



Franz Xavier Barrios Suvelza



LA DESCENTRALIZACIÓN CONSTITUCIÓN EN LA BOLIVIANA

Diagnóstico crítico



Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente

**LA DESCENTRALIZACIÓN
EN LA CONSTITUCIÓN BOLIVIANA**

Estudio N° 1 de la serie Descentralización y Administración Pública



En asociación académica con:

Francesc de Carreras Serra, Universidad Autónoma de Barcelona

Harald Fuhr, Universidad de Potsdam

Laurence Whitehead, Universidad de Oxford

Franz Xavier Barrios Suvelza

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN BOLIVIANA

Diagnóstico crítico



Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente

© Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente, dependiente del Ministerio de la Presidencia
Ministerio sin Cartera de Participación Popular
Agencia Española de Cooperación Internacional



Primera edición: noviembre de 2004

ISBN:

D. L.:

Edición: Soledad Domínguez

Producción: Molina & Asociados



PRESENTACIÓN

En este momento y en esta circunstancia, la Asamblea Constituyente en Bolivia tiene un contenido y una característica muy particulares, porque es el espacio de confluencia; es el espacio de deliberación pacífica y democrática en el cual las bolivianas y los bolivianos vamos a encontrarnos para acordar y generar ese proyecto nacional. En febrero y octubre del pasado año eclosionaron problemas de índole estructural y circunstancial; son asignaturas pendientes que tiene nuestra democracia, que vienen que vienen de cientos de años atrás y que, inclusive, anteceden a la República. Ni el paradigma colonial, ni el republicano conservador, ni el liberal, ni el nacionalista revolucionario han podido resolver la injusticia, la desigualdad social, la exclusión y el racismo, porque éstos son problemas de índole estructural tan grandes y profundos que no han sido resueltos hasta ahora, que se mantienen como una llaga, como una verdadera carga para nuestra democracia.

Estos problemas estructurales irresueltos se han juntado con problemas de índole circunstancial, como la crisis de representación de los partidos políticos y de las instituciones, la inseguridad ciudadana, la

amenaza del narcotráfico y la corrupción generalizada. Al confluir ambas problemáticas –las de índole circunstancial y las estructurales–, se ha preparado un cóctel explosivo, una tormenta que nos señala claramente que las cosas, como están, no pueden seguir funcionando.

Vista la Asamblea Constituyente en esta perspectiva histórica y con las asignaturas pendientes que tiene para completar, podemos entender entonces la magnitud de nuestro reto.

Ahora bien, lo anterior no quiere decir que la Asamblea Constituyente va a resolver estos problemas. La verdad es que no cumplirá la función de varita mágica y por consiguiente no sucederá que, de un día para otro, las bolivianas y bolivianos amanezcamos en una sociedad más justa e igualitaria, con pleno empleo y con todos los problemas resueltos.

No es así; pero, sin embargo y sin duda alguna, es el inicio para la resolución del principal problema: la renovación, la construcción del pacto social, que es lo que está verdaderamente en cuestión hoy día. Queda entonces claro que no podemos encarar lo posterior –que son los proyectos, las estrategias, etc. que van a

incidir en la solución de los problemas de nuestro país— sin antes haber enfrentado el hecho crucial de la fundación del contrato social.

Hacia la Asamblea Constituyente

Creo que a pesar de las pulsiones antidemocráticas que se registran hoy día en Bolivia, ya que siempre hay sectores que pretenden hablar por la mayoría (algunos con buena fe, otros con mala fe), las bolivianas y los bolivianos hemos decidido darnos la oportunidad de construir ese nuevo proyecto nacional y hacerlo en paz y en democracia mediante la Asamblea Constituyente. El objetivo de quienes no actúan democráticamente es siempre el mismo: impedir que la mayoría mande. Pero, a pesar de la acción de estas minorías eficaces, de un extremo y otro, que conspiran contra los procesos ciudadanos, la Asamblea Constituyente se abre camino.

El que hayamos aprobado el 20 de febrero del 2004 una Constitución Política del Estado de transición, que nos permite habilitar una Asamblea Constituyente verdaderamente democrática y representativa, es un avance importantísimo. Hace un par de años hubiera sido imposible pensar que Bolivia tenga una Constitución que incorpore mecanismos de democracia directa.

Hemos logrado el tránsito de una democracia exclusivamente representativa a otra de carácter más participativo, con instrumentos muy concretos, como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y, precisamente, la Asamblea Constituyente. Además, algo que hubiera

sido absolutamente impensable hace unos años es la desmonopolización de la representación política, evento crucial y clave para poder realizar una Asamblea Constituyente, verdaderamente representativa, incluyente y abarcadora de la diversidad nacional.

¿Se imaginan ustedes la posibilidad de elegir una Asamblea Constituyente donde los únicos y exclusivos representantes hubiesen sido los partidos políticos? Eso es imposible en nuestras actuales circunstancias. Sin embargo, han sido los propios partidos en el Congreso Nacional, y eso hay que destacarlo, los que han elaborado una reforma constitucional, también aplicada a las elecciones municipales, donde no sólo los partidos políticos sino también las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas pueden presentar sus candidatos a las concejalías.

El año que viene vamos a poder elegir asambleístas constituyentes mediante la desmonopolización de la representación política; es decir, al igual que en las elecciones municipales de diciembre, no solamente los partidos políticos podrán elegir sus representantes a la Asamblea Constituyente.

Éste es un salto cualitativo de la democracia boliviana. No hubiera sido posible si no existiera en lo más profundo de la sociedad boliviana la voluntad y la decisión colectiva mayoritaria de ir a resolver en paz y democracia nuestras controversias a la Asamblea Constituyente.

Si así no fuera, ¿cuál sería la alternativa? Probablemente la opción se-

ría repetir lo terrible de nuestra historia, los miles de muertos de la guerra de la Independencia, los miles de muertos de la instauración del paradigma liberal, los miles de muertos de la instauración del nacionalismo revolucionario. Hoy tenemos la oportunidad de llevar adelante un proceso de profunda transformación, de consolidación de nuevo proyecto nacional, sin el terrible costo en vidas humanas.

Todos sabemos que Bolivia está frente a una disyuntiva: Asamblea Constituyente o guerra civil. Porque si no tenemos la capacidad, la inteligencia y la sensatez de generar ese proceso de resolución de nuestros conflictos y de múltiples tensiones regionales, políticas y sociales en un ámbito de deliberación democrático, que es la Asamblea Constituyente, entonces la opción será la ley del más fuerte; y vamos a terminar a tiros, solucionando nuestros problemas por la vía violenta, cosa harto terrible para nuestro futuro como país.

Cierto es que pareciera que la historia no está de nuestro lado. Más de un analista ha comentado que es una ingenuidad pensar que las grandes transformaciones sociales puedan producirse sin violencia, que necesariamente son partos dolorosos los que produce la historia y que, por lo tanto, ¿a qué insistir en una cosa que parece no tener salida? Es algo que vemos todos los días; intentamos hacer bien las cosas y tenemos un país bloqueado; la irracionalidad campea por doquier. En fin, parecería más bien que estamos yendo, inevitablemente, al enfrentamiento... Pero esto es sólo la apariencia. La mayoría de las ciuda-

danas y los ciudadanos en Bolivia muestra una enorme voluntad para preservar la democracia, la paz y la vida. Por ejemplo, a pesar de la inmensa campaña de los grupos radicalizados que trataron de evitar el referéndum vinculante sobre la política energética, más de tres millones de ciudadanas y ciudadanos (entre ellos ochocientos mil nuevos) votaron en el referéndum y decidieron una política pública. Esta señal nos muestra que la mayoría se quiere expresar, ya no quiere que las minorías eficaces hablen por ellos. Bolivia está cambiando, Bolivia está transitando de una democracia que era estricta y puramente representativa, donde se elegía a algunos para que decidan por nosotros, a una democracia incluyente y participativa, una democracia donde todos tenemos el derecho a decidir sobre nuestro destino. Y ése es el sentido de la Asamblea Constituyente.

Otros países vivieron situaciones más terribles. Por ejemplo Sudáfrica, un país dividido por el racismo exacerbado, donde una minoría blanca dominaba a una abrumadora minoría negra, vivió bajo el sistema de *apartheid* hasta 1989 por lo menos. En ese tiempo, todos pensaban que la mejor forma de resolver los antagonismos y crear una nueva República era mediante una gigantesca guerra civil. Pero los sudafricanos tuvieron la capacidad de detenerse, reflexionar, ir a una Asamblea Constituyente y producir la transición y el cambio en paz y en democracia. Hoy día Sudáfrica es un país floreciente, multiétnico, multirracial, con un proyecto nacional, con un norte, con un sentido y con certidumbre para todas sus ciudadanas y ciuda-

danos. Eso se pudo hacer contradiciendo las tendencias pesimista y violentistas de las ciencias sociales. ¿Por qué las bolivianas y los bolivianos de este siglo XXI no vamos a hacer lo mismo?

Ése es el mensaje que me permito compartir. Entender la profundidad de lo que verdaderamente significa la Asamblea Constituyente y cómo llevarla a cabo con éxito.

Hemos avanzado, pero también tenemos mucho trabajo por delante. Ya hemos aprobado, sancionado y promulgado la Ley de Agrupaciones Ciudadanas, que nos permite operar la desmonopolización de la representación política; hemos llevado a cabo, con enorme éxito, el referéndum, y ahora nos toca trabajar en la Ley Especial de Convocatoria para la Asamblea Constituyente.

Esta ley debe responder a cinco preguntas básicas: ¿quiénes pueden ser asambleístas?, ¿cómo se va a elegir a estos asambleístas?, ¿cuántos asambleístas se va a elegir?, ¿cuánto tiempo va a durar la Asamblea Constituyente? y, finalmente, ¿dónde va a sesionar? Tenemos que desarrollar esta ley para que después de las elecciones

municipales de 2005 entremos de lleno al proceso de recuperar nuestro país en paz y democracia.

Esta ley no es una más; es la garantía de que tendremos una Asamblea legítima, participativa e incluyente. No puede realizarse sino de abajo hacia arriba, con amplia discusión, deliberación y capacidad de concertar. Ése es el desafío inmediato.

Después vendrá la elección de los asambleístas, la instalación y funcionamiento de la Asamblea y, finalmente, alrededor del segundo semestre de 2006, la sanción y promulgación de una nueva Constitución Política del Estado que contenga en su armazón jurídica e institucional el nuevo equilibrio de las relaciones sociales, fruto del pacto social renovado.

Es un imperativo de las historias; no es el capricho de unos cuantos, no es una dádiva ni concesión graciosa de nadie. Es algo que nace de las entrañas del pueblo de Bolivia, es una necesidad de todos los bolivianos y bolivianas, de todos los que creemos que este país es viable, de todos los que creemos que Bolivia tiene un destino que cumplir.

