

**Juan Carlos Urenda**

**AUTONOMÍAS  
ESPECIALES  
ESPECIALES  
ESPECIALES  
ESPECIALES  
ESPECIALES**

**Propuesta sobre el mandato popular  
de la segunda pregunta del mayor  
cabildo de la historia de Bolivia**



**Juan Carlos Urenda**

**AUTONOMÍAS  
ESPECIALES  
ESPECIALES  
ESPECIALES  
ESPECIALES  
ESPECIALES**

**Propuesta sobre el mandato popular  
de la segunda pregunta del mayor  
cabildo de la historia de Bolivia**

**JUNIO DE 2023**

**Urenda Abogados Ltda.**

**Santa Cruz**

C. Rafael Peña 222

Tel. (591-3) 336-7788

**La Paz**

C. Yanacocha 290

Esq. Mariscal Santa Cruz,

Edif. Casanovas Piso 5to. Of. 506

Tel. (591-2) 240-6951

Email de contacto: [jcu@urenda.bo](mailto:jcu@urenda.bo)

[www.urenda.bo](http://www.urenda.bo)

---

© Urenda Abogados Ltda.

D.L. 8-1-3948-2023

ISBN: 978-9917-615-14-9

Impreso en Imprenta IMPRIMASE Srl.

Tel. 332 3152

[imprimasesrl@gmail.com](mailto:imprimasesrl@gmail.com)

Santa Cruz de la Sierra

Impreso en Bolivia

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en el todo ni en sus partes, ni registrada en (o transmitida por) un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la imprenta y del autor.



Al pueblo cruceño,  
que ha dado un ejemplo al mundo  
de valor y lucha por días mejores.

# ÍNDICE

PREVENCIÓN .....	6
RESUMEN EJECUTIVO .....	7

## CAPÍTULO I

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS .....	9
-----------------------------	---

1. EL MANDATO DEL CABILDO DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 2022.....	9
2. LAS FORMIDABLES MANIFESTACIONES DE VOLUNTAD SOBERANA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LAS AUTONOMÍAS. ....	10
3. EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LAS AUTONOMÍAS CENTRALIZADAS. ....	12
A. La Constitución no reconoció la mayoría de las competencias autonómicas de los estatutos departamentales aprobadas en referéndums. ....	12
B. Las 83 competencias del nivel central del estado. ....	14
C. Las principales competencias, educación y salud, radicalmente centralizadas. ....	16
D. La planificación centralizada. ....	16
E. Las regalías reguladas. ....	17
F. Los ingresos y gastos públicos centralizados. ....	18
G. La cláusula residual centralista. ....	20
H. Síntesis de qué pueden y no pueden hacer los gobiernos departamentales. ....	22
4. EL CENTRALISMO LEGISLATIVO. ....	25
5. LA CUESTIÓN FEDERAL. ....	26
6. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMPETENCIAL COMO ASIGNADOR DE COMPETENCIAS. ....	31
7. CONCLUSIÓN: LAS AUTONOMIAS ESPECIALES. ....	32

## **CAPITULO II**

<b>LOS ARTÍCULOS (COMPETENCIAS) QUE PROPONEMOS MODIFICAR .....</b>	<b>36</b>
1. La estructura competencial (art. 297 I). ....	36
2. La cláusula residual centralista (art. 297 II). ....	37
3. Las competencias privativas del nivel central del Estado (art. 298 I). ....	38
4. Sobre las competencias exclusivas del nivel central del Estado (art. 298 II). ....	40
5. Las competencias compartidas entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas. (art. 299. I). ....	44
6. Las competencias concurrentes entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas (art. 299. II). ....	46
7. Las competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos (art. 300). ....	47
8. Las competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos (art. 302). ....	51

## **CAPÍTULO III**

<b>PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>52</b>
Anexo: versión del proyecto con control de cambios. ....	52

## **ANEXO**

<b>PROYECTO DE LEY CON CONTROL DE CAMBIOS CON RELACIÓN AL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN .....</b>	<b>61</b>
--	-----------

# PREVENCIÓN

El autor previene que este proyecto de ley pudiera tener la oportunidad de éxito cuando concurran en Bolivia dos hechos hoy inexistentes: (I) La vigencia de un estado constitucional de derecho donde exista una razonable independencia de poderes y, (II) Cuando en el Órgano Legislativo nacional sean mayoritarias fuerzas genuinamente descentralizadoras.



# RESUMEN EJECUTIVO

Este es un proyecto de ley que responde al mandato popular del cabildo del 13 de noviembre de 2022 efectuado en Santa Cruz, -el más concurrido en la historia de Bolivia- que en la segunda pregunta determinó “...delegar al Comité Pro Santa Cruz la convocatoria a una comisión constitucional que, en un marco legal y democrático, revise la futura relación política de Santa Cruz con el Estado Boliviano”. El cabildo es un medio de ejercer la democracia de manera directa y participativa con fines deliberativos, de acuerdo al artículo 11 de la Constitución.

El modelo autonómico boliviano ha sido hasta ahora un fracaso. Lo que hay es unas autonomías-centralizadas, una auténtica contradicción, causadas por: (I) los candados centralizadores insertos en la Constitución vigente; (II) una quincena de leyes centralistas -en muchos casos inconstitucionales- dictadas especialmente después de aprobada la Constitución y (III) al abandono de esta causa por los sucesivos gobiernos departamentales y municipales del país, los principales interesados, y los partidos políticos de oposición.

Por lo anterior, es imprescindible iniciar el abordaje de dicho fracaso modificando parcialmente la Constitución de conformidad a su art. 411 II, fundamentalmente en su régimen de competencias. ¿Cómo? Presentando un proyecto ley de reforma parcial de la Constitución, a ser aprobado por dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa Plurinacional, y luego poniendo la reforma a consideración de cada uno de los departamentos mediante referéndums. Los departamentos que voten favorablemente asumen las competencias autonómicas propuestas -una autonomía especial- y, los que voten en contra, se quedan como están. Estaríamos haciendo uso de la versatilidad del Estado asimétrico, permitido por la Constitución vigente, que ha funcionado muy bien en otros países autónomos.

La transformación del Estado centralista a uno de autonomías de verdad -en tránsito al federalismo- requiere modificaciones

importantes a la malla competencial del Estado. En base al principio rector de subsidiariedad competencial, se propone asignar como competencias compartidas entre el gobierno central y los departamentales, entre otras, a la policía nacional; tierra, territorio y su titulación; hidrocarburos; asentamientos rurales; administración de justicia; políticas de educación y salud; recursos naturales, en las que los departamentos tendrían competencias de igual nivel de decisión que el gobierno central. Y como competencias exclusivas a nivel departamental incorporar, entre otras, a los servicios básicos, agricultura y ganadería o la designación departamental de jueces. Se trata de lograr un modelo autonómico eficiente.

Los artículos de la Constitución a modificar serían una quincena, de manera que los departamentos que los aprueben se beneficiarían de un régimen autonómico eficiente, instancia necesaria para avanzar hacia el federalismo, modelo al que no se puede pretender arribar sin antes pasar por un proceso autonómico previo que vaya desarrollando el proceso, como nos enseña la experiencia mundial.

Creemos que este proyecto de ley tendría posibilidades de éxito, siempre y cuando los bolivianos previamente resolvamos dos problemas acuciantes: (I) la falta de un Estado constitucional de derecho que respete la independencia de poderes, y (II) un cambio en la correlación de fuerzas políticas de manera que se logre una mayoría parlamentaria proclive a un cambio descentralizador real.

*Espero que sea un aporte útil al debate.  
Santa Cruz de la Sierra, junio de 2023.*

**JCU**

# CAPÍTULO I

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. EL MANDATO DEL CABILDO DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 2022

Una de las formas de ejercer la democracia directa y participativa en Bolivia es el CABILDO de conformidad al artículo 11 de la Constitución.

El 13 de noviembre de 2022 a horas 18:00 se llevó a cabo un cabildo en la Ciudad de Santa Cruz, que resultó el más concurrido de la historia del país. **Más de un millón de personas** se congregaron a los pies del monumento al Cristo Redentor ante una convocatoria del Comité Interinstitucional, una organización ad-hoc de la sociedad civil, fundamentalmente integrada por el Comité Pro-Santa Cruz y la Universidad pública Gabriel René Moreno, y el Gobierno Departamental de Santa Cruz, para definir lineamientos de acción con relación al reclamo iniciado en Santa Cruz por un censo justo en el país.

Al momento de la convocatoria, el Departamento de Santa Cruz llevaba 23 días de un paro indefinido que el gobierno reprimió con una dureza no vista antes. Persiguió judicialmente a los líderes, atacó mediáticamente y confrontó en las calles mediante grupos de choque paraestatales, muchos de ellos traídos de otros departamentos del país, protegidos por la policía nacional. En su afán de impedir el paro, el gobierno central promovió, además, un cerco a Santa Cruz de la Sierra, con la intención de impedir el paso de alimentos, medicinas, ambulancias, etc. Asimismo, por el lapso de varios días, el gobierno central suspendió el suministro de gasolina y gas a las empresas industriales y prohibió las exportaciones.

El pueblo indignado por la forma en que el gobierno central intentó acabar con el paro, y molesto además por haberse develado la intención gubernamental de que no se tomen en cuenta los resultados del censo en materia de escaños, recursos y actualización del padrón en las elecciones del 2025, asistió al

cabildo para escuchar las preguntas que formularía el Comité Interinstitucional para recibir un mandato acorde a la situación.

La segunda pregunta formulada es la siguiente:

*¿ESTÁN TODOS DE ACUERDO EN DELEGAR AL COMITÉ PRO SANTA CRUZ LA CONVOCATORIA A UNA COMISIÓN CONSTITUCIONAL QUE, EN UN MARCO LEGAL Y DEMOCRÁTICO REVISE LA FUTURA RELACIÓN POLÍTICA DE SANTA CRUZ CON EL ESTADO BOLIVIANO?*

Esta propuesta pretende responder a esa pregunta.

Un aspecto inicial e importante a tomar en cuenta es que el referido mandato establece que la revisión de la futura relación política de Santa Cruz con el Estado Boliviano se debe enmarcar en la Constitución Política del Estado de 7 de febrero de 2009 (en lo sucesivo la “Constitución”), y en el marco legal y democrático del Estado boliviano.

Consideramos que las sugerencias del “qué” queremos no son suficientes, porque acaban en meras manifestaciones de buenos deseos, y que el trabajo imprescindible es determinar el “cómo” transformar el país. Cómo proceder. Cómo hacerlo. El “cómo” está limitado por las circunstancias y las posibilidades reales del país tomando en cuenta el estado en que se encuentra. Esta propuesta trata de explicar fundamentalmente “cómo” el país pudiera transformarse en un Estado que abandone definitivamente el centralismo autoritario e ineficiente (Estado “fallido”) que es en lo que se ha convertido Bolivia.

Para ello vamos un poco para atrás:

## **2. LAS FORMIDABLES MANIFESTACIONES DE VOLUNTAD SOBERANA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LAS AUTONOMÍAS.**

El proceso autonómico convocó por primera vez a la soberanía popular en el denominado Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales del 2 de Julio de 2006, en el que triunfó el Sí en los departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija, con el 73,83%, 57,68%, 71,11% y 60,79%, respectivamente. Luego se produjeron los referéndums de mayo y junio de 2008 en los que se precisó,

en forma milimétrica, el tipo de autonomía que reclamaba cada departamento y así se aprobaron los estatutos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija, con el voto afirmativo del 79,5%, 81,96%, 85,6% y 78,78%, respectivamente,<sup>1</sup> en procesos electorales a los que ningún tribunal competente declaró nulos y en los que no se evidenció ni una sola denuncia de fraude. Luego vendrían dos ratificaciones indirectas, la del Referéndum Revocatorio del 10 de agosto de 2008, mediante el que fueron ratificadas las *políticas, acciones y gestión de los prefectos*, que en ese momento estaban expresadas en los estatutos aprobados, y la del Referéndum Constituyente del 25 de enero de 2009, en el que los cuatro departamentos mencionados rechazaron la Constitución vigente con un porcentaje alto de votos, en buena medida por cuanto su texto no reflejaba la autonomía por la que el pueblo había votado en el referéndum de 2006 y los de 2008.

