com/trabajos58/rumbo-a-la-autonomia/rumbo-a-la-autonomia2.shtml>.

**VALDIVIA LIMPIAS**, María Cristina. *Filosofía del Derecho*. 2da Edición corregida y aumentada. Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra (UPSA). Bolivia. 2012.

**VASQUEZ**, Fernández. *Diccionario de Derecho Público*. 1era. Edición. Bs. Aires-Argentina. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma. 1981.

**VIVER I PI-SUNYER**, Carles. *Constitución: Conocimiento del Ordenamiento Constitucional*. 2da. Edición. Editorial Vicens-Vives. Barcelona-España. 1981.

**VIVER I-PI SUNYER**, Carles. *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Editorial Ariel S.A. España. 1989.

**VIVER I PI SUNYER**, Carles. *Las autonomías políticas*. Instituto de Estudios Económicos. España. 1994.

**WITKER**, Jorge. *Como elaborar una tesis en Derecho: Pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador de Derecho*. Primera edición. Editorial Civitas S.A. Madrid. 1986.

**WITKER**, Jorge. *La investigación jurídica*. Editorial McGraw-Hill Interamericana. México. 1995.



## NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA

**CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMIA LOCAL.** Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. Jefatura del Estado “BOE” núm. 47, de 24 de febrero de 1989. Referencia: BOE-A-1989-4370.

**CODIGO CIVIL DE BOLIVIA, Decreto Ley 12760,** del 02 de abril de 1976, modificado por la Ley N° 1760 de Abreviación Procesal Civil y Asistencia Familiar, del 28 de febrero de 1997.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, Ley N° 2650** del 13 de abril del 2004, abrogada.

**CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO,** del 07 de febrero del 2009.

**DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 001/2013,** del 12 de marzo de 2013. Sucre-Bolivia.

**DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 008/2013,** del 27 de junio de 2013. Sucre-Bolivia.

**DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 009/2013,** de 27 de junio de 2013, Sucre-Bolivia.

**DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL N° 039/2014,** del 28 de julio de 2014.

**DECRETO SUPREMO N° 23845** del 18 de agosto de 1994 del “Reglamento Orgánico de las Corporaciones de Desarrollo”.

**DECRETO SUPREMO N° 25060,** de 02 de junio de 1998. *Estructura Orgánica de las Prefecturas de Departamento.*

**DECRETO SUPREMO N° 27848,** de 12 de noviembre de 2004.

**DECRETO SUPREMO N° 29894.** Estructura organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional, del 07 de febrero del 2009.

**ESTATUTOS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS.** Aprobados por la Asamblea General Constitutiva el 05 de mayo de 2004 en París, Francia. Enmendados por la Asamblea General Extraordinaria del 26 de abril de 2010 en Chicago, EEUU. Enmendados por la Asamblea General del 03 de octubre de 2013 en Rabat, Marruecos.

**LEY REGLAMENTARIA DE 28 DE SEPTIEMBRE DE 1831** (reguladora de las atribuciones y deberes de los Prefectos, Gobernadores, Corregidores y Alcaldes, más conocida como Ley del Régimen Interior).

**LEY N° 19 DE OCTUBRE DE 1833** (que deroga el artículo 32 de la Ley Reglamentaria de 28-IX-1831).

**LEY DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA** de 03 de diciembre de 1888.

**LEY DEL ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO** aprobada por D.L. 10460 del 15 de septiembre de 1972.

**LEY DE ADMINISTRACION Y CONTROL GUBERNAMENTALES, Ley N° 1178 SAFCO** de 20 de julio de 1990.

**LEY N° 1551 DE PARTICIPACIÓN POPULAR,** del 20 de abril del 1994.

**LEY N° 1654 DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA,** del 28 de julio de 1995.

**LEY DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA,** de 18 de octubre de 1996.

**LEY N° 1768, CODIGO PENAL,** del 10 de marzo de 1997, que eleva a rango de Ley el Decreto Supremo N° 0667.

**LEY N° 1836 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL,** del 01 de abril de 1998 (abrogada).

**LEY N° 2027 DEL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO**, del 27 de octubre de 1999.

**LEY N° 2028 DE MUNICIPALIDADES**, del 28 de octubre de 1999.

**LEY N° 2341 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**, del 23 de abril de 2002.

**LEY N° 2696 MODIFICATORIA AL ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE MUNICIPALIDADES**, del 19 de mayo de 2004. Artículo Único.

**LEY N° 3351 DE ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO (LOPE)**, de 10 de febrero de 2006.

**LEY N° 017 TRANSITORIA PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS**, del 24 de mayo del 2010.

**LEY N° 26 DEL RÉGIMEN ELECTORAL**, del 30 de junio de 2010.

**LEY N° 027 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL**, del 06 de julio del 2010.

**LEY N° 031 MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**, del 31 de julio de 2010.

**LEY N° 60 DE JUEGOS DE LOTERÍAS Y AZAR**, del 25 de noviembre del 2010.

**LEY N° 70 DE EDUCACION “AVELINO SIÑANI-ELIZARDO PEREZ”**, del 20 de diciembre del 2010.

**LEY DEPARTAMENTAL N° 29 DE INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA**, de 28 de marzo del 2011. Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz.

**LEY N° 154 DE CLASIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE IMPUESTOS, Y DE REGULACIÓN PARA LA CREACIÓN Y/O MODIFICACIÓN DE IMPUESTOS DE DOMINIO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS**, de 14 de julio del 2011.

**LEY N° 254, CODIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL**, del 05 de julio del 2012.

**LEY N° 264 DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA “PARA VIVIR UNA VIDA SEGURA”**, de 31 de julio del 2012.

**LEY N° 339 DE DELIMITACIÓN DE UNIDADES TERRITORIALES**, del 14 de enero del 2013.

**LEY N° 341 DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL**, de 5 de febrero de 2013.

**LEY N° 482 DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS MUNICIPALES**, del 09 de enero del 2014.

**LEY N° 492 DE ACUERDOS INTERGUBERNATIVOS**, de 25 de enero de 2014.

**ORDENANZA N° 008/2006, DEL 22 DE MARZO DEL 2006, DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA.**

**PROPUESTA DE CARTA IBEROAMERICANA DE AUTONOMÍA MUNICIPAL.**  
San Salvador (El Salvador) el 04 y 05 de septiembre del 2008. III Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales.

**SENTENCIA CONSTITUCIONAL N° 69/2004**, del 14 de julio del 2004.

**SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0773/2005-R.** Sucre, 7 de julio de 2005

**SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 1714/2012**, de 1 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.

**SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012**, de 16 de octubre de 2012. Sucre-Bolivia.