Ricardo Paz Ballivián
*Responsable de la Unidad
de Coordinación
de la Asamblea Constituyente*

Lista de abreviaciones

CPE:	Constitución Política del Estado
TGN:	Tesoro General de la Nación
LOAD:	Ley Orgánica de Administración Departamental de 1932
LPP:	Ley de Participación Popular
OTB:	Organización territorial de base
TCO:	Tierra comunitaria de origen
CP:	Constitución Política
UCAC:	Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente

ÍNDICE

Consideraciones previas para el debate de la descentralización en el nivel intermedio de gobierno	1
Conclusiones	5
1. Introducción	15
2. Mapa textual de la cuestión territorial en la CPE	19
2.1. El campo del pórtico constitucional	20
2.2. El campo “disperso” de lo territorial en el texto constitucional boliviano	21
2.2.1. Aspectos fiscales y económicos	21
2.2.2. Aspectos limítrofes	22
2.2.3. Aspectos electorales	22
2.2.4. Aspectos jurisdiccionales	23
2.2.5. Aspectos étnico-territoriales	23
2.3. Primer campo modular: lo prefectural	24
2.4. Segundo campo modular: lo municipal	24
3. Análisis de la cuestión territorial en la CPE	27
3.1. Primer campo modular o la cuestión prefectural de la CPE	27
3.2. Segundo campo modular o la cuestión municipal de la CPE	41
3.3. Análisis del campo disperso	52
3.3.1. Variables económico-financieras	52
3.3.2. El Senado boliviano como cámara territorial	60
3.3.3. Aspectos jurisdiccionales	62
3.3.4. La cuestión de la territorialidad indígena	64
3.4. La definición del pórtico constitucional	66
4. Bibliografía	69
5. Anexo: Constitución Política del Estado	73



Consideraciones previas para el debate de la descentralización en el nivel intermedio de gobierno

Si hay algún sistema metafísico de distribución de premios y castigos, es improbable que nos pregunten nuestro lugar de procedencia o la raza a la que pertenecemos, porque buenos y malos hay en todas partes. La virtud y el defecto no son categorías regionales, son categorías morales. Tampoco son referencias nacionales; son referencias universales. En ese contexto, es necesario abordar un debate que nos concierne a todos, con un espíritu que no se deje impresionar demasiado por el azar necesario y fortuito de haber nacido en alguna parte o de parecernos a alguna de las especies humanas del mestizaje.

Con el mismo espíritu, cabe distinguir que términos como “autonomía”, “descentralización”, “desconcentración” o “federalismo” tienen una vocación universal, porque buscan generar mejores niveles de aceptación, eficiencia y proximidad en la administración de los intereses colectivos, aspiraciones que están más allá del cualquier bando regional o providencialismo racial. En ese contexto, es necesario “ciudadanizar” el debate –aunque el intento pueda sonar para algunos “occidentalizado”–, asumiendo que se debe partir de alguna referencia y recono-

ciendo que precisamente en ésta se basa nuestra organización política. Se trata de devolverle su naturaleza universal al tema, partiendo filosóficamente del ciudadano, más allá de cualquier particularismo regional o racial. Por otra parte, una ventaja adicional de asumir el debate desde esta perspectiva es que de paso, y no sin antes pedir disculpas al mundo de la sociología por esta observación tan *light*, cumplimos con la filosofía y la letra de la Constitución Política del Estado, aspecto que no tendría que ser despreciable en el caso de que se comparta la necesidad de forjar una cultura institucional.

Hay que evitar la tentación de descontextualizar el tema, prurito frecuente, ya sea por desconocimiento supino o por mezquindad deliberada. El debate sobre la descentralización en el nivel intermedio de gobierno no puede partir escindido del proceso que ha generado la Ley de Participación Popular. En un escenario que ha multiplicado los actores políticos y sociales en el nivel local, pasando de 24 a 315 municipios, con autoridades municipales, dirigentes vecinales y organizaciones de base; que ahora interactúan en la administración del 40% de la inversión pública –antes, la inversión

municipal representaba sólo el 3% de la inversión pública—, el rol del nivel intermedio de gobierno puede ser fundamental como articulador de políticas e inversiones que tengan mayor impacto y que puedan impulsar una visión integral de desarrollo en la perspectiva de darle coherencia a la gestión del aparato estatal en su conjunto. Finalmente, al ciudadano le interesa que la institucionalidad pública responda con eficiencia a sus demandas, más allá de que la autoridad se llame presidente, prefecto o alcalde.

En ese marco, hay que reconocer una realidad: *hemos pasado del idioma único del gobierno central a la torre de Babel de los 315 municipios*. Y aunque se trata de una situación previsible dentro de la primera etapa del proceso de descentralización generado por la Ley de Participación Popular —un fenómeno relacionado con la cultura de feudo que existe en el país—, en una segunda etapa, le corresponde al nivel intermedio de gobierno atenuar esta tendencia centrífuga de la gestión pública promoviendo acciones concurrentes con los municipios, sin que ello suponga un menoscabo de la autonomía municipal.

Ya es tiempo de redimir a la “governabilidad” de la versión pedestre y cínica de los partidos políticos que la reducen a los pactos sucesivos que se dan entre ellos para administrar con relativa comodidad el poder. El proceso de descentralización generado por la Ley de Participación Popular ha logrado por primera vez en el país instituir una política pública dirigida a establecer una relación de equilibrio entre los tres elementos

clásicos de la teoría del Estado: población, territorio y poder. Se trata de un requisito fundamental para promover un proceso de gobernabilidad democrática, entendido como la combinación de estos tres elementos básicos, con el objetivo de garantizar un ejercicio del poder que sea eficaz sin ser traumático. Es decir, que tenga legalidad y legitimidad.

En ese contexto, la legalidad y la legitimidad se replantean como conceptos funcionales a la gobernabilidad democrática. Así, la legalidad supone la generación de espacios institucionales para el ejercicio de los derechos y deberes por parte del ciudadano en todo el territorio del país. Es decir, los tres elementos, población, territorio y poder, en una relación vinculante. Por ello, la descentralización del poder, orientada a que la institucionalidad alcance a toda la población y el territorio, es un requisito fundamental para impulsar un proceso de gobernabilidad democrática. A su vez, la legitimidad se replantea desde una perspectiva cotidiana, que no se reduce simplemente a participar cada cinco años de los torneos electorales. Así, se entiende por legitimidad la generación de espacios consensuales en los que se exprese la aceptación y adhesión del ciudadano respecto del accionar gubernamental. Para ello, se hace necesario promover escenarios de participación social que permitan a los actores sociales interactuar con las autoridades en la definición y gestión de las políticas públicas en todo el territorio del país.

La legalidad y la legitimidad, en los términos que aquí se han redefinido, han sido potenciadas significati-

vamente con la Ley de Participación Popular mediante el diseño e implementación de mecanismos de descentralización municipal y de participación de la sociedad civil.

En ese marco, la definición de una instancia que promueva la vinculación de ese nuevo escenario municipal con el resto de la planificación gubernamental es un requisito fundamental de la gobernabilidad democrática. Se trata de entender que el nivel intermedio de gobierno debe ser un escenario que genere una lógica de frenos y contrapesos de poder, buscando que exista un mínimo de articulación política, económica y administrativa entre los diferentes niveles de la gestión pública.

Nuestro complejo de culpa con la democracia nos lleva frecuentemente a reducir sus conceptos a una grosera caricatura. Eso pasa con la libertad de expresión, las elecciones internas de los partidos políticos y las autonomías –sobre todo con esa lindura que se conoce como “autonomía universitaria”–. Lo propio ocurre con el voto como mecanismo de legitimación democrática. La caricatura consiste en defender como legítimo sólo lo que proviene directamente del voto popular y directo.

Si las cosas fueran tan simples no serían tan impopulares las autoridades elegidas por voto popular y directo. El sistema democrático se basa en el voto, pero es mucho más que eso. Requiere una aplicación eficiente de las políticas y recursos de manera que respondan a las expectativas ciudadanas, lo cual no pasa necesariamente por la elección indiscriminada de las autoridades principales

de los diferentes niveles territoriales de la gestión pública. Para entenderlo, hay que estar dispuesto a derribar mitos, ciertamente. Pero es un ejercicio muy necesario cuando reconocemos que es un simplismo –muy popular, obviamente– el que relaciona inconscientemente la eficiencia con el voto.

La reflexión es oportuna para analizar la configuración del nivel intermedio de gobierno. ¿Habrá un mejor desempeño de la gestión pública en su conjunto con la elección del prefecto o los consejeros departamentales? ¿Nuestra crisis de legitimidad política obedece a la falta de espacios para el ejercicio del voto popular y directo? He ahí algunas de las interrogantes previas que se debería analizar...

Entre las manifestaciones más entusiastas de nuestra cultura está repetir con solemnidad lo que nos suena extraño y desconocido. Eso ocurre con el Proyecto de Ley de Descentralización de 1993, que fue aprobado en 1993 en la Cámara de Senadores antes de ser archivado. Con cierta frecuencia sale el tema en algunos círculos descontextualizados que no entienden que la realidad de 1993 no tiene nada que ver con la realidad que ha generado la Ley de Participación Popular el año 2003: que el nivel intermedio de gobierno ahora tiene desafíos distintos a los de una época en que el tema de la descentralización era sólo un discurso que no trascendía el centralismo de las elites capitalinas.

Pero, además, aunque resulte casi ocioso advertirlo, el prestigio que tendría en algunos círculos muy

particulares el proyecto en cuestión se debe, precisamente, a su fracaso, como otra manifestación desbordante de una cultura muy nuestra, aficionada a rendir culto incondicional a las frustraciones.

Es curioso que se haya aceptado sin mayor crítica la evaluación negativa que se hace del funcionamiento de las prefecturas en la actualidad, descuriendo la falta de vocación estratégica del gobierno nacional para cumplir con su naturaleza. Más allá de los gobiernos de turno, las diferentes autoridades nacionales no han asumido el rol de diseñar y ejecutar una administración integral de las políticas y recursos públicos. Las relaciones con el nivel intermedio están limitadas a un ejercicio tradicional de conservación del poder, caracterizado por la preservación del orden público y la ocupación de espacios institucionales por los militantes de los diferentes partidos políticos. No se ha entendido el proceso de descentralización iniciado en 1994 como una oportunidad para relacionar los diferentes espacios de la gestión territorial del Estado.