Este cuadro esquematiza dichos procesos:

Cuadro de apoyo poblacional a las autonomías departamentales en los referéndums

(Resultados expresados en porcentajes)

Departamentos	Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales del 2 de julio de 2006. Votos por el Sí.	Referéndums departamentales para la ratificación y puesta en vigencia de los estatutos de los departamentos autónomos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija, celebrados en mayo y junio de 2008. Votos por el Sí.	Referéndum revocatorio en que se aprobó "las políticas, las acciones y la gestión del prefecto (gobernador) del departamento" (estatutos de autonomía, entre otros) del 10 de agosto de 2008. Votos por el Sí.	Referéndum constituyente del 25 de enero de 2009. Votos por el No.
Beni	73,83	79,5	64,25	67,33
Pando	57,68	81,96	56,21	59,04
Santa Cruz	71,11	85,6	66,43	65,25
Tarija	60,79	78,78	58,06	56,66

**Fuente:** Corte Nacional Electoral, con excepción de los referéndums sobre estatutos que tienen como fuente a las cortes electorales respectivas. Elaboración del auto

1 Fuente: Cortes departamentales electorales.

### 3. EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE AUTONOMÍAS CENTRALIZADAS

La Constitución establece un régimen de autonomías departamentales, regionales, municipales e indígenas que, en su diseño institucional, tiene una definición aceptable fundamentalmente porque da origen al Estado compuesto, rompiendo el clásico concepto de Estado unitario con un solo ámbito normativo. Así, la Constitución contempla gobiernos departamentales autónomos con un gobernador y asambleas con facultades legislativas elegidas por voto popular, e incorpora las autonomías indígenas, aspectos que, de por sí, constituyen un modelo innovador a nivel continental en lo que respecta a la estructura institucional del Estado.<sup>2</sup>

Sin embargo, también en la Constitución yace la negación del modelo autonómico, ya que incorpora un catálogo de competencias de carácter altamente centralizado que subrepticamente anula el diseño y proceso autonómico. La Constitución crea, de esta manera, un gobierno central todopoderoso que traba el desarrollo pleno del país, especialmente de los gobiernos departamentales, como demostramos más adelante.

Ese diseño resultó en una particular forma de Estado en la que coexisten regímenes territoriales autónomos en un Estado centralista, fórmula que bien pudiera calificarse como un *Estado centralizado con autonomías o autonomías centralizadas*<sup>3</sup>. Se trata de un Estado paradójico, contradictorio en sí mismo (un oxímoron perfecto) y, por lo tanto, fallido en su funcionamiento, si no se efectúan los ajustes constitucionales para corregir su diseño.

En este capítulo describimos las razones básicas que nos llevan a esa conclusión.

#### **A) La constitución no reconoció la mayoría de las competencias autonómicas de los estatutos departamentales aprobadas en referéndums.**

En un estudio publicado bajo el título de *Hacia la reconducción del Proceso Autonómico*<sup>4</sup> se comparó, una por una, las competencias de los estatutos de los departamentos autónomos de

---

2 CPE, 277, 278 y 279.

3 Ver "Autonomías centralizadas" del autor, Plural Editores, La Paz, 2017.

4 Juan Carlos Urenda Editorial El País, 2010.

Pando, Santa Cruz y Tarija<sup>5</sup> aprobados en referéndums, con las competencias de la Constitución. El resultado clasifica las competencias como fueron aceptadas por la Constitución, esto es, en (i) no cubiertas, (ii) cubiertas con limitaciones, y (iii) cubiertas completamente.

El cuadro siguiente grafica esas conclusiones, vale decir, muestra el porcentaje y el número de competencias de los estatutos de Pando, Santa Cruz y Tarija que la Constitución no cubre, cubre con limitaciones o cubre totalmente. La conclusión es que, en todos los casos, la adecuación de aquellos estatutos a la Constitución significará un recorte de al menos el 60% de las competencias aprobadas por voto popular. Veamos el resumen del estudio publicado:<sup>6</sup>

Resumen de la comparación de las competencias de la Constitución y de los estatutos

Departamento	No cubiertas	Cubiertas con limitaciones	Cubiertas completamente	Total, porcentajes y número de competencias
Pando	77,95% (53)	13,23% (9)	8,82% (6)	100% (68)
Santa Cruz	62,13% (41)	22,72% (15)	15,15% (10)	100% (66)
Tarija	68,34% (41)	16,66% (10)	15,0 % (9)	100% (60)

Para tener una idea en términos conceptuales (ya no numéricos) del recorte devastador de competencias estatutarias que hace la Constitución, veamos el caso del estatuto de Santa Cruz aprobado en el referéndum de 2008.

Las competencias que el estatuto cruceño registró como exclusivas o compartidas del departamento, que **no se encuentran cubiertas en absoluto** en la Constitución, son las siguientes: educación, salud, tierra, justicia, policía, recursos naturales renovables y no renovables, suelos forestales y bosques, apro-

5 El estatuto del Beni no se comparó por la incompatibilidad de sus categorías competenciales con las de la CPE. Este estatuto consigna todas sus competencias como competencias coordinadas entre los tres niveles de gobierno: central, departamental, en cuyo caso se entiende que no habría competencias exclusivas de ningún nivel de gobierno. En cambio, los estatutos de los departamentos de Pando, Santa Cruz y Tarija, así como la Constitución Política del Estado, clasifican sus competencias como exclusivas, compartidas y/o concurrentes y ejecutivas, razón por la que no se puede hacer una comparación competencial entre las competencias del estatuto del departamento del Beni y las de la Constitución, ya que no hay categorías de competencias similares para comparar.

6 Ver el estudio completo en el siguiente link: <http://eju.tv/2010/07/proyecto-de-reforma-constitucional-elaborado-por-juan-carlos-urenda/>

vechamiento forestal, áreas protegidas, medioambiente, diversidad biológica, biotecnología, aguas, licencias para servicios, telecomunicaciones, electrificación urbana, relaciones laborales, desarrollo sostenible socioeconómico, defensa del consumidor, ferias internacionales, espectro electromagnético, límites provinciales, desarrollo de pueblos indígenas y campesinos, asuntos de género, medios de comunicación y cooperativas.

Las competencias que la **Constitución cubre de manera limitada, generalmente sujetas a la dictación de leyes nacionales**, son: la elaboración de los estatutos, la transferencia de competencias, el régimen económico financiero de las mismas, tributos departamentales, obras públicas, planificación departamental, agricultura, ganadería, caza y pesca, vivienda, turismo, telefonía fija y móvil y ordenamiento territorial.

Las competencias que la **Constitución cubre completamente** son solo las siguientes: administración de bienes y rentas, cultura, lenguas originarias y patrimonio cultural e histórico, sanidad animal y vegetal e inocuidad alimentaria, comercio, industria y servicios, transporte terrestre, otros medios de transporte, archivos, bibliotecas, museos, hemeroteca y demás centros de información y estadísticas departamentales oficiales.

#### **B. Las 83 competencias del nivel central del estado.**

La Constitución en su artículo 297 establece que las competencias del Estado boliviano son de cuatro tipos: privativas del nivel central del Estado, exclusivas, concurrentes y compartidas. Asimismo, este artículo define lo que debe entenderse por cada una de ellas. Una primera dificultad radica en la sutil diferencia entre las competencias concurrentes y las compartidas. Resulta que en las concurrentes "...la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las funciones reglamentaria y ejecutiva". En las compartidas también la legislación corresponde al nivel central del Estado, pero "...la reglamentación y ejecución corresponde a las entidades territoriales autónomas". Nótese que la diferencia entre unas y otras radica en que en las concurrentes las funciones reglamentaria y ejecutiva se ejercen "simultáneamente" entre el nivel central y entidades territoriales autónomas, mientras que, en las compartidas, dichas funciones son ejercidas "exclusivamente" por estas últimas. Esta diferenciación constitucional resulta ociosa porque si en ambos casos es el nivel central quien dicta la norma general, este nivel está facultado para decidir el grado de



participación de los niveles subnacionales para compartir “simultáneamente” o “exclusivamente” la labor de reglamentación y ejecución de esa competencia que está siendo normada por el nivel central.

Resulta crítico que el nivel central del Estado tenga constitucionalmente la potestad de dictar la ley marco de cada una de las competencias concurrentes o compartidas. De hecho, el nivel central del Estado ha usado invariablemente esa potestad para dictar leyes que han centralizado competencias que, de acuerdo a la Constitución, son concurrentes o compartidas, desnaturalizando, de esa manera, el propósito del régimen autonómico de la Constitución. En suma, al ser el nivel central el que dicta la norma general en los cuatro tipos de competencias, es previsible que todas las competencias así reguladas resulten centralizadas.

De lo anterior resulta que las competencias del gobierno central suman nada menos que 83, distribuidas en privativas indelegables, exclusivas, compartidas y concurrentes,<sup>7</sup> creando lo que probablemente sea el catálogo constitucional competencial para el gobierno central más extenso y sobredimensionado del mundo. Por ejemplo, España tiene solo 32 competencias exclusivas del gobierno central.

Para resolver este problema se propone una modificación del artículo 297, en el que se reducen a tres los tipos de competencias, “privativas del nivel central, exclusivas y compartidas”, eliminándose el tipo de competencias concurrentes. Dicha clasificación se apega a la modalidad que se ha impuesto en el derecho autonómico comparado (principalmente España e Italia), que clasifica las competencias autonómicas en exclusivas, compartidas y de ejecución. Esta es, además, la terminología que asumieron los estatutos de Pando, Tarija y Santa Cruz aprobados en referéndums.

---

7 CPE, 298 y 299.

**C. Las principales competencias, educación y salud, radicalmente centralizadas.**

Las “políticas” del sistema de educación y salud son competencia “exclusiva” del nivel central del Estado.<sup>8</sup> Esto es, que le competen a ese nivel las funciones legislativa, reglamentaria y ejecutiva sobre estas materias. De más está decir que la educación y la salud son las principales funciones del Estado y, fundamentalmente, de los regímenes autonómicos.

En estos campos la Constitución significó un retroceso con relación a la Ley de Participación Popular, porque establece que la “gestión” operativa de las tareas de educación y salud es una labor “concurrente” (ejercicio simultáneo de la función reglamentaria y ejecutiva) entre el gobierno central y las entidades territoriales autónomas.<sup>9</sup> Esto quiere decir que en las escuelas y hospitales públicos, el nivel central del Estado tiene competencia para actuar hasta en los aspectos operativos.

En educación, la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez remata la centralización del sistema de la educación boliviana.

En materia de salud, la llamada Ley Marco de Autonomías (LMA) ratificó la competencia absoluta en favor del nivel central del Estado. En términos prácticos, la única competencia que dicha norma transfiere de los municipios a los gobiernos departamentales es la infraestructura sanitaria y el mantenimiento de los hospitales de tercer nivel,<sup>10</sup> a pesar de que no les asigna los recursos necesarios para dicha tarea.

**D. La planificación centralizada.**

Los departamentos no tienen autonomía plena para planificar su desarrollo. La planificación nacional es una competencia “privativa”<sup>11</sup> del nivel central del Estado, de manera que la “...legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado”,<sup>12</sup> y los gobiernos departamentales autónomos deben planificar su desarrollo “en concordancia con la planificación nacional”.<sup>13</sup> Esta planificación

---

8 CPE, 298, II. 17.

9 CPE, 299, II. 2.

10 LMA, 81, III.

11 CPE, 298, I. 22.

12 CPE, 297. I. A.

13 CPE, 300, I. 35.

centralizada es propia de los sistemas socialistas radicales y de ninguna manera condice con la descentralización de la planificación que es un presupuesto básico de los regímenes autónomos.

En lo que corresponde al campo legislativo, el 10 de noviembre del año 2021 se promulgó la Ley 1407 del Plan de Desarrollo Económico y Social, que ejecuta, reglamenta, el mandato de una planificación centralizada extrema dictada por la Ley 777, que, a su vez, consiste en recentralizar todavía aún más la planificación del país, incorporando a su ámbito de aplicación nada menos que a los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral, al Tribunal Constitucional, a todas las Instituciones de Control y defensa del Estado, a las empresas y universidades públicas y, naturalmente, a los gobiernos departamentales, municipales, indígenas y regionales.

La temeridad centralizadora de estas normas no tiene límite. Instruye una planificación dirigida por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, denominado para el efecto con un nombre Orwelliano: “Órgano Rector”, que tiene las facultades de determinar “...la normativa, lineamientos, metodologías, normas técnicas, directrices, protocolos, procesos, procedimientos, subsistemas, plataformas, mecanismos e instrumentos para la implementación del Sistema integral del Estado, incluyendo las que corresponden a la planificación territorial y ordenamiento territorial”. Esto es definir cuándo, dónde y cómo van a gastar los recursos todas las entidades públicas.

La norma tiene una clara contradicción constitucional. Por una parte, la planificación nacional es una competencia “privativa” del nivel central del Estado, lo que quiere decir que la legislación, reglamentación y ejecución de la planificación no se puede transferir ni delegar a nadie. Sin embargo, la misma norma le otorga al mismo nivel central, ambiguamente, la misma competencia pero ya “exclusiva”, que sí se podría delegar.

#### **E. Las regalías reguladas.**

Las *regalías* departamentales están controladas constitucionalmente por el nivel central de gobierno, “...en el marco del presupuesto general de la nación...”,<sup>14</sup> cercenando, de esa manera, la autonomía económica de los departamentos. Además, la Constitución establece que regulará las regalías mediante ley,<sup>15</sup>

---

14 CPE, 300, I. 36.

15 CPE, 351, IV.

quedando, por lo tanto, latente el peligro de que el gobierno nacional centralice aún más ese derecho logrado por los departamentos con mucho sacrificio y sangre cruceña en el año 1952.

**F. Los ingresos y gastos públicos centralizados.**

En Bolivia, el que decide qué se recauda, cómo se recauda y cómo se distribuye lo recaudado de los dineros fiscales es el nivel central de gobierno. El sistema fiscal boliviano es claramente centralizado.

La Constitución se asegura de que los ingresos y gastos de los gobiernos departamentales, municipales, indígenas y regionales, denominados conjuntamente como entidades territoriales autónomas (ETA), estén controlados y dirigidos por el nivel central del Estado.

Actualmente, la distribución de recursos económicos del Estado hacia las ETA y universidades públicas consiste, en números redondos, en lo siguiente:

- a. El 11% de regalías a los departamentos productores de hidrocarburos y un valor menor a los no productores.
- b. La coparticipación de impuestos en un 20% para los municipios y 5% para universidades.
- c. La distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) entre los gobiernos subnacionales ha sufrido los siguientes recortes: (i) el 30% para la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), (ii) el 10% a los gobiernos departamentales y para la Policía, y, (iii) el 12% para el Fondo de Promoción a la inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera. Es decir, en los últimos diez años, mediante leyes, han cercenado el 52% a los gobiernos subnacionales.
- d. El nivel central se queda con cerca del 80% de las regalías petroleras, el 75% de los impuestos y más de la mitad de los recursos del IDH.

Las decisiones sobre estos recursos, es decir, la política fiscal, es una competencia exclusiva del nivel central,<sup>16</sup> por lo que las ETA no tienen nada que decidir al respecto. La Constitución no le dedica una sección específica a este tema, por lo que hay que escudriñar su verdadera intención a lo largo de su texto. Fija de

---

16 CPE, 298.

manera precisa los ingresos y los gastos de las ETA, quedando estas prácticamente sin margen de definición autónoma en los aspectos fiscales-financieros.

En lo que respecta a los *ingresos* de las ETA, la Constitución establece, de manera puntual, cuáles son los recursos de los departamentos<sup>17</sup> y manda clasificar los ingresos de las ETA por ley del nivel central.<sup>18</sup> Como ingresos propios, les dio a las ETA un dulcecito: la facultad de crear impuestos como competencia exclusiva. Sin embargo, el centralismo actuó inmediatamente y a contrapelo con la Constitución, y a través de la Ley 60 apropió para el nivel central el impuesto a los juegos de azar y, luego, con la Ley 174, clasificatoria de impuestos, cerró la puerta a las ETA para que creen impuestos.

En lo que se refiere a los *gastos* de las ETA, la Constitución manda a la Ley Marco de Autonomías regular “el régimen económico financiero” de las autonomías<sup>19</sup>, y dicha ley estableció lo siguiente<sup>20</sup>:

- a. El proceso de elaboración de presupuesto de las ETA está sujeto a las disposiciones legales, directrices y clasificaciones presupuestarias emitidas por el nivel central del Estado.
- b. Los presupuestos de las ETA se rigen por el Plan Nacional de Desarrollo establecido por ley del nivel central.
- c. La distribución y el financiamiento de la inversión pública, gasto corriente y de funcionamiento de las ETA, se rige por ley “específica” [sic] del nivel central.
- d. Se inmovilizan las cuentas fiscales y se suspenden las firmas autorizadas de las ETA por orden de “juez competente”.
- e. Los gobiernos departamentales no pueden utilizar más del 15% en gastos de funcionamiento del total de ingresos por regalías, fondo de compensación departamental e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus derivados, y a los municipios les restringe, por el mismo concepto, hasta el 25% sobre el total de recursos específicos, coparticipación tributaria y cuenta especial Diálogo Nacional 2000, entre tanto sean definitivamente establecidos por ley específica del ni-

---

17 CPE, 341.

18 CPE, 340.

19 CPE, 271.

20 LMA, 114.

vel central. Luego “autoriza” a gastar en diferentes rubros, estableciendo las condiciones respectivas.<sup>21</sup>

De la misma manera, la Constitución centraliza la autorización de toda la contratación de deuda pública incluida la de las ETA.<sup>22</sup>

Se argumenta que el artículo 305 de la Constitución que establece que “[t]oda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio” sería la garantía constitucional para que al transferirse una competencia del nivel central a las ETA esta transferencia se produzca junto a recursos provistos por el nivel central. Se trata de una interpretación lógica, ya que el dinero empleado en una competencia en el nivel central debería ser transferido a los gobiernos subnacionales correspondientes de manera automática, conjuntamente con la competencia. Pero esa interpretación lógica, lamentablemente, no es un mandato constitucional claro. Los centralistas podrían interpretar, al establecer la “definición de la fuente de recursos”, que esos recursos provienen de las ETA, es decir, del gobierno que recibe la transferencia de competencia.

El principio constitucional establecido en el artículo 270 para las ETA de “provisión de recursos económicos” y la incorporación del concepto de “administración de sus recursos económicos” a la definición de autonomías en el artículo 272, quedan, en los hechos, anulados por las razones arriba expuestas.

Así, tenemos que la autonomía fiscal de las entidades territoriales autónomas no existe ni por la vía de los ingresos ni por la de los gastos.

#### **G. La cláusula residual centralista.**

Los regímenes autónomos se prestan una cláusula que originalmente correspondió a los regímenes federales, denominada “cláusula residual”, cuya función es atribuir o asignar a los gobiernos subnacionales aquellas competencias que no hubieran sido asignadas al nivel central del Estado, o que habiendo sido asignadas a éste no hubieran sido ejercidas.

Ejemplo de ello es el artículo 117 de la Constitución Italiana (Italia es un Estado Unitario) que establece la siguiente cláusula residual:

---

21 LMA, Disposición Transitoria 9na.

22 CPE, 322.

*Corresponde a las regiones la potestad legislativa en cualquier materia no expresamente reservada a la legislación del Estado.*

España, de la misma manera, tiene una interesante cláusula residual de doble alcance establecida por el artículo 149.3 de su Constitución que reza así:

*Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.*

Asimismo, la Sentencia del Constitucional español 82/1984 delimita con claridad la cláusula del artículo 149.3:

*A las Comunidades Autónomas pueden corresponder las competencias no reservadas expresamente al Estado (con relación a cada materia) pero aquellas que no se hayan asumido en el Estatuto (dentro de las asumibles) corresponden al Estado.*

Este tipo de cláusula, propias de los Estados autonómicos, no está presente en la Constitución boliviana. Al contrario, el artículo 297, II, contiene una cláusula residual opuesta a las de los ejemplos anotados:

*Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado.*

Ese texto refleja, más que ningún otro precepto constitucional, el espíritu centralista de la Constitución boliviana.

**H. SÍNTESIS DE QUÉ PUEDEN Y NO PUEDEN HACER LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES**

**(I). Competencias o tareas sobre las cuales los gobiernos departamentales no pueden definir políticas bajo ningún concepto o naturaleza:**

1. Educación.
2. Salud.
3. Tierra.
4. Justicia.
5. Policía.
6. Recursos naturales renovables y no renovables.
7. Suelos forestales y bosques.
8. Aprovechamiento forestal.
9. Áreas protegidas.
10. Medioambiente.
11. Diversidad biológica.
12. Biotecnología.
13. Aguas.
14. Licencias para servicios.
15. Telecomunicaciones.
16. Electrificación urbana.
17. Relaciones laborales.
18. Desarrollo sostenible socioeconómico.
19. Defensa del consumidor.
20. Ferias internacionales.
21. Espectro electromagnético.
22. Límites provinciales.
23. Desarrollo de pueblos indígenas y campesinos.
24. Asuntos de género.
25. Medios de comunicación.
26. Cooperativas.



**(II) Competencias parcialmente asignadas a los gobiernos departamentales sobre las que se necesita una ley del nivel central del Estado que defina las políticas a seguir:**

1. Regalías departamentales.
2. Elaboración de los estatutos.
3. Transferencia de competencias.
4. Régimen económico financiero.
5. Tributos departamentales.
6. Obras públicas (con excepción de caminos vecinales).
7. Planificación departamental.
8. Agricultura.
9. Ganadería.
10. Caza y pesca.
11. Vivienda.
12. Turismo.
13. Telefonía fija y móvil.
14. Ordenamiento territorial.

**(III) Competencias que los gobiernos departamentales pueden ejercer por sí solos, sin necesidad de legislación del nivel central de Estado:**

1. Planificar y promover el desarrollo humano.
2. Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos departamentales en las materias de su competencia.
3. Proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados.
4. Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios de transporte en el departamento.
5. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales.
6. Estadísticas departamentales.
7. Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el departamento.

8. Otorgar personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en el departamento.
9. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria.
10. Proyectos de electrificación rural.
11. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental, preservando la seguridad alimentaria.
12. Promoción y conservación del patrimonio natural departamental.
13. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental.
14. Políticas de turismo departamental.
15. Proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción.
16. Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental.
17. 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.
18. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.
19. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.
20. Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros departamentales.
21. Empresas públicas departamentales.
22. Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad.
23. Promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario.

24. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental.
25. Participación en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio departamental en asociación con las entidades nacionales del sector.
26. Promoción de la inversión privada en el departamento, en el marco de las políticas económicas nacionales.

Finalmente, se hace notar que las competencias establecidas en la Constitución están plagadas de verbos o expresiones de interés de difícil interpretación. En vez de limitarse a conceptos que expresen materias (*i.e. aeropuertos, caminos, salud*), a menudo se incorporan conceptos como “promover” o “proyectos” o “promoción”, lo cual ocasiona que, a la hora de determinar objetivamente la naturaleza de la competencia, aparezcan las dificultades para desentrañar su significado.

#### 4. EL CENTRALISMO LEGISLATIVO

Además de los candados constitucionales descritos en el numeral anterior, es importante mencionar las leyes que, desde la promulgación de la Constitución, el 7 de febrero de 2009, han contribuido decisivamente a la centralización radical de país, en muchos casos de manera inconstitucional.

*Ley de la Renta Universal de Vejez. Renta Dignidad No. 3791*  
**28 noviembre 2007**

*La centralización del sistema regulatorio. D.S. 29894 de*  
**7 febrero 2009 y D.S. No. 0071 del 9 de abril de 2009**

*La alteración de la jerarquía normativa. D.S. 29894*  
**7 febrero 2009**

*Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés*  
*Ibáñez No. 31*  
**19 de julio 2010**

*Ley de Juegos de Lotería y de Azar No. 60*  
**25 noviembre 2010**

*Ley de la Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez No. 70*  
**20 diciembre 2010**

*Ley de Clasificación y Definición de Impuestos y de*  
*Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos*

*de Dominio de los Gobiernos Autónomos No. 154*

**14 de julio 2011**

*Ley General de Telecomunicaciones No. 164*

**8 agosto 2011**

*Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana No. 264*

**31 julio 2012**

*Sentencia Constitucional 1714/2012 que ratifica centralismo en educación*

**1 octubre 2012**

*Ley de Gobiernos Autónomos Municipales No. 482*

**9 enero 2014**

*Ley de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 No. 650*

**15 enero 2015**

*Ley de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación*

*Hidrocarburífera No. 767*

**11 diciembre 2015**

*Ley de Planificación Integral del Estado No. 777*

**21 de enero 2016**

*Ley Nacional del Deporte No. 804*

**11 de mayo 2016**

*Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social No. 1407*

**10 de noviembre 2021**

## **5. LA CUESTION FEDERAL**

Hemos demostrado que las autonomías, como están normadas en la Constitución y en las leyes, no constituyen un modelo autonómico de verdad. Son “Autonomías centralizadas”, como también analizo en mi libro que lleva ese nombre (Plural editores 2017), por lo que es comprensible la frustración de la población con ese modelo y, por lo tanto, razonable la aspiración de transformar el Estado hacia un modelo distinto, que deje atrás la mala experiencia autonómica, y muchas voces apuntan hacia el Estado federal.