Para que el debate sobre la descentralización no sea distractivo hay que relacionarlo con la reforma de la cultura política, evitando que se reduzca simplemente a un círculo vicioso de permanentes cambios normativos. Mientras se mantenga la lógica transaccional, prebendal y clientelista del cuoteo político-partidario, ninguna reforma en el ámbito de la gestión gubernamental mejorará sustancialmente las cosas. Cualquier diseño futuro del proceso de descentralización en el nivel intermedio –igual que en el caso del diseño actual– no puede prescindir de esta variable. Se ha avanzado muy poco en la generación de una cultura en la que prevalezca la institucionalidad por encima de los apetitos coyunturales de los partidos políticos. *Ésa es la contradicción fundamental. La contradicción entre una normativa que busca profundizar la democracia y la eficiencia, por una parte, y la creciente agudización de una cultura basada en el sectarismo y la prebenda, por otra parte. Es decir, la contradicción entre una normativa moderna y una cultura premoderna.*

Roberto Barbery Anaya
Ministro de Participación Popular

La Paz, noviembre de 2004



CONCLUSIONES

Naturaleza del trabajo

1. El documento que se pone a consideración tiene como objetivo inmediato realizar un diagnóstico crítico sobre la forma en que la cuestión territorial es incorporada en el actual texto constitucional boliviano. Antes que discutir los futuros escenarios de un nuevo ordenamiento territorial del país, se procede a formular una línea de base constitucional desde una perspectiva estrictamente técnica. Esta línea de base es capaz de fungir como punto de partida con el cual se puede contrastar las posiciones que emanen de los debates constitucionales venideros en los aspectos de descentralización, municipios, prefecturas y la discusión más general sobre el modo de Estado (unitario, federal, triterritorial u otro).
2. La primera parte propone un mapa de las diversas maneras en que aparece la cuestión territorial dentro de la actual Constitución boliviana. Detecta los principales “bolsones” propositivos y ubica en detalle la dispersión de cada uno de los artículos constitucionales vinculados al tema te-

rritorial. Sin entrar todavía a una disección analítica de esas apariciones, el mapa queda como una descripción que las ordena formalmente.

3. La segunda parte procede a la disección analítica de todas estas apariciones, indagando sus consecuencias, sus probables inspiraciones y su congruencia con otras disposiciones del mismo texto constitucional. Desarrolla conceptos para precisar las determinaciones del texto constitucional y coteja una delimitación más rigurosa con el espíritu constitucional, que no necesariamente tiene que coincidir con ésta.

Algunos conceptos surgidos del análisis

a) Todo *espacio* social puede connotar varias dimensiones, como las geofísicas, geoeconómicas, de dispersión o las de carácter político. El territorio es, por excelencia, la forma de existencia del espacio en su versión política. No existen varios territorios en un Estado, sino uno solo que se subdivide, explica y reproduce de varias formas. Lo *territorial* agrupa a toda esta serie de dimensiones relativas al territorio de un Esta-

No existen varios territorios en un Estado, sino uno solo que se subdivide, explica y reproduce de varias formas

Todo régimen de desconcentración puede llegar a desarrollarse hasta superar las áreas geográficas de administración y operar, además de hacerlo con ellas, mediante corporaciones territoriales

do que pueden ir desde asuntos fiscales hasta cuestiones sociológicas.

b) Las *áreas geográficas de administración del Estado* son la forma básica de subdivisión del territorio de todo Estado, independientemente de su carácter federal, unitario o triterritorial. Estas áreas resuelven fundamentalmente problemas de accesibilidad, coerción efectiva y provisión eficiente de productos estatales en el territorio. Son el armazón espacial puro de cualquier régimen de desconcentración.

c) Todo régimen de *desconcentración* puede llegar a desarrollarse hasta superar las áreas geográficas de administración y operar, además de hacerlo con ellas, mediante *corporaciones territoriales*. En este caso, si bien no se llega a la descentralización del poder territorial, se alcanza un grado elevado de complejidad en la gestión regional de los asuntos públicos, e incluso es posible la elección directa y democrática de las autoridades. Las corporaciones territoriales permiten cobijar visiones de desarrollo integral respecto de espacio, sectorialidad o de identidad de las sociedades regionales.

d) Las áreas geográficas de administración no tienen por qué trazarse indispensablemente siguiendo los contornos de etnias o de cuencas, sino deben velar por un manejo *físico óptimo* del espacio. Sin embargo, tampoco se puede descartar que estas áreas se conformen según nociones históricas o arbitrarias.

e) La forma territorial por excelencia de una descentralización es la *entidad territorial*, expresión máxima

del empoderamiento territorial de un país cualquiera. Entidades territoriales reúnen una cantidad compleja de requisitos, posibilidades técnicas y un peso constitucional de tal forma que suelen ser aspiradas justificadamente por identidades sociales de tipo étnico o histórico en la perspectiva de ampliar al máximo sus opciones de una vida diferenciada, sin por ello dejar de pertenecer a un mismo Estado. Las entidades territoriales, si bien son aptas para dar cuenta de aspectos más complejos vinculados a historia, cultura, lengua u otros aspectos semejantes, como lo étnico, pueden a su vez ser unidades más bien *heterogéneas* en lo geofísico e incluso cultural, aunque es mediante las entidades territoriales como se puede absorber de mejor manera demandas identitarias.

f) *Modo de Estado* es la categoría que permite definir si éste es federal, unitario, autonómico, triterritorial o cualquier otro; en otros términos, se refiere a la definición más *estructural* de la matriz territorial de poder de todo Estado. El *patrón de organización territorial del Estado*, por su lado, como conjunto de caracterizaciones más técnicas (desconcentración/descentralización) o más simbólicas (imaginario de una autonomía como ámbito civil), desarrolla en diferentes direcciones un mismo modo de Estado.

g) Debe diferenciarse entre el *nivel nacional de administración de un Estado* y el Estado mismo, que más bien opera como manto del ordenamiento jurídico supremo. Esta disociación es elemental no sólo para someter al nivel nacional al mismo rigor del control y la supervisión del

desempeño que suele valer, sin mayor debate, para las instancias subnacionales del sector público. No es sencillo hacer este desprendimiento por la coincidencia espacial entre nivel nacional y Estado, pero permite entender mejor el control de constitucionalidad sobre conflictos interterritoriales y facilita una más clara asignación competencial.

h) Un modo de Estado que se llama “unitario” no significa que todo aquello que no se enmarque en ese precepto atentaría contra la unidad del país. En realidad, lo que se debate en el llamado Estado unitario es la tendencia hacia la *uniformidad* de normas desde el nivel nacional y no la unidad del Estado mismo. Sin embargo, incluso la uniformidad característica del modo de Estado unitario no precluye que dentro de él un régimen de desconcentración por corporación territorial despliegue, por la vía reglamentaria, muchos mecanismos de variación de la vida en las sociedades subnacionales. Recuérdese dos aspectos adicionales en este contexto: ni en los modos de Estado *no* unitarios dejan de existir sendos sistemas de centralidad y legislación nacional, no dejan de funcionar resguardos de un común accionar de todas las piezas territoriales. Y por ello no puede alentarse sin mayor matiz la expectativa de que salir del “unitarismo” sería superar la administración centralizada desde el nivel nacional, pues en cualquier modo de Estado queda siempre un campo relativamente grande de centralidad indispensable. Por otro lado, nadie garantiza que niveles territoriales subnacionales con cualidad gubernativa que han permitido dejar el modo de Es-

tado unitario desplieguen conductas centralistas, ya no del nivel nacional, sino del meso hacia abajo y así sucesivamente.

i) La *descentralización* es una faceta del patrón de organización territorial de todo Estado que, sobre la base de una definición estructural previa del poder territorial (un determinado modo de Estado), emerge cuando se produce la *ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional a favor del meso*. Bajo esas condiciones, pueden venir leyes no sólo del Parlamento nacional, sino de parlamentos regionales. Por ello, la descentralización viene unida a las categorías de entidad territorial y cualidad gubernativa, donde justamente el poder de autolegislar –como apropiada definición de autonomía– indica que se ha producido la mencionada ruptura.

j) La *autonomía* debe entenderse como la capacidad de una entidad territorial para darse normas con carácter de ley; en otras palabras, cuando se ha llegado más allá del poder reglamentario. Por tanto, si bien autonomía implica un órgano legislativo que emita esas normas generales y abstractas, como cabe denominar técnicamente a las leyes, no tiene aún nada que ver con elecciones, competencias asignadas u otros elementos que son factores de otra categoría territorial más compleja denominada *cualidad gubernativa*.

k) El en que un Estado se confiera autonomía a un nivel territorial en el sentido riguroso precedente no dice aún nada sobre el modo de Estado si consideramos que en uno de tipo unitario puede darse un nivel muni-

Un modo de Estado que se llama “unitario” no significa que todo aquello que no se enmarque en ese precepto atentaría contra la unidad del país

Si bien la autonomía se restringe al hecho de poder autolegislarse, no es menos cierto que es el factor detonante por excelencia de la conformación de la cualidad gubernativa en lo territorial

cipal que goce de autonomía, pero no por ello habría el país en cuestión dejado de ser parte de un modo de Estado unitario. Del mismo modo, darle autonomía al nivel intermedio de un Estado, si bien deja irrumpir un nuevo modo de Estado, abre inmediatamente *varias opciones*. Éstas van desde el caso autonómico español, pasan por el triterritorial y acaban, por supuesto, en el clásico esquema federal.

l) Si bien la autonomía se restringe al hecho de poder autolegislarse, no es menos cierto que es el *factor detonante por excelencia de la conformación de la cualidad gubernativa* en lo territorial. La cualidad gubernativa es un fenómeno de las relaciones de poder territorial en un Estado que se produce cuando simultáneamente, en un ámbito territorial, convergen las siguientes variables: el poder de autolegislarse (autonomía); el contar con un ámbito de *asuntos propios* y un catálogo claro de competencias; poseer *fiscalidad suficiente* y propia; cobijar la *elección democrática* de las autoridades ejecutivas y legislativas, y permitir *sólo control de legalidad* de parte de los niveles superiores.

Hallazgos principales

a) Gracias al mapa textual de la CPE, se constata que en ella existen, para empezar, dos campos *modulares*: el prefectural y el municipal; un campo llamado *pórtico* constitucional (donde aparece la definición de Bolivia como República unitaria) y un *campo disperso* donde se conectan aspectos fiscales, jurisdiccionales, limítrofes, étnico-territoriales y electorales.

b) Los dos campos modulares de la CPE en cuanto al poder territorial boliviano se ubican allí en posiciones muy sugerentes. Lo prefectural como parte del *régimen interior* dentro del Poder Ejecutivo (el consejo departamental, por tanto, es en rigor parte de éste); mientras que lo municipal se norma fuera de la parte de la CPE dedicada al Estado, se ubica en la parte de los *regímenes especiales*, entre el de familia y el de fuerzas armadas. Estas ubicaciones no son ni ingenuas ni casuales y emiten mensajes claros sobre la forma boliviana de ordenar su territorio.

c) La sentencia fundamental del pórtico constitucional boliviano en relación al poder territorial viene de la declaración de Bolivia como República *unitaria* y no por su caracterización, que está allí mismo, de ser multiétnica y pluricultural. A esta altura se encuentra, por tanto, la definición del modo de Estado boliviano, donde *unitario* es pacíficamente compatible con un *nivel municipal descentralizado* y un *nivel intermedio* cuya *desconcentración es endémicamente insatisfactoria*.

d) El Estado boliviano se forma con las siguientes áreas geográficas básicas de administración: la nación, el departamento, la provincia, la sección provincial y el cantón; mientras que los distritos municipales son las áreas intramunicipales. La *sección de provincia* es en Bolivia el molde donde opera el *municipio*, mientras que el departamento, además de ser área, es una corporación territorial en sujeción a la definición constitucional del régimen de "descentralización administrativa". El *municipio* boliviano es una *entidad*

territorial (descentralización) y por tanto de una calidad distinta al *departamento* cuando éste funge como *corporación* territorial (desconcentración).