Para entrar en el análisis de cómo sería transformar el Estado Boliviano en uno Federal en el futuro inmediato, la primera cuestión a dilucidar es tener clara la diferencia entre autonomías y federalismo, y la mejor manera de visualizar esa diferencia es

comparando las competencias que cada uno de los dos modelos (autonomías – federalismo), otorga a los gobiernos autónomos que los conforman.

Por ejemplo, las competencias autonómicas que el Reino Unido ha otorgado a las autonomías de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, superan en contenido descentralizador a la mayor parte de los federalismos del mundo (las autonomías del Reino Unido, que es un país unitario, incluso participan con representación propia en los campeonatos mundiales de diferentes disciplinas deportivas, incluido el fútbol, como si fueran países independientes). Otro ejemplo: los estatutos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija aprobados mediante referéndums, tenían un contenido de mayor descentralización que el federalismo de Venezuela o de la Argentina. Asimismo, las autonomías españolas son en los hechos más descentralizadas que varios Estados federales.

No obstante lo anterior, hay que entender en términos figurativos para una mejor comprensión, que las autonomías territoriales se encuentran más o menos a mitad de camino entre el Estado unitario centralizado y el federal, y, por ello, si se quiere llegar a un federalismo de verdad, el tránsito por un proceso de autonomización real es ineludible. En la práctica, sería imposible arribar a un estado federal solamente en virtud de una norma que lo contemple, sin antes o alternativamente haber transitado por un proceso de descentralización política o de autonomía política real. Esto es muy importante de entender. No se puede alterar la realidad política de un país unitario —a menudo controlada por un gobierno central con vocación de concentrar el poder total para sí— simplemente a través de una norma que declare las autonomías (como en la Bolivia actual) o que declare el federalismo (como en la Bolivia que muchos añoran), sin antes establecer e implementar una estructura legal que permita una auténtica descentralización del poder.

Otra diferencia entre ambos modelos radica en la mayor o menor cantidad y calidad autonómica de competencias asignadas a las entidades territoriales subnacionales (departamentos, en nuestro caso). En general, al federalismo le corresponden mayores competencias que a las autonomías pero eso no es una regla absoluta, como se ha dicho arriba.

Otra diferencia central entre ambos modelos es la siguiente: los estados autonómicos son normalmente asimétricos, compuestos; es decir, no todos los territorios autónomos —departamen-

tos en nuestro caso— tienen la misma capacidad de dictarse normas y adoptar competencias, de tal manera que unos pueden ser más descentralizados que otros. Unos pueden detentar autonomías más descentralizadas (especiales, como es esta propuesta) que otros. En cambio en los países federales esa asimetría es menor. No se tiene conocimiento de Estados federales donde algunas entidades territoriales subnacionales sean más descentralizadas que otras. En cambio, hay estados autónomos donde unos territorios son autónomos y los otros no, o no tanto, como en el Reino Unido o España.

En Bolivia es difícil pensar que todos los departamentos accedan y estén en condiciones de convertirse en Estados para conformar un Estado federal.

La experiencia mundial nos muestra que dos son las formas que los países han utilizado para adoptar la forma federal de Estado: la primera, cuando se fundaron, como en el caso de Estados Unidos, donde colonias con discrepancias religiosas pero con un enemigo circunstancial común (el rey George III) se aliaron militarmente y declararon en 1776 su independencia de Gran Bretaña por separado, siendo reconocidos primero en 1783 a través del Tratado de París como estados independientes (con constituciones y gobiernos republicanos distintos que habían sido dictadas entre 1776 y 1780), y solo luego, en 1787, estos gobiernos decidieron unirse en un pacto federal para consolidar una alianza militar más sólida pero con otras competencias muy limitadas, y con una capital pequeña fundada como entidad neutral para administrarlas; o como en el caso del actual Estado Federal Argentino cuyas originales Provincias (antes intendencias) Unidas del Río de la Plata, que gozaban de competencias autonómicas reconocidas por la Corona española (al igual que Santa Cruz, La Paz, Oruro y Potosí que como “Provincias del Alto Perú” legalmente formaron parte de la jurisdicción del Virreinato de La Plata entre 1776 y 1825), y que, tras declarar y eventualmente lograr su independencia de España en 1810 y 1816 respectivamente, e intentar consolidar constituciones provinciales entre 1819 y 1823, recién lograron conformar un Estado federal a través de la “Constitución de la Confederación Argentina” de 1853.

La otra vía es por la que han optado fundamentalmente los países europeos en las postrimerías del Siglo XX, que han utilizado el camino de las autonomías para llegar al federalismo, como en

el caso de Bélgica que, en tres reformas constitucionales, de los años 1970, 1980 y 1989, transitó por las autonomías regionales hasta llegar finalmente al federalismo. También es el caso español que, en los hechos, luego de haber transitado más de cuarenta años de autonomías regionales, su diseño institucional se acerca hoy más al de un Estado federal que a uno autonómico, sin que el federalismo se hubiera establecido formalmente en su Constitución. De manera que, en la práctica, España es hoy más “federal” que Argentina, México o Venezuela, por ejemplo, que son “federales” en el papel.

Tras prácticamente dos siglos de gobiernos unitarios ininterrumpidos y bajo el gobierno autoritario y profundamente centralista del Movimiento Al Socialismo, Bolivia ha comenzado estableciendo una autonomías de papel o semánticas, debido a los candados constitucionales y legales que se les ha impuesto. Si Bolivia en verdad quiere permitir niveles reales de descentralización política y administrativa para sus departamentos, necesita comenzar a transitar —o “reformular” el diseño constitucional equivocado actual o “profundizar” el superficial diseño constitucional actual, si se quiere— el camino de las autonomías para avanzar hacia el objetivo federal, como han hecho todos los países del mundo que han transitado hacia el modelo federal luego de que en su fundación lo hicieron a través de uno unitario, como es del caso boliviano.

El mandato de la segunda pregunta del Cabildo más concurrido de la historia de Bolivia, del 13 de noviembre de 2022, realizado en la ciudad de Santa Cruz, recoge la insatisfacción generada por el fracaso del modelo autonómico centralizado vigente, que pareciera no tener solución de continuidad, y, a pesar de que la pregunta no hace ninguna referencia a ningún modelo en específico, ha generado una marcada expectativa para avanzar hacia el federalismo a la brevedad posible, de manera rápida, urgente, digamos. Pero, ¿cómo se pudiera hacer eso?

En primer lugar, hacer borrón y cuenta nueva no sería una buena opción en lo que respecta a temas procedimentales. Para ello, habría un primer escollo: los referéndums y la Constitución boliviana diseñan formalmente un Estado autonómico, no federal, por lo que para transformar el Estado a uno federal debiera comenzarse por convocar a un referéndum nacional para el establecimiento de una asamblea constituyente como analizamos más adelante, lo que significaría prácticamente partir de cero.

Así, habríamos desperdiciado más de una década andada en el proceso autonómico y empezariamos, de nuevo, a andar lo que ya hemos andado.

Para transformarnos en estado federal, al margen de las dificultades arriba analizadas, por la magnitud de las transformaciones que ello implicaría, se tendría que convocar a una asamblea constituyente aplicando el artículo 411 I. de la Constitución, que indica lo siguiente:

**“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.”*

En otras palabras, se requiere un referéndum nacional que debe aprobar por mayoría absoluta la convocatoria a una asamblea constituyente. Una vez instalada dicha asamblea, ésta, por mandato constitucional, **“se autorregulará a todos los efectos”**. Lo que indica que tiene facultades para determinar cuáles aspectos toca y en que profundidad, lo que no garantiza el establecimiento de un verdadero Estado federal ni mucho menos. (Se corre el riesgo de que producto de esa autorregulación, se deje de lado el tratamiento del tema federal y se dedique a otros temas). Luego la asamblea constituyente aprobaría el texto por dos tercios de votos. Y aquí viene una primera interrogante: ¿tendría una asamblea constituyente en Bolivia la voluntad de dos tercios de sus miembros para aprobar una verdadero estado federal?

¿Estamos dispuestos a asumir los riesgos de una asamblea constituyente?.



## 6. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMPETENCIAL COMO ASIGNADOR DE COMPETENCIAS

*(Dedicado a mi querido amigo Willy Noack)*

El principio de subsidiariedad competencial consiste básicamente en que los gobiernos territoriales (municipales o departamentales) deben hacer todo aquello que razonable y eficazmente puedan hacer en beneficio de la población, con la colaboración del gobierno central. Ese es el principio básico de todo proceso descentralizador y, por ende, de las autonomías y los federalismos.

La Inteligencia Artificial nos da una definición clara y didáctica de este principio (que nos parece importante porque está exento de cuestionamientos éticos): “Es un principio que establece que las decisiones y acciones deben ser tomadas a nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, siempre que sea posible y efectivo. En el contexto de la organización política y administrativa de un país, este principio busca evitar la centralización excesiva del poder y promover la descentralización y distribución equitativa de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Bajo el principio de subsidiariedad competencial, las responsabilidades y funciones deben ser asignadas al nivel de gobierno que esté más cerca de los ciudadanos y que cuente con los recursos y conocimientos necesarios para abordar de manera efectiva los problemas y necesidades locales. Esto implica que los asuntos de menor importancia o de interés local deben ser gestionados a nivel local, mientras que los asuntos de mayor envergadura o de interés nacional pueden ser abordados a nivel central. En resumen, el principio de subsidiariedad competencial busca garantizar que las decisiones sean tomadas a nivel adecuado, evitando la centralización excesiva y asegurando la participación ciudadana en los asuntos que les afecten directamente”.

Siguiendo esa línea de razonamiento, la realidad boliviana obliga a los siguientes cuestionamientos (nada más que a manera de ejemplo porque la lista pudiera ser interminable): ¿Pudieran razonablemente los municipios pagar los sueldos de los maestros de las escuelas que construyen en vez que los pague el gobierno central?, o, ¿Pudieran las universidades privadas aprobar las tesis de grado y fijar las fechas de las mismas en vez de que lo haga un burócrata del Ministerio de Educación en la sede de go-

bierno?. ¿Por qué las asambleas legislativas departamentales no pudieran designar a los jueces de su departamento?. ¿Qué nos hace pensar que desde Sucre o La Paz lo harían mejor? ¿Por qué los departamentos no pueden introducir textos escolares acordes con su propia cultura, en este país “multicultural”? ¿No estarán los departamentos agro productores, -el rubro principal de generación de divisas- en mejores condiciones para definir las políticas agropecuarias que los burócratas ideologizados ubicados en la sede de gobierno? ¿Por qué los gobiernos municipales y departamentales, que construyen los hospitales, no pueden pagarle los sueldos al personal médico? ¿Por qué se lo tiene que hacer desde La Paz a todo el país? ¿Por qué los departamentos productores de hidrocarburos o minerales no pueden compartir con el gobierno la definición de las políticas de esos rubros? ¿Por qué el gobierno central tiene que aprobar los presupuestos de los gobiernos territoriales autónomos?

Preguntas de esa naturaleza son las que trabaja el principio de subsidiariedad competencial, por lo que ha sido la base del razonamiento para establecer en este proyecto una reasignación competencial en los tres niveles de gobierno, en busca de eficiencia administrativa en beneficio de la población, que en definitiva es lo que se persigue con la propuesta de autonomías especiales.

## **7. CONCLUSIÓN: LA PROPUESTA DE AUTONOMÍAS ESPECIALES.**

La pregunta que abre el análisis es la siguiente: ¿Existen en Bolivia autonomías departamentales de verdad? y, lamentablemente, la respuesta es no.

Si bien en el diseño constitucional vigente las autonomías departamentales los departamentos están dotados de asambleas legislativas y gobernadores elegidos por voto popular, estos carecen de las suficientes competencias autonómicas y correspondientes recursos económicos como para que el modelo sea verdaderamente autonómico. Como lo hemos demostrado, la Constitución vigente no incorporó, ni por asomo, las competencias autonómicas aprobadas en los referendums departamentales de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija del año 2008, a pesar de que estos no fueron anulados ni acusados de fraude por nadie. Habrían pues, autonomías “semánticas”, extrapolando la famosa definición de Loewenstein, pero, en la práctica, en los hechos, Bolivia sigue siendo un país muy centralizado.

El diseño de la distribución de competencias insertas en la Constitución es mezquino y malintencionado para evitar una real autonomización de los departamentos. Las competencias “exclusivas” de los departamentos establecidas en el artículo 300 no son, en su gran mayoría, competencias autonómicas por cuanto se refieren básicamente a cuestiones de índole administrativa que no inciden en la vida de las personas, y las competencias “concurrentes” y “compartidas” son engañosas por cuando en todas ellas corresponde al nivel central dictar una ley nacional para su existencia. Así, el centralismo boliviano una vez más ha demostrado enorme sagacidad para frenar las energías descentralizadoras. Por ello, en gran medida los departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija rechazaron el actual texto de la Constitución en el referéndum del 25 de enero de 2009 con el 67.33%, 59.04%, 65.25% y 56.66% respectivamente.

A dicha limitante constitucional hay que agregar que luego de la promulgación de la Constitución, el año 2009, el gobierno del MAS dictó más de una docena de leyes, analizadas en el numeral anterior, que centralizaron indisimuladamente el país como efecto de un gobierno no solo centralista sino, además, autoritario. Esto, aparejado a la tibieza y a algunos errores graves de los beneficiarios de las autonomías, como haber anulado los estatutos de Pando, Tarija y Santa Cruz, aprobados los tres mediante referéndums, configuró un escenario proclive a la centralización constante del país.

Por lo anterior, lo que tenemos hoy es un centralismo que, en algunos segmentos, es peor que el que teníamos antes del proceso de autonomización, como por ejemplo en educación y policía, al margen de que el nivel central de gobierno controla aproximadamente el 85 por ciento del total de los ingresos económicos del Estado a través de una planificación centralizada en extremo que, por lo demás, ha sido probada en el mundo como ineficaz y generadora de atraso y pobreza.

Por lo anterior, el camino más razonable sería reformar, redireccionar o “profundizar” el actual proceso autonómico, bajo la premisa fundamental de que no es que el modelo autonómico sea malo, sino que ha sido mal diseñado y pésimamente implementado por una constituyente que no obedeció el mandato del 2 de julio de 2006 y los referendums departamentales de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija llevados a cabo entre mayo y junio de 2008, y por un gobierno autoritario que desde la promulgación

de la Constitución hasta la fecha se ha esforzado en promulgar leyes centralizadoras, a lo que se debe agregar la pasividad demostrada durante todo este tiempo por las autoridades de las gobernaciones y municipios, que no han sabido defender ni avanzar en el proceso autonómico. No hay que confundir el modelo autonómico con un mal diseño y una pésima gestión.

Aprovechar lo hasta ahora avanzado en lo que respecta a la estructura institucional autonómica dada fundamentalmente por las asambleas departamentales y gobernadores elegidos por voto popular, asumir las pocas competencias autonómicas que otorga el artículo 300 de la Constitución e incorporar competencias que conviertan a los gobiernos departamentales en autonomías de verdad, sin romper el Estado unitario (como el Reino Unido) en el camino hacia el federalismo, es lo que proponemos en base al siguiente procedimiento:

Aplicar el artículo 411. II de la Constitución que establece lo siguiente:

*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.*

Esto es, aprobar mediante dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa una ley de reforma parcial de la Constitución para modificar una docena de artículos, de manera que los departamentos que accedan a dicha modificación mediante referéndums de validación departamental acceden a dichas competencias, y los que no aprueben el referéndum, se quedan con las competencias de la Constitución vigente. De esta manera, estaríamos repitiendo el concepto de la Ley No. 3365 de 6 de marzo de 2006 (“Ley de convocatoria a referéndum nacional vinculante a la asamblea constituyente para las autonomías departamentales”) aprobada por unanimidad, que estableció que los departamentos que votaban a favor de las autonomías se autonomizaban y, los que no, se quedaban como estaban.

La Constitución de 2009 estableció que Bolivia es un Estado

compuesto al admitir que pudieran existir departamentos con diferentes grados y estructuras administrativas. Es en ese marco que caben las autonomías especiales que serían asumidas solo por los departamentos que voten a favor mayoritariamente en el referéndum sobre la reforma constitucional propuesta por una ley cuyo texto adjuntamos a la presente exposición de motivos.

Consideramos que la anterior constituye una solución práctica y efeciente a efectos de validez constitucional.

Por lo anterior, consideramos que sería un error generar un debate que enfrente los conceptos de autonomía y federalismo, como si fueran entidades antagónicas, sino más bien entender que el redireccionamiento o “profundización” de las autonomías es el camino necesario para avanzar hacia el federalismo. El debate se debiera centrar sobre qué competencias (que hoy no tenemos) queremos los bolivianos incorporar a los gobiernos subnacionales para lograr un mejor desarrollo y bienestar de los habitantes de los departamentos.

En esa línea, en cuentas resumidas, para avanzar profundizando la precaria autonomía actual hacia el federalismo, se tendría que asumir la realización de las siguientes tareas de manera paralela a la aprobación del proyecto de ley propuesto:

- a. Aprovechar las estructuras institucionales del sistema constitucional autonómico, esto es, las asambleas departamentales legislativas y los gobernadores elegidos por voto popular para no ponerlas en riesgo.
- b. Agotar lo que hubiera de autonomización en la Constitución actual, aplicando, en lo posible, las 36 competencias “exclusivas” otorgadas a los departamentos.
- c. Desmontar las leyes centralistas descritas en el numeral anterior.

# CAPITULO II

## LOS ARTÍCULOS (COMPETENCIAS) QUE PROPONEMOS MODIFICAR

### 1. LA ESTRUCTURA COMPETENCIAL (art. 297 I.).

La Constitución en su artículo 297 establece que las competencias del Estado boliviano son de 4 tipos: privativas del nivel central del Estado, exclusivas, concurrentes y compartidas. Asimismo, este artículo define lo que debe entenderse por cada una de ellas.

Una primera dificultad radica en la sutil diferencia entre las competencias concurrentes y las compartidas. Resulta que en las concurrentes "...la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las funciones reglamentaria y ejecutiva". En las compartidas también la legislación corresponde al nivel central del Estado pero "...la reglamentación y ejecución corresponde a las entidades territoriales autónomas". Nótese que la diferencia entre unas y otras radica en que en las concurrentes la función reglamentaria y ejecutiva se ejercen "simultáneamente" entre el nivel central y entidades territoriales autónomas, mientras que en las compartidas dichas funciones son ejercidas exclusivamente por estas últimas. Esta diferenciación constitucional resulta ociosa porque si el nivel central es quien dicta la norma general, este nivel estaría facultado para decidir si comparte "simultáneamente" o no la labor de reglamentación y ejecución con las autonomías territoriales.

El aspecto más crítico de la norma en análisis es que el nivel central del Estado tiene la potestad de dictar la Ley marco de la competencia. Esta potestad desnaturaliza el propósito del régimen autonómico de la Constitución, ya que al ser el nivel central el que dicta la norma general en los cuatro tipos de competencias, es previsible que todas las competencias así reguladas resulten centralizadas.

Por lo tanto, se propone una modificación del artículo 297 en la que se reducen a tres los tipos de competencias, *privativas del nivel central, exclusivas y compartidas*, eliminándose el tipo de competencias concurrentes. Dicha clasificación se apega a la modalidad que se ha impuesto en el derecho autonómico comparado (principalmente España e Italia), que clasifica las competencias autonómicas en Exclusivas, Compartidas y de Ejecución.<sup>23</sup> Esta es además la terminología que asumieron los estatutos de Pando, Tarija y Santa Cruz.,

## 2. LA CLÁUSULA RESIDUAL CENTRALISTA (art. 297 II.).

Los regímenes autónomos requieren una cláusula residual de tipo federal<sup>24</sup> que atribuya a las regiones aquellas competencias no asumidas o asignadas al Estado o a las Regiones. Esta cláusula

23 Ver Estatutos de Autonomía de Aragón (art. 70 y ss.), Cataluña (art. 110 y ss.) y La Rioja (art. 8 y ss.), en España.

24 Constituye otra herramienta del sistema federal de la que echan mano los sistemas autonómicos. Básicamente, consiste en atribuir a las regiones aquellas competencias no asumidas o asignadas al Estado o a las regiones.

Italia, recientemente, en el artículo 117 de su Constitución, ha adoptado una cláusula federal clásica (cláusula residual) a favor de las regiones que establece lo siguiente:

*“Corresponde a las regiones la potestad legislativa en cualquier materia no expresamente reservada a la legislación del Estado”.*

España tiene una interesante cláusula residual de doble alcance establecida por el artículo 149.3 que reza así:

*“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”.*

La Sentencia del Constitucional español 82/1984 delimita con claridad la cláusula del artículo 149.3:

*“A las Comunidades Autónomas pueden corresponder las competencias no reservadas expresamente al Estado (con relación a cada materia) pero aquellas que no se hayan asumido en el Estatuto (dentro de las asumibles) corresponden al Estado.”*

La cláusula española no tiene la rigidez de las cláusulas residuales clásicas federales como la norteamericana y la italiana que, directamente, sin más consideraciones, asignan a las regiones las competencias legislativas no asignadas al Estado nacional. Asimismo, tiene la virtud de que, en caso que las regiones no asuman una competencia que no está listada como “exclusiva” del Estado, porque no le interesa o no la puede sostener económicamente, el Estado la asume como propia de manera que el servicio que implica esa competencia no se queda sin ser prestado a la población.

sula no está presente en la Constitución. Al contrario, esta contiene una cláusula residual centralista según la cual las competencias que no están listadas corresponden al nivel central del Estado. Por ello, proponemos modificar la formulación de dicha cláusula para ponerla a tono con lo que se requiere para los regímenes autónomos, es decir, que todas aquellas competencias no listadas pudieran corresponder a los territorios autónomos.

### **3. LAS COMPETENCIAS PRIVATIVAS DEL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO (art. 298 I.).**

La característica de estas competencias es que la legislación, reglamentación y ejecución corresponden al nivel central del Estado y son indelegables (297 I. a.). Esto es, que las entidades territoriales autónomas están prohibidas constitucionalmente de actuar inclusive en la mera ejecución o puesta en práctica de una competencia. Esta condición extremadamente rígida nos ha hecho considerar la modificación de las siguientes competencias:

**6. Seguridad del Estado, Defensa, Fuerzas Armadas, y Policía Boliviana:** Competencia desdoblada en dos. Por un lado, se **mantienen como privativas del nivel central del Estado la Seguridad del Estado, la Defensa y las Fuerzas Armadas.** Por el otro lado, se traslada a la categoría de **compartida del nivel central del Estado a la Policía Boliviana**, bajo la denominación de *Policía Nacional*. Este cambio se realiza con la finalidad de permitir que la legislación de desarrollo, ejecución y gestión ejecutiva en esta materia pueda ser transferida a los organismos policiales propuestos como correspondientes a los gobiernos departamentales, dentro del marco de la legislación nacional.

**11. Regulación de las políticas migratorias:** trasladada a competencia **compartida del nivel central** bajo el concepto de *migraciones intradepartamentales*. La racionalidad de este cambio es permitir al gobierno municipal autónomo, cuyo territorio haya recibido un considerable flujo migratorio, la facultad de reglamentar una migración que se va a producir en su territorio. No debería ser posible imponer una población a un municipio sin el consentimiento de este y la reglamentación del gobierno departamental.



**16. Censos oficiales:** competencia trasladada con la misma denominación a **exclusiva del nivel central** del Estado a efecto de que este pueda transferir a favor del departamento la facultad de reglamentación o ejecución de la competencia.