e) En el ámbito local, en Bolivia se produce una *combinación poco óptima de autoridades sublocales* "del Estado" (el corregidor) y del municipio (el subalcalde o el agente cantonal). El agente cantonal es una autoridad elegida, aunque su dependencia es ambigua por tener relaciones con el concejo municipal y con el gobierno local. Este agente colisiona con el subalcalde, pero además debe compartir autoridad con el corregidor. La sección de provincia no tiene, como sucede en la provincia, el departamento o el cantón, un representante de la autoridad en línea descendente del prefecto. En el ámbito municipal, la autoridad integral es el poder estatal que emana del municipio. La necesaria fusión municipal como política de Estado, junto al fenómeno mancomunitario y el probable reforzamiento del meso en Bolivia vuelven a *cuestionar crucialmente el papel del área geográfica llamada provincia*. En general, para Bolivia se ve un *bajo grado de explotación de cada nivel estatal* (incluido el municipio) para tareas superiores delegadas.

f) En el ámbito departamental, el prefecto funge con una doble función: como *cabeza del área geográfica* ("comandante general") y como *parte de la corporación territorial* a nivel departamental ("presidente del consejo departamental"). Históricamente, no siempre se trató de un *desdoblamiento* (que es cuando el prefecto hace las veces de coman-

dante y de cabeza del órgano de desarrollo regional al mismo tiempo), sino que hubo la salida de la *bifurcación* (que sucedió cuando el presidente de las viejas corporaciones de desarrollo era distinto del prefecto reducido a comandante y a quien más bien se daba un curul en el directorio de las corporaciones).

g) En el departamento, como área geográfica de administración, no sólo opera el prefecto, sino que se tiene un *racimo de agencias desconcentradas* de entidades del nivel nacional *no dependientes* del prefecto.

h) La llamada "*descentralización administrativa*" como régimen dentro del cual operan las prefecturas bolivianas es, en rigor de verdad, una *forma de desconcentración*; a saber, la más compleja posible pues se materializa mediante una *corporación territorial*. De por sí, este esquema encierra muchas virtudes y márgenes para cobijar visiones regionales de desarrollo y es expresión corriente cuando en un modo de Estado unitario el constituyente, buscando eludir una opción federal u otra parecida, insiste sin embargo en fomentar sistemáticamente alguna forma de poder regional. En Bolivia se constata un *desaprovechamiento crónico* de las posibilidades intrínsecas del modelo de desconcentración por *corporación territorial*, que es por el cual formalmente se ha optado a nivel prefectural.

i) La norma más pulcra en la historia boliviana en temas de descentralización regional fue la Ley Orgánica de Administración Departamental de inicios de los años treinta del siglo XX. Ésta acotaba bien la idea de una

La llamada "descentralización administrativa" como régimen dentro del cual operan las prefecturas bolivianas es, en rigor de verdad, una forma de desconcentración

*En la tradición boliviana,
el municipio no es visto ni
se deja ver como una
plataforma del Estado en
su dimensión local*

desconcentración por corporaciones territoriales. Más tarde, en 1967, se fundan las incongruencias vigentes al manejar, a la vez, la idea de “descentralización administrativa” (herencia de 1932 como concepto) junto con la de “gobierno departamental”, pues ambas son rigurosamente excluyentes. La reforma de 1994, si bien vacía con ímpetu el sentido territorial del nivel intermedio –acabando en ello muy por detrás de la visión de 1932– *sincera* las cosas al precisar que en Bolivia, mientras no se diga lo contrario, el departamento es parte de un esquema de desconcentración.

j) El que el prefecto presida al consejo departamental por mandato constitucional es, por un lado, efecto entendible de que el consejo es en realidad parte del Poder Ejecutivo nacional; más precisamente, el prefecto funge aquí como cabeza del área geográfica de administración llamada departamento. No obstante, el esquema de desconcentración por corporación territorial que subyace al funcionamiento de la prefectura boliviana en la actualidad, al conferirle al prefecto el papel de presidente del consejo, le otorga un *rol que va más allá de ser simple representante del nivel nacional*, pues lo integra a la estructura de la corporación territorial como tal. En todo caso, se ha demostrado que el prefecto, en tanto presidente del consejo como expresión del nivel nacional, puede ser neutralizado en sus probables actitudes “centralistas” con un adecuado reglamento que aclare bien sus deberes en el ejercicio de sus labores a la cabeza del consejo y garantice así el adecuado funcionamiento de éste.

k) Dada la naturaleza desconcentrada de la administración prefectural, la aprobación de su presupuesto por parte del consejo departamental no puede precluir una segunda instancia que es la que se sustancia mediante aprobación congresal.

l) En Bolivia, la designación del prefecto por el presidente de la República se puede interpretar como un mecanismo al que la ideología unitarista del país erróneamente considera como garante de la unidad del Estado, alentando riesgadamente la idea de que una elección directa del prefecto conllevaría indefectiblemente un resquebrajamiento de la cohesión político-coercitiva del Estado. Al contrario, modos de Estado como el federal o el triterritorial demuestran que la *unidad del Estado es absolutamente compatible con una profunda segmentación del poder territorial* que incluye la elección directa de las autoridades subnacionales.

m) En la tradición boliviana, el municipio no es visto ni se deja ver como una plataforma del Estado en su dimensión local. De ahí que la ubicación del régimen municipal en la CPE, dentro de los llamados regímenes especiales, no es inocente y genera indisposición ideológica cuando se quiere considerar lo local como opción de materialización de políticas nacionales delegadas al nivel municipal.

n) El significado de “autonomía” en la CPE para lo municipal contiene tres facetas fundamentales. Por un lado, se refiere a un régimen cuya intención no es involucrar a un *no-mos*; antes bien, significa una noto-

ria capacidad de *autoadministración* como modalidad sin duda más avanzada que la simple liberación de la entidad de instrucciones o mandos menudos de un nivel territorial superior. Se trata más bien de una autoadministración que reconoce a su beneficiario como el beneficiario de un ámbito de asuntos propios, un poder indiscutible de poder normativo de naturaleza reglamentaria, además de una vocación general y territorial como respaldo de sus operaciones. Por estas consideraciones es que en Bolivia sonaría extraño hablar de “leyes municipales” o de ver en el concejo municipal una suerte de “parlamento local”; y en definitiva, explica por qué varias acciones del concejo municipal parecen buscar la coadministración con el Ejecutivo.

Pero, por otro lado y en segundo lugar, se constata que el nivel municipal boliviano en *realidad goza de poder legislativo* y, por tanto, no puede entenderse ya como expresión de un modelo de desconcentración, por muy avanzado que éste sea. Este dato incontrastable justifica que el nivel municipal boliviano represente un proceso verídico de descentralización del Estado, si bien restringido al nivel local. Por ello las llamadas “ordenanzas” municipales son materialmente normas de rango legislativo para la correspondiente entidad territorial local.

La tercera faceta de la cuestión autonómica local se relaciona con el tema de la *visión defensiva* que asume el concepto autonomía; vale decir, empuja para situar al municipio como un enclave a protegerse del Estado o contra él mismo.

o) La cuestión *mancomunitaria* presente en la CPE corre el riesgo de descarrilarse en la medida en que su desarrollo normativo no respete el sentido benéfico de la figura mancomunitaria: el de *permitir una provisión de productos estatales específicos para la captura de externalidades, la congruencia espacial y las economías de escala*. Al contrario de este precepto, al pretender dar a la mancomunidad un rol de cuasientidad territorial se posterga una vez más un prendimiento razonable del meso en Bolivia y el desarrollo cada vez más imposterizable de técnicas avanzadas de ordenamiento espacial de tipo flexible para atender proyectos concretos de provisión estatal, además de trancar una política consistente de fusión municipal en Bolivia.

p) Debe ser uno cauto al calificar el papel de aprobación senatorial de ciertos tributos locales como reflejo necesario de un afán centralista del nivel nacional frente al reducto municipal. Tanto razones de resguardo de homogeneidad de dominios tributarios evitando superposiciones viciosas para los contribuyentes, como un control de constitucionalidad sobre cualquier creación tributaria demuestran que la actual figura de la aprobación senatorial en Bolivia conlleva un núcleo de benéfica *centralidad*, independientemente de que se deba eliminar de este esquema al Senado como órgano y emplearse otro sistema que asuma su papel en este contexto.

q) Dentro del campo de las vinculaciones dispersas, existe un grupo de relaciones fiscales entre municipios y el nivel nacional donde diversos

Debe ser uno cauto al calificar el papel de aprobación senatorial de ciertos tributos locales como reflejo necesario de un afán centralista del nivel nacional frente al reducto municipal

La CPE consagra constitucionalmente la segmentación estructural del fisco boliviano en tres y sólo en tres niveles: el nacional, el departamental y el local

emisores de este nivel “controlan” al nivel local. Así sucederá desde el presidente de la República, el Senado, la Cámara Baja, el Tribunal Constitucional y la Contraloría General de la República. No se puede asegurar que la CPE haya querido alargar el concepto de entidades autónomas para los municipios, pero es práctica común hacerlo, y de allí se sustenta que incluso los municipios deben presentar cuentas al Congreso nacional. En realidad, las cuentas municipales deberían presentarse para fines de fiscalización sólo al concejo local; se debería desarrollar paralelamente, sin embargo, efectivos mecanismos estatales de rendición de cuentas de tipo vertical sin exclusión de los municipios.

r) La CPE consagra constitucionalmente la segmentación estructural del fisco boliviano en tres y sólo en tres niveles: el nacional, el departamental y el local. No acepta el Constituyente una estructura monolítica o dual en este aspecto y manda una *división* en tres niveles, independientemente de cómo la ley sobre dicha base *clasifique* los ingresos del Estado, pero dejando que esto suceda nuevamente sólo para los tres niveles básicos. Esto trae, por lo demás, dos consecuencias obvias: primero, que no se *puede dar a provincias o mancomunidades un mismo trato fiscal* que a los tres niveles básicos; segundo, que esto no excluye un manejo desconcentrado de recursos, como sucede en las subprefecturas bolivianas. El acceso de los tres niveles debe materializarse mediante una *canasta equilibrada en sus fuentes fiscales* y suficientemente capacitada para dejar algún margen de maniobra al correspon-

diente nivel territorial. En este contexto, es muy sugerente que el nivel prefectural goce, nada menos que en el contexto definitorio de lo fiscal, de una relativamente inesperada igualdad constitucional frente al nivel nacional y local en anticipo formal e involuntario de una suerte de esquema triterritorial.

s) Cuando la CPE impide la generación de campos de privilegio y proteccionismo interterritorial, no puede ser un mandato *a expensas de ahogar una necesaria dinámica de diferenciación de políticas subnacionales* ni coartando iniciativas de política económica regional o local de incentivos a la atracción de capital privado.

t) Si bien formalmente el Senado boliviano emerge siguiendo una lógica de corte federal en su conformación, acaba *desprovisto de cualquier incidencia relevante de carácter territorial* o de protección de intereses departamentales por causas de diseño (piénsese en la simultaneidad de sus procesos de conformación con los otros poderes de Estado), cultura subdesarrollada de división horizontal de poder y atribuciones específicas notablemente reducidas a ser cámara revisora.

u) Los conflictos competenciales de tipo territorial que modernamente se dirimen en la experiencia comparada desde tribunales constitucionales *se producen entre los cuerpos territoriales y no entre sus órganos*. La carencia del desarrollo del concepto de cuerpo territorial en Bolivia (la entidad territorial, siendo su expresión más fulgurante desde un punto de vista de diseño constitucional ri-

guoso) hace que los analistas creen que la mejora provendrá de precisar que los sujetos en conflicto deberían ser los órganos o sus representantes (prefectura o prefecto), en vez de reconocer que el avance sustantivo radica en entender que los sujetos en litigio serían en realidad los cuerpos territoriales como tales (por ejemplo departamento contra municipio).

w) Sólo de forma insatisfactoria, la CPE tiende un primer puente entre territorialidad y la cuestión indígena, lo cual ciertamente no proviene del precepto constitucional boliviano que califica al país como multiétnico y pluricultural. La reforma de 1994 introduce el concepto de pueblo indígena en medio de los siguientes inconvenientes conceptuales, más aptos para perjudicar que para resolver genuinamente la cuestión de la insuficiente inclusión de la territorialidad indígena en el Estado boliviano. Estos inconvenientes son: la introducción del concepto de pueblo indígena en un contexto de norma constitucional dedicada a lo económico-agrario; la confusión técnica entre espacio y territorio que se traduce en considerar hábitats de reproducción social de raigambre espacial como territorios en el sentido estricto del término (léase: tierras comunitarias de origen); la homologación altamente regresiva del pueblo indígena a OTB y con

ello su “privatización”, cuando se trata más bien de estatizar el fenómeno; y, finalmente, la conversión del pueblo indígena en sujeto que de manera compacta sea poseedor de derechos subjetivos o fundamentales, lo cual es en realidad más apropiado para el individuo que para una colectividad.

Prospectiva

Los hallazgos y los conceptos generados en este primer trayecto de diseño constitucional permitirán aportar al debate constitucional en la medida en que se separa metodológicamente las cuestiones de escenarios ya acabados de un diagnóstico previo como línea de base para cualquier emprendimiento más ordenado. Como siguiente paso, queda modelar una mejor sistemática, lo cual implica un ejercicio que tampoco debe estar necesariamente casado al debate de los escenarios ya concretos de un nuevo orden territorial para Bolivia. Otro paso será abordar su diseño final aprovechando el diagnóstico de partida aquí ofrecido y sopesando las consecuencias de una mejor sistemática formal para una nueva Constitución, cuya razón primordial sólo puede ser mejorar ostensiblemente la vida de la gente, correspondiendo a la reforma territorial sólo algunos pero sustantivos resortes de esta mejora.

Sólo de forma insatisfactoria, la CPE tiende un primer puente entre territorialidad y la cuestión indígena, lo cual ciertamente no proviene del precepto constitucional boliviano que califica al país como multiétnico y pluricultural



1. INTRODUCCIÓN¹

Plan y naturaleza del trabajo

Es usual en nuestro país que las demandas por gobiernos departamentales autónomos dirijan instintivamente su vista a los artículos 109 y 110 de la Constitución Política del Estado (CPE). Algo de eso sucedió, por ejemplo, cuando el actual gobierno oficialmente anunció, en abril de 2004, que el debate sobre la reforma constitucional que se avecina se centraría en el cambio de dichos artículos². Ambos artículos, evidentemente, condensan la cuestión prefectural; y cuando el presidente enfoca el cambio hacia gobiernos departamentales autónomos, es lógico que los artículos 109 y 110 aparezcan como los puertos de enganche para abordar el irresuelto tema del nivel intermedio en Bolivia. En esta oportunidad no vamos a profundizar mucho si en la idea de modificarlos para viabilizar la elección directa del prefecto y de los consejeros departamentales reside el detonante que desencadene la creación de un nivel departamental gubernativo. El propósito del presente ensayo es, más bien, revisar el

status de la cuestión territorial en el actual texto constitucional boliviano y calibrar así, de mejor manera, el lugar de los artículos 109 y 110 en su contexto mayor.

Una importante hipótesis de trabajo es que la sola modificación de los artículos 109 y 110 difícilmente no acarrearía una revisión más compleja que llegue a afectar el armazón mismo de todo el texto constitucional. El lugar donde estos dos artículos actualmente se encuentran y la aparición de señales igualmente territoriales en otros puntos del texto constitucional nos obligan a revisar esta sistemática y a entenderla mejor en función de una optimización del actual diseño y de una eventual transformación constitucional del ordenamiento territorial boliviano. Estas indagaciones no son otra cosa que el trazado de una *línea de base constitucional* para ordenar el diseño eventual de alternativas de alteración de la estructura territorial del Estado contando con un trasfondo de partida contra el cual comparar las propuestas. Si bien sólo se puede anticipar muy remotamente los escenarios al-

Estas indagaciones no son otra cosa que el trazado de una línea de base constitucional para ordenar el diseño eventual de alternativas

1 Se agradece la gentileza de Harald Fuhr, Gonzalo Mendieta, José Antonio Quiroga, José Antonio Rivera, Frank Van de Craen por los comentarios al borrador de este documento. Al señor Álvaro Moscoso por proporcionar bibliografía de la doctrina francesa.

2 Ver discurso del presidente de la República del 20 de abril de 2004: "Revolución en democracia", en ocasión del décimo aniversario de la participación popular.

ternativos, como tales, el trabajo está concebido como prelude de posteriores debates más centrados en las opciones de futuros cambios constitucionales en este tema.

El texto se organiza de la siguiente forma: comienza por la sistematización de las apariciones de la cuestión territorial en el texto constitucional, sin todavía ahondar en los sentidos o silencios que todas ellas implican; se trata, por tanto, de una descripción básica. En la segunda parte se realiza una disección analítica de esas apariciones, indagando las pretensiones del legislador constitucional. Cuando el caso amerita se precisa definiciones de conceptos referidos a la descentralización, procurando establecer, además, un balance crítico de la situación del diseño constitucional boliviano sobre este punto, acudiendo a la historia constitucional y a la legislación vigente, cuando sea necesario, a fin de facilitar las interpretaciones.

Principales categorías empleadas para ordenar la ubicación de lo territorial en la CPE

El territorio es una forma peculiar de manifestación del espacio: todo territorio es espacio, pero la inversa de esta sentencia no es, por supuesto, válida³. Cuando el espacio se ha vuelto indisoluble de connotaciones estatales (un espacio geoeconómico de por sí no tiene por qué tener una

connotación estatal), puede recién ser considerado como territorio o, en su defecto, como una subdivisión del mismo. Para ejemplificar lo último, podemos acudir al artículo 2 de la primera Constitución boliviana de 1826. En ella se encuentra, como parte del título "De la Nación boliviana", un capítulo (el II) que se llama "Del territorio". Pero allí no se dice que el territorio nacional esté conformado por otros tantos territorios llamados departamentos. Se sostiene, más bien, que el territorio comprende seis departamentos y que se dividirá en departamentos, provincias y cantones. Si eso es así, ¿cuán territoriales son los departamentos? A fin de facilitar el trabajo posterior, se hará la aclaración siguiente: lo territorial no empieza y acaba como cuestión en el territorio del Estado, sino que versa, además, sobre las distintas modalidades de su reproducción y expresión hacia adentro. Por un lado, se tiene siempre la subdivisión del territorio (como en el caso de la primera Constitución boliviana) en áreas que lo fraccionan para facilitar su administración por razones prácticas, aunque, paradójicamente, estas áreas pueden ser estructuradas alrededor de jurisdicciones históricas, como es el caso de los departamentos bolivianos de 1826, claramente heredados de la organización colonial basada en el esquema de la Real Audiencia de Charcas y posteriormente en la reforma borbónica in-

3 No se puede aquí abundar sobre este tema, en especial, sobre una sistematización de los efectos y particularidades derivables del fenómeno "espacio" en la sociedad. La mejor fuente sigue siendo el trabajo pionero de Simmel en este contexto. Ver Simmel, G.: "Soziologie des Raumes" (1903), en *Aufsätze und Abhandlungen 1901-1908*, vol. I, Gesamtausgabe Band 7, Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, 2003, p. 135 y ss. Para la relación de territorio como rasgo de conformación de lo político y, por tanto, del Estado, ver Weber, M.: *Soziologische Grundbegriffe*, (1921), Mohr Siebeck, UTB, 1984, p. 91. Una evaluación de territorio en la definición más jurídica, en Luhman, N.: *Die Politik der Gesellschaft*, Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, 2002, p. 190 y ss.

tendencial de finales del siglo XVIII⁴. Estas áreas se llamarán, en el texto, *áreas geográficas de administración del Estado*.

Una segunda posibilidad es la consolidación de *corporaciones territoriales* como una forma de subdivisión del territorio del Estado que supera la mera necesidad pragmática de administración y establece un referente espacial más ambicioso desde donde desarrollar políticas de estructuración social, económica y cultural, cobrando la sustancia histórica e identitaria un papel cada vez más notorio. Como se demostrará a lo largo del texto, en el ámbito del concepto de las corporaciones territoriales se desenvuelven los actuales departamentos bolivianos en la medida en que se los integra a una forma de desconcentración territorial normalmente sofisticada y que expresa la transición entre una desconcentración y una descentralización del Estado.

Queda por el momento una tercera opción cuya relevancia es perceptible sin mayor esfuerzo en el status del municipio boliviano desde 1994 y de lo que podrían ser futuros gobiernos departamentales autónomos a nivel intermedio. En este caso, se produce la transición anunciada y el Estado divide su territorio en lo que llamaremos *entidades territoriales* como la forma más desarrollada de afectación política del territorio de un Estado. Lo territorial comprende cada uno de estos matices y, como acabamos de ver, funge como referente primordial de cualquier discu-

sión completa y neutra sobre descentralización del Estado.

Para no emplear términos ya usados para distintos fines, como forma de Estado o tipo de Estado, en el presente estudio se utilizará el concepto de *modo de Estado* para dar cuenta de la forma en la cual el poder de un Estado se divide verticalmente dando lugar a una determinada configuración estructural territorial de orden constitucional en moldes federales, unitarios, compuestos o triterritoriales. Una discusión más detallada de estos distintos caminos no es propósito de este estudio; es tarea de posteriores entregas.

Los referentes del análisis comparado⁵

Los textos constitucionales empleados como referencia comparativa han sido escogidos debido a su consistencia de diseño para contrastarlos con el debate boliviano. El caso colombiano representa, junto al francés, una salida interesante si es que los bolivianos optaran por optimizar consecuentemente la matriz de su actual modo de Estado; o sea, manteniéndolo unitario antes que aspirando a una transformación más estructural en lo territorial. Los casos de España e Italia han generado en las últimas décadas modalidades novedosas de diseño que, sin llegar a lo federal, ya no pueden ser consideradas variaciones del esquema unitario sin que sea indefectible su desemboque federal como poseedoras entonces, de una identidad propia y autocontenida. Finalmente,

En el ámbito del concepto de las corporaciones territoriales se desenvuelven los actuales departamentos bolivianos

4 Cf. Roca, J.L.: *Radiografía del regionalismo en Bolivia*, La Paz, Plural, 1999.

5 Salvo aclaración, las referencias de textos constitucionales extranjeros se obtuvieron de: http://www.constitucion.es/otras_constituciones/europa

queda la utilidad de realizar un contraste permanente con casos que expresan la experiencia federal, consolidada como son la variante ale-

mana o la austriaca, por tomar sólo un par de ejemplos de una realidad de modelos federales que, sin duda, es muchísimo más rica.