**17. Política general sobre tierra, territorio y su titulación:** competencia trasladada a **compartida del nivel central** bajo la denominación genérica de *tierra, territorio y su titulación* por las siguientes razones: en lo que respecta al cambio de denominación, proponemos este cambio debido a que la Constitución solo menciona la *Política general sobre...*, y no menciona qué órgano asume la reglamentación y ejecución de la competencia. Por tanto, al cambiarla a compartida, se le otorga a los gobiernos departamentales la posibilidad de que reglamenten la legislación nacional sobre la materia y ejecuten la puesta en práctica de la competencia. El tema de fondo radica en que consideramos que por las particularidades de la tenencia de la tierra en cada región del país, es necesario que en cada departamento se reglamente los temas relativos a la tierra, al territorio y a su titulación. Con relación al tema de la titulación, consideramos que insistir en que la titulación sea realizada en la sede de gobierno constituye una medida excesivamente burocrática.

**18. Hidrocarburos:** Competencia trasladada a **compartida del nivel central** por cuanto creemos que principalmente los gobiernos departamentales de los departamentos productores deben tener la facultad de participar en la reglamentación y ejecución de esta competencia. No es posible que los departamentos productores no tengan *ninguna* participación en este rubro que genera el principal ingreso por concepto de regalías y coparticipaciones tributarias en el país. La facultad constitucional de los departamentos de fiscalizar la liquidación de estos conceptos es importante para promover la transparencia de la administración pública en todo el territorio nacional.

**20. Política general de biodiversidad y medio ambiente:** Competencia trasladada a **compartida del nivel central** bajo la denominación de *biodiversidad y medio ambiente*. Se elimina el término “política general” para que la competencia implique no solo las políticas sobre la materia sino la materialización completa del contenido de la competencia. Dada la diversidad nacional de realidades biológicas y medioambientales, es importante que el nivel central dicte la norma nacional y los departamentos y los municipios participen en la reglamentación y ejecución de la competencia.

**21. Codificación sustantiva y adjetiva en materia electoral, civil, familiar, penal, tributaria, laboral, comercial, minería y electoral:** Se mantiene la competencia como privativa en materia electoral a nivel nacional y el resto de las materias pasan a exclusivas del nivel central del Estado, de manera que dicho nivel pueda transferir las facultades de reglamentación y ejecución a los departamentos.

**22. Política económica y planificación nacional:** Competencia desdoblada. Se mantiene la *Política económica* como **privativa del nivel central del Estado**, y se traslada la competencia de *Planificación nacional* como **exclusiva del nivel central** del Estado por cuanto en la labor de planificación de la actividad pública económica de todo el territorio nacional el gobierno nacional debe tener la posibilidad de asignar ciertas facultades de planificación a los niveles subnacionales.

#### 4. LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO (art. 298 II).

**2. Régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones:** Se elimina el término “Régimen general” quedando simplemente *Comunicaciones y telecomunicaciones*, con la finalidad de evitar la confusión sobre el alcance del concepto de régimen general.

**4. Recursos naturales estratégicos, que comprenden minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos y biogénicos, y las fuentes de agua:** Competencia trasladada a la categoría de competencias **compartidas del nivel central**. Todos los recursos naturales contenidos en la competencia requieren reglamentación y/o ejecución departamental o municipal.

**5. Régimen general de recursos hídricos y sus servicios:** Se elimina el término “régimen general” quedando simplemente *Recursos hídricos y sus servicios*, también para evitar la confusión sobre el alcance del concepto de régimen general.

**6. Régimen general de biodiversidad y medio ambiente:** Competencia trasladada a la categoría de **compartida del nivel central**. La Constitución lista como competencia privativa a la “Política general” de biodiversidad y medio ambiente, mientras que mantiene como exclusiva al “Régimen general” de biodiversidad y medio ambiente, lo que resulta confuso a todas

lucos. Al trasladar la competencia a la categoría de compartida, se propone que el nivel central dicte la norma general y que las entidades autónomas territoriales reglamenten y ejecuten la competencia.

**7. Política forestal y régimen general de suelos, recursos forestales y bosques:** trasladada a la categoría de **compartida del nivel central** bajo la denominación de *Suelos, recursos forestales y bosques*. En lo formal, se unifica la integralidad de la competencia en una sola sacando la limitación que significa restringirla a “política forestal” y “régimen general”... y se la convierte en compartida para que el nivel central dicte la norma general y las entidades territoriales autónomas reglamenten y ejecuten la competencia. La diversidad que presenta el territorio nacional con relación a los suelos, aspectos forestales y bosques, requiere que sean los gobiernos departamentales autónomos los que reglamenten y ejecuten estos aspectos en los departamentos.

**8. Política de generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado:** Se elimina la restricción que significa que la competencia solo sea para la política de la competencia. En consecuencia, la nueva denominación es *Generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado*.

**15. Otorgación y registro de personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales:** Se elimina a efecto de evitar la duplicidad de la misma competencia asignada también a los gobiernos departamentales autónomos en el art. 300. I. 13 de la Constitución. Otorgada la personería jurídica en un departamento, dicha personería debe tener validez en todo el departamento, igual que las personerías jurídicas de las sociedades comerciales.

**17. Políticas del sistema de educación y salud:** Traslada a la categoría de **compartida del nivel central**. Los departamentos tienen que tener la competencia de dictar la legislación de desarrollo, reglamentación y ejecución en estas materias que son las más importantes de cualquier régimen autonómico o federal.

**21. Sanidad e inocuidad agropecuaria:** Traslada a la categoría de **compartida del nivel central** a efecto de hacer más eficiente esta competencia. Los gobiernos departamentales deben reglamentar la competencia y ejecutarla.

**22. Control de la administración agraria y catastro rural:** Se elimina el Control de la administración agraria y el catastro rural pasa a la categoría de **competencia exclusiva departamental**. Por un lado, creemos que el control mencionado duplica la competencia de *tierra, territorio y su titulación* que, de acuerdo a esta propuesta, pasa a ser una competencia compartida. Por otro lado, creemos necesario trasladar el catastro rural al catálogo de competencias exclusivas de los gobiernos departamentales porque consideramos que el nivel departamental puede administrar de más cerca este proceso, máxime si las asambleas departamentales están compuestas mayoritariamente por representantes provinciales.

**24. Administración de justicia:** Pasa a la categoría de **competencia compartida del nivel central**, a efectos que el nivel central dicta la norma nacional y los departamentos dictan la legislación de desarrollo, reglamentan y ejecutan la competencia. Se toma como antecedente el Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz, publicado en la Gaceta Oficial del Departamento el 18 de Julio de 2008, que establece en su artículo 144 que es atribución de la Asamblea Legislativa Departamental designara a los tribunales departamentales por dos tercios de votos luego de un proceso de selección público y transparente que tome en cuenta la formación académica, la experiencia en la carrera judicial y la idoneidad de cada postulante al cargo, en virtud del principio de especialidad de la función judicial.

Además de la modificación de este apartado de la constitución, se tendrían consecuentemente que modificar, entre otros, los artículos 182, 187, 193, 194, 197 de la Constitución vigente.

**26. Expropiación de inmuebles por razones de utilidad y necesidad pública, conforme procedimiento establecido por ley:** Borrada por repetirse con la competencia No. 25 del artículo 300 relativo a las competencias exclusivas de los gobiernos departamentales.

**29. Asentamientos humanos rurales:** competencia trasladada a la categoría de **compartida del nivel central** por cuanto, al igual que en la competencia de *migraciones intradepartamentales*, se asume el principio de que el territorio receptor de una migración debe participar en el proceso de asentamientos y, por lo tanto, se requiere que el territorio autónomo receptor participe de la competencia reglamentándola y ejecutándola.

**30. Políticas de servicios básicos:** Transferida a **competencia exclusiva departamental** bajo el concepto general de Servicios básicos.

**31. Políticas y regímenes laborales:** Competencia transferida a **competencia compartida del nivel central**.

**33. Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial:** Se traslada a la categoría de **compartida del nivel central** con la denominación de *Planificación territorial y ordenamiento territorial*, a efecto de que la tarea de ejecución o puesta en práctica de esta competencia no quede sin asignación constitucional.

**35. Políticas generales de desarrollo productivo:** Competencia trasladada a la categoría de **compartida del nivel central** bajo la denominación general de *Desarrollo productivo*. De esta manera, se salva el vacío constitucional generado por la no asignación de quién se hará cargo de la puesta en práctica de esta competencia. Así, el nivel central de gobierno dicta la norma básica, incluidas las políticas generales, y los gobiernos departamentales reglamentan y ejecutan los planes de desarrollo productivo de acuerdo a la diversidad departamental y regional.

**36. Políticas generales de vivienda:** Se traslada a la categoría de **compartida del nivel central** bajo la denominación de *Vivienda y vivienda social*, a efecto de eliminar el desdoblamiento y duplicidad que existe en la Constitución que asigna las Políticas al nivel central y luego la Vivienda y vivienda social la asigna como concurrente, otorgándole, de esta manera, dos veces la competencia de legislación básica al nivel central. Se ha trasladado esta competencia entre las compartidas (habida cuenta que se ha eliminado la categoría de concurrente) a efecto de que el nivel central dicte la norma básica (lo que incluye las políticas) y las entidades territoriales autónomas apliquen la competencia, esto es, puedan dictar la legislación de desarrollo, reglamentar y construir viviendas sociales.

**37. Políticas generales de turismo:** Competencia trasladada a la categoría de **compartida del nivel central** bajo la denominación de *Políticas de turismo* para eliminar el equivocado desdoblamiento y duplicidad de la competencia que figura como exclusiva del nivel central en políticas generales y exclusiva departamental en políticas de turismo departamental. Creemos que esto es un error, por cuanto si el nivel central dicta la norma

general en virtud de su competencia exclusiva en materia de políticas generales, el gobierno departamental no puede detentar la competencia exclusiva de políticas departamentales de turismo. Existe pues una asignación doble en lo referente a las políticas de la competencia y no puede haber dos niveles de gobierno decidiendo políticas competenciales a la vez. Proponemos asignar la calidad de competencia compartida al nivel central de manera que este nivel de gobierno dicte la norma y que los departamentos y municipios se distribuyan las labores de reglamentación de la competencia. Luego, en la competencia de “Políticas de turismo departamental” que es exclusiva departamental (art. 300 I. 20) se le ha quitado la restricción de limitarla a “Políticas” y se la ha dejado como *Turismo departamental* que consiste en la capacidad legal integral de crear *in situ* atractivos turísticos.

**38. Régimen de la tierra. La ley determinará las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías:** Competencia asignada como compartida del nivel central. (Ver análisis de la competencia “Política general sobre tierras y territorio y su titulación” art. 298 I. 17). La asignación de esta competencia a la categoría de compartidas refleja con mayor precisión la intencionalidad de la denominación de esta competencia.

#### **Competencias adicionadas a la lista de competencias exclusivas del nivel central**

**Censos oficiales:** Explicada en la competencia 298 I. 16 *supra*.

**Planificación nacional:** Explicada en la competencia 298 I. 22 *supra*.

### **5. LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS ENTRE EL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS (ART. 299 I.).**

**7. Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos:** Competencia **eliminada** por cuanto contradice la competencia exclusiva departamental denominada *Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imposables no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales*. Si el nivel central del Estado va a dictar la norma general para que los departamentos creen sus propios impuestos, entonces los departamentos no tendrían competencia exclusiva

para crear sus propios impuestos. La denominación de la competencia por sí misma se encarga de asegurarse de que no se duplicarán los impuestos con los nacionales o municipales.

**Competencias agregadas como compartidas del nivel central de gobierno:**

**Policía Nacional:** Competencia agregada como compartida por las razones que se mencionan en la exposición de motivos bajo la competencia del art. 298 I 6 *supra*.

**Migraciones intradepartamentales:** Competencia agregada como compartida por las razones que se anotan en la exposición de motivos bajo la competencia del Art. 298. I. 11 *supra*.

**Tierra, territorio y su titulación:** Competencia agregada como compartida por las razones que se anotan en la exposición de motivos bajo la competencia del Art. 298. I. 17 *supra*.

**Hidrocarburos:** Competencia agregada como compartida por las razones que se anotan en la exposición de motivos bajo la competencia del Art. 298. I. 18 *supra*.

**Biodiversidad y medio ambiente:** Competencia agregada como compartida por las razones que se anotan en la exposición de motivos bajo la competencia Art. 298. I.20 *supra*.

**Asentamientos humanos rurales:** Competencia agregada como compartida por las razones que se anotan en la fundamentación bajo la competencia del Art. 298. II. 29 *supra*.

**Planificación territorial y ordenamiento territorial:** Competencia agregada como compartida por las razones que se anotan en la exposición de motivos bajo la competencia del Art. 298. II. 33 *supra*.

**Suelos, recursos forestales y bosques:** Competencia agregada como compartida por las razones que se anotan en la exposición de motivos bajo la competencia del Art. 298. II.7 *supra*.

**Administración de justicia:** Ver explicación en art. 298 II. 24. *Supra*.

**Políticas y regímenes laborales:** Ver explicación en 298 II. 31 *Supra*.

**Desarrollo productivo:** Competencia agregada como compar-

tida por las razones que se anotan en la exposición de motivos bajo la competencia del Art. 298. II.35 *supra*.

**Políticas de turismo:** Competencia agregada como compartida por las razones que se anotan en la exposición de motivos bajo la competencia del Art. 298. II. 37 *supra*.

**Políticas de educación y salud:** Competencia agregada como compartida por las razones que se anotan en la exposición de motivos bajo la competencia del Art. 298. II. 17 *supra*.

**Recursos naturales estratégicos que comprenden minerales espectro electromagnético, recursos genéticos, biogénicos y las fuentes de agua:** Competencia agregada como compartida por las razones que se anotan en la exposición de motivos bajo la competencia del Art. 298. II. 4 *supra*.

**Sanidad e inocuidad alimentaria:** Competencia agregada como compartida por las razones que se anotan en la exposición de motivos bajo la competencia del Art. 298. II. 21 *supra*.

## 6. LAS COMPETENCIAS CONCURRENTES ENTRE EL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS (ART. 299 II.).

**Se elimina la categoría de competencias concurrentes y se las asimila a todas a la categoría de compartidas.**

(Las razones se explican en el análisis arriba efectuado relativo al artículo sobre la estructura competencial (art. 297 I.).

**2. Gestión del sistema de educación y salud:** Significa un retroceso al concepto de la Ley de Participación Popular. Competencia trasladada a exclusiva municipal a efecto de no restar competencias a los gobiernos municipales.

**10. Proyectos de riego:** Significa un retroceso con relación a la Ley de Descentralización Administrativa. Competencia trasladada a exclusiva del Gobierno Departamental por razones obvias. El nivel central del Estado no puede estar reglamentando y ejecutando proyectos de riego en las áreas rurales del departamento. Se traslada a competencia exclusiva departamental bajo la denominación de *Riego*, para no limitar la competencia a “proyectos”.



**16. Agricultura, ganadería, caza y pesca:** Mantener esta competencia en la categoría de “concurrente” significa que el nivel central del Estado reglamenta y ejecuta directamente esta competencia en los departamentos en forma simultánea con las entidades autónomas territoriales, lo que no parece razonable dada la naturaleza de las materias que componen la competencia. Competencias trasladada a exclusiva departamental.

## **7. LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES AUTÓNOMOS (Art. 300).**

**Elaborar su Estatuto de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y en la Ley:** Se suprimen las palabras “y en la Ley” en la denominación de la competencia por cuanto la atribución de la elaboración del Estatuto debe ser una competencia exclusiva íntegramente del departamento que debe estar sometida solo a la Constitución en lo referente a lo sustancial y no así a lo formal o procedimental. Esta propuesta es coherente con la propuesta de que no debe haber una “ley marco” de autonomías que podría restringir aún más la potestad legislativa otorgada por la Constitución a las distintas entidades autónomas.

**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:** Se mantiene la competencia **borrando las palabras “Elaboración y ejecución de planes” y “del nivel central del Estado”**. La primera frase se la borra para no limitar la competencia a la elaboración y ejecución de planes, lo que podría interpretarse como una competencia de ejecución del nivel central del Estado y porque, como se ha reiterado en numerosas ocasiones en esta propuesta, las competencias deben centrarse en materias, no en algunos aspectos de las materias. El segundo párrafo se borra, porque si vamos a someter esta competencia a los “planes” del nivel central del Estado, esta deja, naturalmente, de ser una competencia exclusiva del departamento. Más bien es el departamento el que debe coordinar los planes de ordenamiento territorial con los gobiernos municipales e indígenas. En consecuencia, el texto de la competencia quedaría de la siguiente manera: *Ordenamiento territorial y uso de suelos en coordinación con los gobiernos municipales e indígena originario campesino.*

**6. Proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados:** Se elimina las palabras “Proyectos de generación” para no limitar la competencia y mantenerla en la materia y no en la forma.

**13. Otorgar personalidad jurídica a organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en el Departamento:** Agregamos la palabra “cooperativas” después de organizaciones no gubernamentales, puesto que consideramos que no hay necesidad de que sea el gobierno central quien apruebe la personalidad jurídica de estas entidades.

**20. Políticas de turismo departamental:** Se suprime la palabra “políticas” quedando la competencia con la denominación de *Turismo departamental* como se explica en la fundamentación de la modificación de la competencia del art. 298 II. 37 *supra*.

**21. Proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción:** Se suprime las palabras “Proyectos de” para no limitar la competencia a aspectos formales, quedando su denominación como *Infraestructura departamental para el apoyo a la producción*.

**31. Promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario:** Se suprime la frase “Promoción y administración de los” para no limitar la competencia de desarrollo productivo a la “promoción y administración de los servicios”. Se deja la competencia en la materia desarrollo productivo y agropecuario. En consecuencia, la denominación de la competencia queda como *Desarrollo productivo y agropecuario*.

**32. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental:** Se suprime la frase “Elaboración y ejecución de planes de” para no limitar la competencia a esos aspectos formales, de manera que la denominación de la competencia queda como *Desarrollo económico y social departamental*.

**33. Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de Hidrocarburos en el territorio departamental en asociación con las entidades nacionales del sector:** Se suprimen las frases “Participar en empresas de” y

“**en asociación con las entidades nacionales del sector**”, por cuanto la participación no significa facultad de crear o normar el desarrollo de las empresas a que hace referencia la competencia. Asimismo, la condición de que dicha participación se efectúe en asociación con las entidades nacionales del sector, diezma la naturaleza de competencia exclusiva departamental.

**35. Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional:** Se suprime “**en concordancia con la planificación nacional**” por cuanto ello significa un contrasentido con la naturaleza de competencia exclusiva departamental. La Constitución no puede incorporar competencias exclusivas departamentales y sujetarlas al nivel central del Estado por cuanto no es congruente.

**36. Administración de sus recursos por regalías en el marco del presupuesto general de la nación, los que serán transferidos automáticamente al Tesoro Departamental:** Se borra “**en el marco del presupuesto general de la nación**” a efecto de que estos recursos no sean determinados y condicionados por el nivel central del Estado, lo que constituiría un enorme retroceso en materia de descentralización económica departamental.

Competencias agregadas como exclusivas:

A continuación se incorpora un conjunto de competencias departamentales no especificadas en la Constitución.

**Organización, estructura y funcionamiento de sus órganos e instituciones autónomas.** El artículo 300 I. 1 de la Constitución otorga a los gobiernos departamentales la potestad de “elaborar su estatuto” de acuerdo a la Constitución (ver arriba fundamentación del retiro de la palabra “ley”). Consideramos que para tener un contenido real esta potestad implica la competencia del departamento de dictar la norma legal principal que regule la organización, estructura y funcionamiento de sus órganos e instituciones autónomas. La lógica de esta propuesta sería igualmente aplicable a los gobiernos municipales (Art. 302 I. 1).

**Organismo de seguridad departamental.** Como está explicado en la exposición de motivos bajo la competencia 298 I. 6 *supra*, la competencia denominada “Policía nacional” se traslada a compartida del nivel central del Estado, y la de seguridad

ciudadana se la traslada de concurrente a compartida, a efecto de que la norma general le corresponda al nivel central y la reglamentación y ejecución de la competencia queden en control de los gobiernos departamentales. Es en ese sentido que se concibe asignar al departamento un organismo de seguridad departamental, a efecto de que el gobierno departamental autónomo tenga fuerza coercitiva dentro de la legislación del Estado.

**Catastro rural.** Competencia agregada como exclusiva por las razones que se anotan en la exposición de motivos bajo la competencia 298 II. 22 *supra*.

**Riego.** Competencia agregada como exclusiva por las razones que se anotan en la exposición de motivos bajo la competencia de “riego” explicada en la categoría de competencias “concurrentes” del art 299 II *supra*.

**Servicios básicos** De acuerdo al principio de subsidiariedad, el Estado no debe hacer lo que puede hacer más eficientemente el departamento, y este no debe hacer lo que pueden hacer más eficientemente los municipios y demás entidades territoriales autónomas.<sup>25</sup> En virtud de este principio, y tomando en cuenta la ineficacia en la prestación de servicios básicos por parte del gobierno nacional, la cual propició la creación del sistema cooperativo, creemos que los servicios básicos deben ser una competencia compartida entre el departamento y los municipios.

**Agricultura, ganadería, caza y pesca.** Competencia agregada como exclusiva por las razones que se anotan en la exposición de motivos explicada en la categoría de competencias “concurrentes” del art 299. II *supra*. La eliminación de la categoría de competencias concurrentes y la asimilación de estas a las compartidas está explicada en el análisis arriba efectuado relativo al

---

25 La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del Perú (art. 8 num. 10), define el principio de subsidiariedad de la mejor manera en el derecho comparado: “El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente, el Gobierno Nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los Gobiernos Regionales y estos, a su vez, no deben involucrarse en realizar acciones que pueden ser ejecutadas eficientemente por los gobiernos locales, evitando la duplicidad de funciones.” En esa misma línea, la Ley de Bases de la Descentralización (art. 14 num. 2 inc. a) ya establecía que el principio de subsidiariedad era el primer criterio para la asignación y transferencia de competencias: “Criterio de subsidiariedad. El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente, el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y estos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones”.

artículo sobre la estructura competencial (art. 297 I.).

**Límites provinciales y municipales.** Tomando en cuenta la organización territorial del Estado boliviano, consideramos que es adecuado que los límites territoriales provinciales y municipales se diriman de acuerdo a una norma básica departamental.

**Aprovechamiento forestal:** Competencia complementaria a la competencia *Suelos, recursos forestales y bosques* asignada como competencia compartida, y tiene que ver con la facultad del gobierno departamental de generar las condiciones para optimizar las potencialidades existentes en el área forestal.

**Áreas protegidas departamentales:** El gobierno departamental debe tener la potestad de asignar áreas protegidas, al margen de las que designa el gobierno.

**Ferias nacionales e internacionales que se celebren dentro del departamento:** Esta es una competencia importante para promover el comercio y la industria que debe quedar sin lugar a dudas como competencia exclusiva departamental.

**Registro y regulación de entidades comerciales y de entidades sin fines de lucro.** Competencia que actualmente corresponde al Nivel Central del Estado innecesariamente.

## 8. LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES AUTÓNOMOS (Art. 302).

**Gestión del sistema de educación y salud:** Competencia trasladada de concurrente a la categoría de exclusiva municipal por las razones que se anotan en la exposición de motivos bajo la competencia 299. II. 2 *supra*.

# CAPITULO III

## PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARCIAL DEL RÉGIMEN DE COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

### ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO - DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

#### ***Artículo único***

Los departamentos que hubieran aprobado en referendos departamentales la autonomía especial establecida en este capítulo, adoptan los siguientes artículos:

#### ***Artículo 297***

I. Las competencias definidas en esta Constitución son:

1. Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
2. Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativas, reglamentaria y de ejecución, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas. En lo que concierne a las competencias exclusivas del Nivel Central, la ejecución y gestión de las mismas recaen obligatoriamente sobre los entes autónomos.
3. I. Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo, reglamentación y ejecución corresponde a las entidades territoriales autónomas que se indican en la presente Constitución.

II. Las competencias concurrentes entre el Nivel Central de gobierno y los gobiernos departamentales establecidas en esta Constitución, pasan a ser competencias compartidas.

- II. Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución o que, asignada como privativa o exclusiva del Nivel Central del Estado, no fuera asumida por éste, podrá ser asumida por las entidades autónomas previo control de constitucionalidad. Las competencias asignadas a las entidades autónomas que no fueran asumidas por éstas de manera expresa, podrán ser asumidas por el Nivel Central del Estado mediante ley.