2. MAPA TEXTUAL DE LA CUESTIÓN TERRITORIAL EN LA CPE

Si se hace un primer rastillaje de las apariciones en el texto constitucional de referencias suficientemente claras sobre la organización territorial del Estado, podemos inferir para el caso boliviano la existencia de “bolsones” de texto que a continuación pasamos a ordenar en cuatro categorías. Primero, se trata de decisiones de implicación territorial en lo que se llamará el *pórtico constitucional*, aquella parte de entrada en el texto de la CPE que, como nos muestra el análisis comparado, suele contener una variedad de decisiones estructurales sobre el Estado. La doctrina sigue debatiendo sobre el verídico alcance de muchas de estas decisiones adoptadas en el pórtico constitucional; unos abogan por ver en estas decisiones sentencias que son mucho más⁶ que simples declaraciones o valores cuya fuerza vendría dada, recién, de su relación con las otras disposiciones del mismo texto constitucional⁷ en sus diversos capítulos. Como veremos, la decisión asumida en el pórtico constitucional de la CPE es de decisiva importancia, pues se

centrará en la determinación del modo de Estado.

Un segundo “bolsón” de referencias a lo territorial en el texto constitucional se genera alrededor de una variedad de aspectos fiscales, jurisdiccionales y otros, que, si bien dispersos, lanzan, sin embargo, señales importantes si se trata de obtener en el balance final un entendimiento lo más completo posible de la cuestión territorial en la CPE. Pero luego vienen dos “bolsones” donde la cuestión de lo territorial, ya en evidente conexión con las categorías de desconcentración/descentralización y con la decisión estructural sucedida en el pórtico constitucional, condensa, como no se hace en otro lugar de la CPE, una cantidad notoria de preceptos sobre lo territorial, tanto en lo que toca a los departamentos como en lo que toca a los municipios. Se llamará a estos dos “bolsones” los campos modulares del mapa constitucional. A continuación, se hace la descripción de cada uno de estos “bolsones” hasta llegar al mapa constitucional de resumen de las apariciones de lo territorial. Antes de

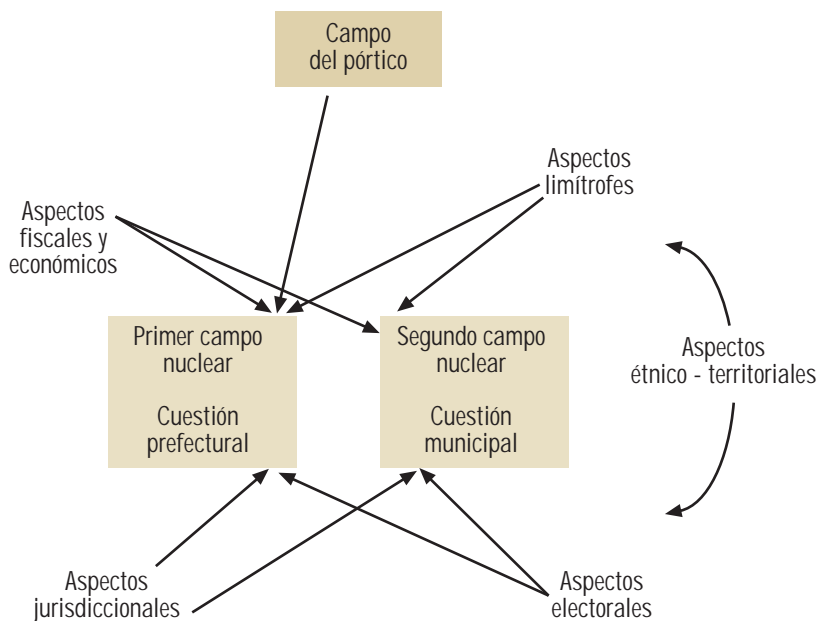
La decisión asumida en el pórtico constitucional de la CPE es de decisiva importancia, pues se centrará en la determinación del modo de Estado

6 Este enfoque lo defiende Schmitt, C.: *Verfassungslehre*, pp. 23, 24 y 25. Ver también en esa línea Löwenstein, K.: *Verfassungslehre*, p. 147, quien advierte que sentencias como ‘Estado social’, no por ser “ideológicas” –como él las llama–, deberían tomarse como simples enunciados declarativos sin mayor consecuencia jurídica en la praxis constitucional.

7 Este otro enfoque, por ejemplo, en De Carreras F./Gavara de Cara J. C.: *Leyes políticas*, 8a ed., Pamplona, Thomsom/Aranzadi, 2003, pp., 22 y 23.

ello, se grafica la disposición más general de lo territorial según los bolsos recién mencionados.

Gráfico 1: Campos textuales de lo territorial en la CPE



2.1. El campo del pórtico constitucional

El primer bolsón de menciones textuales en la constitución boliviana se produce en sus preceptos generales, en el llamado “Título preliminar”. Aquí, la aparición del tema no se produce tanto por la introducción de la frase “multiétnica y pluricultural” del artículo 1, incorporada como efecto de las reformas constitucionales del año 1994⁸. Los conceptos de lo multiétnico y lo pluricultural parecen más bien introducir una declaración de cualidad de la nación boliviana⁹, sin tener, empero, una connotación territorial clara, como se discutirá en la parte correspondien-

te. La aparición del tema se concreta recién en la denominación de Bolivia como “República unitaria”.

Esta definición puede producirse tanto en los llamados preámbulos como en los acápites principistas, preliminaristas o generales de Constituciones comparadas carentes de esos preámbulos. Pero, tratándose de un preámbulo (Francia) o de un acápite principista (Colombia¹⁰), la fuerza del precepto sobre la calidad unitaria o no del Estado o la República correspondiente es inobjetable. Como en Colombia e Italia (“Principios fundamentales”), la Constitución española aborda el tema en sus acápites preliminaristas (“Título Preliminar”), aunque Italia no cuenta con un preámbulo, mientras que Francia dirime este asunto en el preámbulo de su Constitución. Lo importante es ver cómo en un caso unitario (Colombia) o en uno que puede considerarse ya distanciado, por diseño, de éste (Italia), la tendencia formulaiva desde la perspectiva de la sistémica puede ser la misma.

Es, pues así como en Bolivia y en los otros casos mencionados se ha definido de entrada la raíz más profunda de la *cualidad territorial* del Estado antes de que el texto constitucional entre a cualquier título temático propiamente dicho –que es cuando la redacción constitucional comienza, por así decirlo, “a rodar”–. En el pórtico constitucional (con o sin preámbulo), se ha determinado lo

8 Para saber sobre la evolución de la norma constitucional desde la perspectiva histórica, ver Urioste, J-C (2003) *Constitución Política del Estado La Paz 2003*, Fundación Milenio, La Paz y Ciro Felix Trigo/Jorge Asbún: *Las Constituciones de Bolivia*, Fondo Editorial de la Biblioteca y Archivo Histórico del HCN, 2003.

9 O retratar, a decir de Jost et al. en *La Constitución Política del Estado, comentario crítico*, KAS, 2a. edición, 2003, p.16: “el carácter de la estructura social”.

10 Cf. texto en www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Constitutions/Colombia/colombia.html.

que, a falta de mejor término, se puede denominar *modo de Estado*, concepto que nos permitirá saber si el país es unitario, federal, compuesto o triterritorial.

Entre los textos constitucionales que acabamos de comparar desde la óptica de sus acápites introductorios, el boliviano es, sin duda, el más parco con relación al aspecto territorial. Los más profusos son el italiano¹¹ y el español¹², e incluso el texto colombiano¹³ cala más hondo que el boliviano. Recientemente, el texto constitucional francés, después de su última reforma del año 2003, añade algo sustantivo a su noción clásica de “indivisibilidad” de la República, al decir que: “su organización es descentralizada”¹⁴; este añadido desencadenó una serie de debates entre los constitucionalistas de ese país y su pertinencia fue escépticamente recibida por el Consejo de Estado francés¹⁵ cuando éste emitió su parecer sobre el sentido de esta reforma.

Por lo visto, está claro que, de producirse una alteración constitucional al ordenamiento territorial boliviano, la primera playa de desembarco de esta travesía de reforma será este pórtico constitucional que, junto a las declaraciones más sentidas del Poder constituyente, incluye la definición del *modo de Estado* territorial como algo de principio fundamental, o, por lo menos, tan preliminar

como declarar al Estado “laico”, “social”, “soberano”, “pluralista”, “participativo” o “de derecho”.

2.2. El campo “disperso” de lo territorial en el texto constitucional boliviano

El modo de Estado aclarado en el pórtico del texto constitucional deja aparecer en la constitución boliviana, dispersamente, referencias al tema territorial, aunque éstas son ordenables por aspectos, como a continuación se refleja, siendo el hecho mismo de la dispersión algo que no denota necesariamente un desorden vicioso.

2.2.1. Aspectos fiscales y económicos

En el Título Segundo, referido a las garantías de la persona (de la Parte Primera sobre “la persona como miembro del Estado”), aparece una invocación a considerar los impuestos municipales como obligatorios siempre y cuando su creación haya respetado la Constitución (artículo 26). Entre las atribuciones del Poder Legislativo (en la Parte Segunda, sobre “el Estado boliviano”), se consigna aquella de determinar el carácter departamental de las contribuciones (artículo 59/2); también la de fijar los gastos de la “administración pública”¹⁶ (y, por tanto, de las entidades territoriales desconcentradas como la prefectura) (artículo 59/3); luego, la de autorizar la ena-

11 Ver artículo 5 de la Constitución italiana en sus “Principios fundamentales”.

12 Ver artículo 2 de la Constitución española en su “Título preliminar”.

13 Ver artículo 1 de la Constitución colombiana en su título “Principios fundamentales”.

14 Ver artículo 1 del llamado “Preámbulo” de la Constitución francesa luego de la reforma de marzo de 2003.

15 Sobre la opinión del Consejo de Estado francés respecto al punto, ver Herzog, Robert: “Décentralisation: de l’organisation, de la gestion ou du pouvoir administratif?”, en *L’Actualité Juridique. Droit Administratif*, (18), 2002, 1149-1151.

16 Como se ve, el concepto “administración pública” aquí no incluye a los municipios.

El Senado, según el artículo 66/4, aprobará las ordenanzas municipales relativas a tasas y patentes

jenación de bienes municipales y departamentales (artículo 59/7); y además la de aprobar la cuenta de gasto e inversión del Ejecutivo¹⁷ que nuevamente arrastrará a la administración desconcentrada del ámbito departamental (artículo 59/11) y en la práctica incluso a otros Poderes como el Judicial. El Senado, según el artículo 66/4, aprobará las ordenanzas municipales relativas a tasas y patentes.