### **Artículo 298**

- I. Son competencias privativas del nivel central del Estado:
1. Sistema financiero a nivel nacional.
  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.
  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. Creación de impuestos nacionales, tasas y contribuciones especiales de dominio tributario del nivel central del Estado.
  17. Codificación sustantiva y adjetiva en materia electoral a nivel nacional.
  18. Política económica a nivel nacional.
- II. Son competencias exclusivas del nivel central del Estado:**
1. Régimen electoral nacional para la elección de autoridades nacionales y subnacionales, y consultas nacionales.
  2. Comunicaciones y telecomunicaciones.
  3. Servicio postal.
  4. Recursos naturales estratégicos, que comprenden minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos y biogenéticos y las fuentes de agua, que sean de interés del nivel central del Estado.
  5. Recursos hídricos y sus servicios.
  6. Generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado.
  7. Planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la Red Fundamental.
  8. Construcción, mantenimiento y administración de líneas férreas y ferrocarriles de la Red Fundamental.
  9. Obras públicas de infraestructura de interés del nivel central del Estado.
  10. Elaboración y aprobación de planos y mapas cartográficos oficiales; geodesia.
  11. Elaboración y aprobación de estadísticas oficiales de carácter nacional.
  12. Otorgación de personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en más de un departamento.
  13. Régimen de Seguridad Social



14. Sistema de Derechos Reales en obligatoria coordinación con el registro técnico municipal.
15. Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado.
16. Reservas fiscales respecto a recursos naturales.
17. Política fiscal.
18. 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.
19. Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros de interés del nivel central del Estado.
20. Empresas públicas del nivel central del Estado.
21. Transporte, terrestre, aéreo, fluvial y otros cuando alcance a más de un departamento.
22. Deuda pública interna y externa.
23. Censos oficiales
24. Planificación nacional
25. Codificación sustantiva y adjetiva en materia civil, familiar, penal, tributaria, laboral, comercial, minera y electoral.

### **Artículo 299**

- I. Las siguientes competencias se ejercerán de forma compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas:
  1. Régimen electoral departamental y municipal.
  2. Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones.
  3. Juegos de lotería y de azar.
  4. Relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado.

5. Establecimiento de Instancias de Conciliación ciudadana para resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal.
6. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.
7. Ciencia, tecnología e investigación.
8. Suelos, recursos forestales y bosques.
9. Servicio meteorológico.
10. Frecuencias electromagnéticas en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de las políticas del Estado.
11. Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos.
12. Residuos industriales y tóxicos.
13. Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos.
14. Protección de cuencas.
15. Administración de puertos fluviales.
16. Seguridad ciudadana.
17. Sistema de control gubernamental.
18. Vivienda y vivienda social
19. Policía nacional
20. Migraciones intradepartamentales.
21. Tierra, territorio y su titulación.
22. Hidrocarburos
23. Asentamientos humanos rurales.
24. Planificación territorial y ordenamiento territorial.
25. Biodiversidad y medio ambiente.
26. Administración de justicia.

27. Políticas y regímenes laborales.
28. Desarrollo productivo.
29. Políticas de Turismo.
30. Políticas de educación y salud
31. Recursos naturales estratégicos que comprenden minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos, biogenéticos y las fuentes de agua.
32. Sanidad e inocuidad agropecuaria

### **Artículo 300**

- I. Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción:
  1. Elaborar su Estatuto de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución
  2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.
  3. Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos departamentales en las materias de su competencia.
  4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales.
  5. Ordenamiento Territorial y uso de suelos, en coordinación con los planes municipales e indígena originario campesino.
  6. Generación y transporte de energía en los sistemas aislados.
  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 este.
  8. Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento de acuerdo a las políticas estatales, interviniendo en los de la Red fundamental en coordinación con el nivel central del Estado.

9. Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferroviario y otros medios de transporte en el departamento.
10. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales.
11. Estadísticas departamentales.
12. Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el departamento.
13. Otorgar personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, cooperativas, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en el departamento.
14. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria.
15. Electrificación urbana y rural.
16. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental preservando la seguridad alimentaria.
17. Deporte en el ámbito de su jurisdicción.
18. Promoción y conservación del patrimonio natural departamental.
19. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental.
20. Turismo departamental.
21. Infraestructura departamental para el apoyo a la producción.
22. Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imposables no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales.
23. Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental.
24. Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental.

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.
26. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.
27. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.
28. Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros departamentales.
29. Empresas públicas departamentales.
30. Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad.
31. Desarrollo productivo y agropecuario.
32. Desarrollo económico y social departamental.
33. Industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio departamental.
34. Promoción de la inversión privada en el departamento en el marco de las políticas económicas nacionales.
35. Planificación del desarrollo departamental.
36. Administración de sus recursos por regalías, los que serán transferidos automáticamente al Tesoro Departamental.
37. Organización, estructura y funcionamiento de sus órganos e instituciones autónomas.
38. Organismo de seguridad departamental
39. Catastro rural.
40. Riego.

41. Servicios básicos.
  42. Agricultura, ganadería, caza y pesca.
  43. Límites provinciales y municipales.
  44. Aprovechamiento forestal.
  45. Áreas protegidas departamentales.
  46. Ferias nacionales e internacionales que se celebren dentro del departamento.
  47. Legislación sustantiva y adjetiva en materia laboral, comercial y minería.
  48. Registro y regulación de entidades comerciales y de entidades sin fines de lucro.
- II.** Los Estatutos Autonómicos Departamentales podrán a su vez definir como compartidas algunas de sus competencias exclusivas, con otras entidades territoriales del departamento.
- III.** Serán también de ejecución departamental las competencias que le sean transferidas o delegadas.

# ANEXO

## PROYECTO DE LEY CON CONTROL DE CAMBIOS CON RELACIÓN AL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN

### PROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL DE AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES

#### ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

##### TÍTULO

##### CAPÍTULO

##### DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

#### **Artículo único**

Los departamentos que hubieran aprobado en referendos departamentales la autonomía especial establecida en este capítulo, adoptan los siguientes artículos:

#### **Artículo 297**

- I. Las competencias definidas en esta Constitución son:
  1. Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
  2. Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa., reglamentaria y de ejecución, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas. En lo que concierne a las competencias exclusivas del Nivel Central, la ejecución y gestión de las mismas recaen obligatoriamente sobre los entes autónomos.~~reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.~~

- . ~~Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.~~
- 3. I. Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo, reglamentación y ejecución corresponde a las entidades territoriales autónomas. que se indican en la presente Constitución.  
II. Las competencias concurrentes entre el Nivel Central de gobierno y los gobiernos departamentales establecidas en ésta Constitución, pasan a ser competencias compartidas., de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.
- II. Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución. o que, asignada como privativa o exclusiva del Nivel Central del Estado, que expresamente no fuera asumida por éste, podrá ser asumida por las entidades autónomas previo control de constitucionalidad. será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley. Las competencias asignadas a las entidades autónomas que no fueran asumidas por éstas de manera expresa, podrán ser asumidas por el Nivel Central del Estado mediante ley.

### **Artículo 298**

- I. Son competencias privativas del nivel central del Estado:
  - 1. Sistema financiero a nivel nacional.
  - 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 ~~Pol~~  
~~licía 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~~ a nivel nacional.
22. Política económica a nivel nacional. ~~y planificación nacional.~~

II. Son competencias exclusivas del nivel central del Estado:

1. Régimen electoral nacional para la elección de autoridades nacionales y subnacionales, y consultas nacionales.
2. Régimen general de las Coomunicaciones y telecomunicaciones.
3. Servicio postal.
4. Recursos naturales estratégicos, que comprenden minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos y biogenéticos y las fuentes de agua, que sean de interés del nivel central del Estado.
5. Régimen general de rRecursos 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. 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 de carácter nacional.
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 que operen en más de un departamento. 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 regímenes 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.

### Censos oficiales

### Planificación nacional

Codificación sustantiva y adjetiva en materia civil, familiar, penal, tributaria, laboral, comercial, minera y electoral.

### **Artículo 299**

- I. Las siguientes competencias se ejercerán de forma **compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas**:
  1. Régimen electoral departamental y municipal.
  2. Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones.
  3. ~~Electrificación urbana.~~
  4. Juegos de lotería y de azar.
  5. Relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado.
  6. Establecimiento de Instancias de Conciliación ciudadana para resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal.
  7. ~~Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.~~
- II. ~~Las siguientes competencias se ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas~~:
  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 metereológico.
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.~~

PoliciaPolicía nacional

Migraciones intradepartamentales.

Tierra, territorio y su titulación.

Hidrocarburos

Asentamientos humanos rurales.

Planificación territorial y ordenamiento territorial.

Biodiversidad y medio ambiente.

Administración de justicia.

Políticas y regímenes laborales.

Desarrollo productivo.

Políticas de Turismo.

Políticas de educación y salud

Recursos naturales estratégicos que comprenden minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos, biogenéticos y las fuentes de agua.

Sanidad e inocuidad agropecuaria

**Artículo 300**

- I. Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción:
  1. Elaborar su Estatuto de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y en la Ley.
  2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.
  3. Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos departamentales en las materias de su competencia.
  4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales.
  5. ~~Elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial~~ y uso de suelos, en coordinación con los planes ~~del nivel central del Estado~~ municipales e indígena originario campesino.
  6. ~~Proyectos de~~ Generación y transporte de energía en los sistemas aislados.
  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 este.
  8. Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento de acuerdo a las políticas estatales, interviniendo en los de la Red fundamental en coordinación con el nivel central del Estado.
  9. Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferroviario y otros medios de transporte en el departamento.
  10. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales.

11. Estadísticas departamentales.
12. Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el departamento.
13. Otorgar personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, cooperativas, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en el departamento.
14. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria.
15. ~~Proyectos de~~ Electrificación urbanda y rural.
16. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental preservando la seguridad alimentaria.
17. Deporte en el ámbito de su jurisdicción.
18. Promoción y conservación del patrimonio natural departamental.
19. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental.
20. ~~Políticas de~~ Turismo departamental.
21. ~~Proyectos de~~ Infraestructura departamental para el apoyo a la producción.
22. Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imponibles no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales.
23. Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental.
24. Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental.
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.

26. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.
27. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.
28. Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros departamentales.
29. Empresas públicas departamentales.
30. Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad.
31. ~~Promoción y administración de los servicios para el Desarrollo productivo y agropecuario.~~
32. ~~Elaboración y ejecución de planes de Desarrollo económico y social departamental.~~
33. ~~Participar en empresas de Industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio departamental, en asociación con las entidades nacionales del sector.~~
34. Promoción de la inversión privada en el departamento en el marco de las políticas económicas nacionales.
35. ~~Planificación del desarrollo departamental, en concordancia con la planificación nacional.~~
36. Administración de sus recursos por regalías ~~en el marco del presupuesto general de la nación~~; los que serán transferidos automáticamente al Tesoro Departamental.

Organización, estructura y funcionamiento de sus órganos e instituciones autónomas.

Organismo de seguridad departamental

Catastro rural.



Riego.

Servicios básicos.

Agricultura, ganadería, caza y pesca.

Límites provinciales y municipales.

Aprovechamiento forestal.

Áreas protegidas departamentales.

Ferias nacionales e internacionales que se celebren dentro del departamento.

Legislación sustantiva y adjetiva en materia laboral, comercial y minería.

Registro y regulación de entidades comerciales y de entidades sin fines de lucro.

- II. Los Estatutos Autonómicos Departamentales podrán a su vez definir como concurrentes compartidas algunas de sus competencias exclusivas, con otras entidades territoriales del departamento.
- III. Serán también de ejecución departamental las competencias que le sean transferidas o delegadas.



Esta propuesta consiste en un proyecto de ley de reforma parcial de una quincena de artículos de la Constitución boliviana, relativos a las competencias de los departamentos, para lograr autonomías especiales en los departamentos que así lo aprueben en referéndums con validez departamental. Es el camino para abandonar el abrumador centralismo reinante e iniciar el camino de tránsito necesario si se pretende arribar a un Estado Federal.



**Juan Carlos Urenda** fue el principal redactor del Estatuto del Departamento de Santa Cruz aprobado por el 85.6 por ciento de la población en el referéndum del 4 de mayo de 2008. Ha escrito más de una docena de ensayos de derecho constitucional, administrativo y corporativo. Master en derecho por las universidades The American University y Harvard University, es director del estudio de abogados Urenda Abogados, fundado por él, el año 1990.