Según el Título II sobre el Poder Ejecutivo, el presidente deberá presentar el presupuesto departamental (artículo 96/7) y velar por resoluciones municipales referidas a rentas e impuestos, denunciando al Senado aquellas contrarias a la Constitución cuando hubiera previamente fracasado un entendimiento con las municipalidades (artículo 96/9).

En la penúltima parte de la Constitución, la referida a los “régimenes especiales”, el artículo 146/I, sobre las rentas del Estado, las divide en nacionales, departamentales y municipales, añadiendo que éstas deberán invertirse independientemente por sus tesoros conforme a sus presupuestos y en relación al plan general de desarrollo económico y social del país. Mientras que, por un lado, la clasificación territorial de los ingresos se hará por ley (artículo 146/II), los recursos departamentales y municipales recaudados por dependencias del Tesoro General de la Nación (TGN) no podrán ser centralizados en éste (artículo 146/III). Se estipula, además, que la forma de

presentación de proyectos emanará del Poder Ejecutivo. Éste presentará al Legislativo los proyectos de ley de los presupuestos departamentales (artículo 147), los que posteriormente pasan a consideración congresal. En el artículo 152 se impone la presentación al Congreso de la cuenta de rentas y gastos de parte de las entidades autónomas, con lo cual se interpreta en la práctica boliviana que se alcanzaría, esta vez sí, a las municipalidades¹⁸.

Finalmente, en el artículo 153/I se prohíbe que departamentos o municipios creen sistemas protectores en perjuicio de otras circunscripciones o favorezcan mediante ordenanzas a sus residentes.

2.2.2. Aspectos limítrofes

La Constitución establece que será el Poder Legislativo el que podrá crear nuevos departamentos, provincias, municipios, cantones y fijar sus límites (artículo 59/18); el Poder Judicial queda encargado de decidir las cuestiones de límites entre departamentos, provincias, secciones y cantones (artículo 118/8).

2.2.3. Aspectos electorales

Como reza el artículo 60/VI en el título referido al Poder Legislativo, habrá tantos curules por departamento como habitantes tenga éste. Por otro lado, según el artículo 63, habrá tres senadores por cada departamento independientemente de su población. En el artículo 220, ya en el título dedicado el régimen electoral, se establece cuándo los

17 No “del Estado”, como sostienen Jost *et al.*, p. 126, pues esta aprobación no incluye a los municipios. Comparar con el artículo 152 de la CPE.

18 Más detalles sobre cuán acertada es esta interpretación ver Estudio N° 2 del componente Descentralización y Administración Pública de la UCAC.

extranjeros pueden votar para elecciones municipales. En el nuevo artículo 224, dedicado al régimen electoral emergente de la última reforma constitucional parcial consagrada en febrero de 2004, se consolida la posibilidad a que no sólo partidos, sino “agrupaciones ciudadanas y/o pueblos indígenas” puedan postular directamente candidatos a concejales, agentes municipales y alcaldes.

2.2.4. Aspectos jurisdiccionales

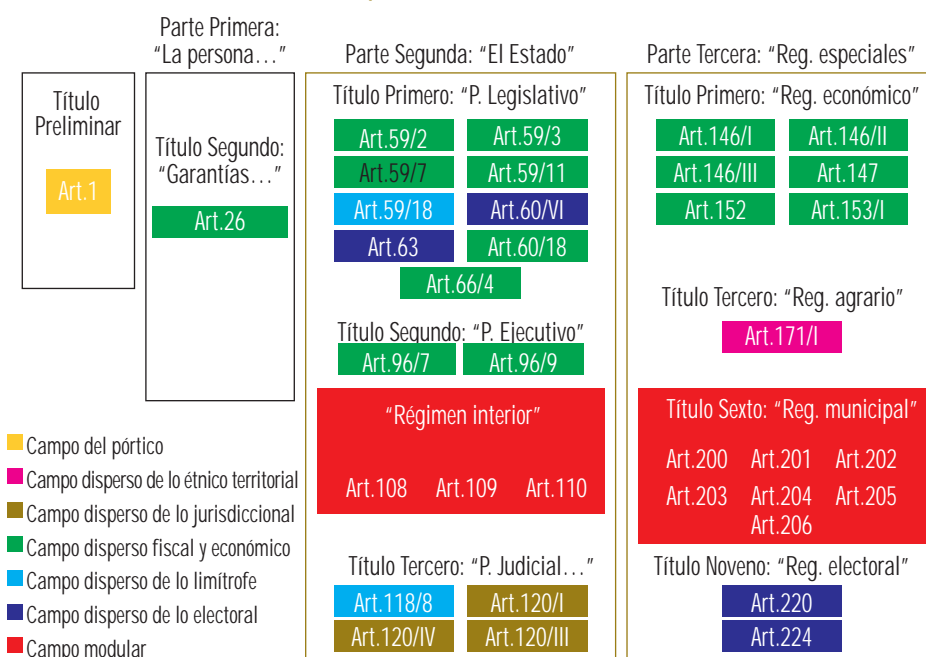
Según el artículo 120/I del título dedicado al Poder Judicial, es el Tribunal Constitucional quien conoce y resuelve conflictos de competencias entre poderes públicos, los departamentos y los municipios; y además conoce y resuelve, según el 120/III, impugnaciones del Poder Ejecutivo a resoluciones prefecturales o municipales; o contra impuestos, tasas y patentes (artículo 120/IV).

2.2.5. Aspectos étnico-territoriales

La Constitución boliviana no norma de modo específico una relación entre territorialidad del Estado y territorialidad indígena. Sí aparece el concepto de “pueblos indígenas” como parte del régimen agrario (artículo 171) y allí mismo se produce una vinculación con el concepto de tierras comunitarias de origen (TCOs), que, como se verá más abajo, suele ser conectado, a su vez, al concepto de “territorio”.

De ese modo, acabamos de agrupar las disposiciones que, por lo visto dispersas, rodean de algún modo lo que en este trabajo llamaremos seguidamente “campos modulares de lo territorial” de nuestro texto constitucional. Así, podemos enmarcar mejor esos dos “bolsones” de texto que aparecen como nodos del ordenamiento territorial boliviano supremo. El primero de estos campos mo-

Gráfico 2: Campos de lo territorial en la Constitución

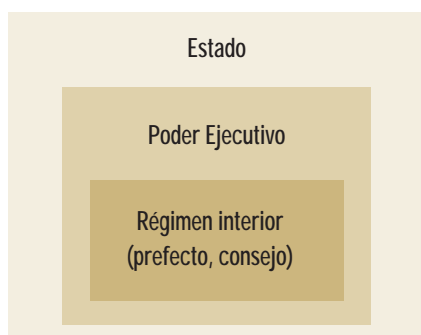


dulares reúne la cuestión prefectural, mientras que el segundo, la municipal. Comenzaremos con el primero.

2.3. Primer campo modular: lo prefectural

Las consideraciones definitivas y que en cierta forma desarrollan los preceptos declarativos del carácter unitario de la República enunciados en el campo del pórtico introductorio, se producen en el capítulo del “Régimen Interior” que a su vez es parte del Título Segundo sobre el Poder Ejecutivo, todo en la “Parte Segunda: El Estado boliviano”.

Gráfico 3: Lo prefectural aparece como parte del “régimen interior”



En el artículo 108 se describe la pirámide de *áreas geográficas de administración del Estado* desde el cantón hasta el departamento, pasando por la sección de provincia (coincidente con el nivel *territorial* del municipio) y la circunscripción provincial. En el artículo 109 se establece que el representante del Poder Ejecutivo en cada departamento es el prefecto designado por el presidente de la República. Lo primero y único que se dice en este artículo 109 en relación a sus funciones y en concordancia con su ubicación, en el acápite referido al régimen interior, es que el prefecto ejercerá la función de “comandante general del departamen-

to” con los subprefectos y corregidores como subalternos.

En el artículo 110 se clarifica la naturaleza territorial de la administración a cargo del prefecto en los límites del departamento. Allí se dice que el Poder Ejecutivo se ejercerá según el “régimen de descentralización administrativa”. Finalmente, se establece la existencia de un consejo departamental presidido por el prefecto, derivándose la determinación de las funciones de este consejo a la ley. Por ilustrar de otra manera, podríamos decir que entre las normas referidas a los ministros y al estado de sitio, se hallan las normas constitucionales referidas a la cuestión prefectural.

2.4. Segundo campo modular: lo municipal

El segundo campo modular está dedicado al ámbito municipal. Es sintomático notar que el nivel municipal aparece en el texto constitucional una vez que éste ha despachado la llamada Parte Segunda de la carta magna, que está referida, como ya se dijo, al Estado boliviano. En consecuencia, bajo el término de “Estado” no se incluye la cuestión municipal como dimensión territorial, si bien en la Parte Segunda, ya despachada, como también se ha visto, sí se versa sobre la sección de provincia que geográficamente coincide con el municipio, donde aquella aparece, pero como área desconcentrada del Estado.

Pues bien, es en el título sexto de la Parte Tercera, sobre los llamados “régimenes especiales”, donde se encara el régimen municipal. Para

empezar, se declara a los gobiernos municipales como autónomos. Luego, se pasa a establecer un agente municipal por cantón bajo supervisión directa del gobierno municipal. En tercer lugar, se pasa a definir en el mismo artículo 200 el concepto de autonomía para el caso municipal. Cabe recordar que la CPE, a esa altura, ya ha hecho una primera definición de autonomía parágrafos arriba, cuando abordaba el tema de las universidades (en el artículo 185 de la CPE), aunque la autonomía, en este último caso, como se discutirá en la parte analítica, se la define con menor alcance de lo que se propone para el ámbito municipal.

En cuarto lugar, se define en los parágrafos III al VII del artículo 200 el régimen político (un alcalde y un concejo; sus modalidades de elección, incluida la del agente municipal de cantón); mientras que en el artículo 201 se aborda las funciones de los órganos. Se establece al concejo como órgano normador y fiscalizador, mientras que se confiere al alcalde la función ejecutiva; éste, por lo demás, podrá ser censurado y

removido por tres quintos de votos de los concejales siempre y cuando no hubiese sido elegido por mayoría absoluta (artículo 201/II). En quinto lugar, se introduce en el artículo 202 la figura de la mancomunización de municipios y se recuerda, en el artículo 203, la continuidad territorial de los municipios. De esta forma, podríamos también aquí intentar una ilustración de lo dicho hasta este punto y sostener que es entre el régimen familiar y el régimen militar que el nivel territorial local de Bolivia recibe su normativa constitucional, sucediendo ésto prácticamente al final del texto global.

Hasta aquí, hemos obtenido el mapa descriptivo de lo territorial en la CPE mediante la organización de sus apariciones en “bolsones” referidos a lo dicho estructuralmente en el pórtico constitucional, las referencias dispersas y los dos módulos referidos, respectivamente, al nivel intermedio y local de organización territorial del Estado. A continuación, se procede a un diseccionamiento analítico de cada uno de estos “bolsones”, empezando por los modulares.

Gráfico 4: Lo municipal no aparece como parte del Estado





3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN TERRITORIAL EN LA CPE

3.1. Primer campo modular o la cuestión prefectural de la CPE

Los artículos 108, 109 y 110 del Régimen interior introducen, cada uno, aspectos específicos dentro del propósito general de normar en la Constitución la administración estatal vertical y el Poder Ejecutivo en el ámbito departamental.

Art. 108: las áreas geográficas de administración estatal

Se anotó cómo el artículo 108 comienza consolidando un mundo territorial como propio del Estado o, por así decirlo, interior a él. Para comenzar, habría que ser cautos y no descalificar de entrada esta división como una de naturaleza limitada porque no reflejaría parámetros de clima, historia, economía o cultura¹⁹. Lo que el artículo 108 norma es lo que se puede llamar *áreas geográficas de la administración del Estado (AGAEs)*, independientemente de la existencia o no de un nivel territorial, como el municipal, o de lo que en un nuevo meso boliviano podría ser un futuro gobierno departamental.

Es cierto que estas áreas no dejan de surgir de la historia misma y no po-

cas veces con móviles caprichosos y hasta arbitrarios. Pero son una realidad, dada la necesidad de todo Estado de no tener que esperar a que se consoliden niveles intermedios y locales, cada uno con autoridades electas, competencias y recursos, para darse él mismo un armazón de organización espacial en su territorio. Pero, cuando simultáneamente en el Estado se conforma, además, *entidades territoriales* –como sucede en Bolivia con los municipios desde 1994 o en España con las comunidades autónomas desde 1978–, se produce un juego a veces de empalme, a veces de duplicación, entre este armazón geográfico (las AGAEs) y las

Gráfico 5: Áreas y territorio en la Constitución



19 Jost et al., op. cit., p. 208.

nuevas entidades territoriales propiamente dichas.

En el gráfico 5, el área geográfica de administración llamada "departamento" en Bolivia coincide espacialmente con el departamento como *corporación territorial*, que es el sujeto de la llamada "descentralización administrativa", como se llama al régimen en el cual, según el artículo 110, operará el Poder Ejecutivo en el ámbito departamental. Adviértase cómo el departamento, en tanto corporación territorial (artículo 110) es el mismo que el área geográfica (artículo 108/109) y podría fungir, además, como espacio de un futuro gobierno departamental que absorbería al departamento, en tanto corporación territorial, sin que por ello se elimine la opción de que el nivel nacional estatal siga manteniendo su área geográfica de administración en el ámbito departamental. Para ilustrar más la relación entre AGAEs y entidad territorial, veamos otro ejemplo, esta vez local. En

el gráfico 6 se constata cómo cada municipio, a su vez, puede organizarse internamente también empleando la figura de áreas geográficas de administración para sus propios fines municipales, más allá de que estas áreas ("distritos municipales") puedan o deban converger con los cantones que, vimos ya, son las áreas sublocales del nivel nacional de administración territorial del Estado. Es un tema ya del diseño territorial que un país decida integrar cantón y distrito municipal de tal modo que no existan a un mismo nivel órganos municipales, por un lado, y estatales, por el otro.

Consideradas así las cosas, volvamos a las críticas que se hacía al esquema constitucional implícito en el artículo 108 por su aparente incapacidad de reflejar la realidad. Por un lado, descubrimos más bien que las *áreas geográficas de administración* del Estado no necesitan dibujarse en función de vocaciones económicas o de clima y mucho menos de compactas identidades lingüísticas o culturales²⁰. En esta división, tenderán a jugar un rol preponderante razones relativamente neutras, como las de dispersión espacial, manejo eficiente de superficies, accesibilidad física a las zonas de operación pública; por tanto, cuando se trata de apoyar en la provisión específica de bienes o servicios públicos concretos sobre la base de parámetros de organización espacial de los sectores específicos. Pero tampoco cabe reprochar a las *entidades territoriales* su desafección con *homogeneidades* de tipo cultural, climáti-

Gráfico 6: Áreas y territorios a nivel local

Art. 108

Área geográfica de administración estatal		Entidad territorial
Sección de provincia	↔	Municipio
Cantón	↔	Área geográfica de administración estatal Distrito municipal

20 Sobre cómo las escalas geográficas en la sociedad tienen diversas racionalidades se discute recientemente en Brenner N.: "The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration", en *Progress in Human Geography*, vol. 25, N° 4, pp. 591-614 (24), diciembre de 2001.

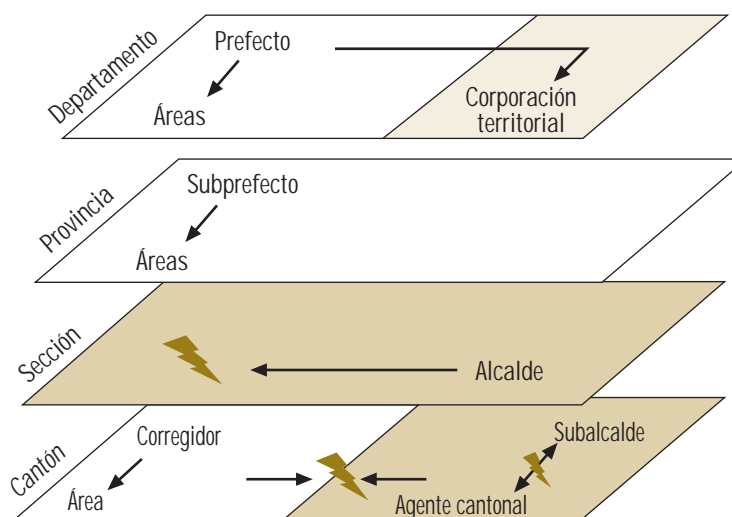
co o económico²¹, pues ellas más bien tenderán a incorporar una variedad de climas y una combinación de varias zonas geoeconómicas²². Ahora bien, hay que considerar que, a momento de tratarse de entidades territoriales, sí aparezca como lógico que sea aquí –a diferencia de lo que sucede con las áreas geográficas de administración– donde busquen su cobijo identidades sensibles como las de tipo histórico-cultural o incluso (multi) étnico²³ que finalmente suelen dar un sostén de algún modo sustantivo a las *sociedades* locales o regionales.

Como quiera que fuera, el mundo geoadministrativo propio del Estado es exhaustivo, pues se organiza desde el cantón hasta el departamento, pasando por la sección provincial y la provincia misma. Consigna, con excepción de la sección municipal, para cada una de estas áreas geográficas de administración estatal subnacionales, una autoridad encargada, siendo el prefecto la cabeza de todas ellas. En la sección provincial “ocupada” por el municipio desde la Ley de Participación Popular promulgada en 1994 imperará, al contrario, el *gobierno* municipal, aunque ya *dentro* de su jurisdicción reaparecerán potencialmente las autoridades públicas centrales, como el corregidor, junto a las de naturaleza local, como el agente municipal y los subalcaldes. Bolivia expone, así, un

modelo inconsecuente en la estructura de mando estatal subnacional.

Fundamentemos esta inconsecuencia con más detenimiento. Para comenzar, a nivel departamental se advierte que es una sola autoridad la que atiende simultáneamente tanto al área geográfica de administración como a la corporación territorial.

Gráfico 7: Contradicciones en el esquema de mando territorial



Como se ve en el gráfico superior, en la sección provincial se altera este esquema, pues el Estado se abstiene de tener un ojo supervisor y le deja completamente el espacio seccional al gobierno municipal. El esquema se vuelve a alterar dentro de la sección municipal, pues reaparece el Estado por medio del corregidor, quien, sin embargo, debe coexistir con autoridades dependientes

21 Ver Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 209.

22 En una confusión similar entre *espacio* no territorial y *territorialidad*, al proponer retrazar la división político-administrativa del Estado en función de homogeneidades geofísicas o geoeconómicas, y peor, igualando a éstas con “identidades culturales” como si todos fueran asuntos tranquilamente comparables, cae últimamente Finot, I.: “Alternativas para seguir avanzando en descentralización”, en *Pulso*, 7 de mayo de 2004, pp. 8 y 9.

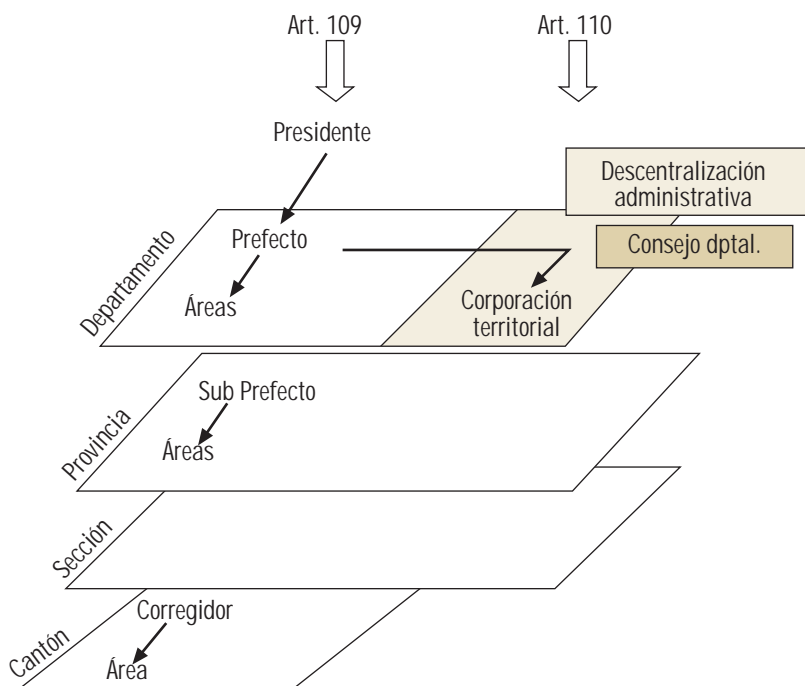
23 Marti Pärssinen se cuestiona en su análisis del Tawantinsuyu en qué medida la provincia en el incario habría sido delimitada siguiendo el contorno de un valle o el de una etnia. La conclusión, a contrapelo de muchas creencias, es que la provincia incaica combinó varios hábitats geofísicos y diversas etnias dentro del área administrativa provincial. Ver Pärssinen, M.: *Tawantinsuyu*, IEFA, 2003, pp. 257 y 258.

del gobierno municipal, existentes, por lo demás, en doble forma: el subalcalde designado por el alcalde (esperándose por ley que distrito y cantón coincidan²⁴) y el agente cantonal elegido por voto. Esta estructura se inspira en: i) el hecho de no concebir que el municipio pueda operar como parte del Estado; ii) en que el municipio no parece “confiable” para encaminar tareas de seguridad interna como la policía, y iii) en que el mismo municipio no se autoentiende como susceptible de ser “usado” como plataforma local del nivel nacional de administración estatal.

vel departamental como “comandancia general del departamento”, por un lado (artículo 109), y como parte del régimen de “descentralización administrativa”, que es la modalidad adoptada para ejercer el Poder Ejecutivo en el ámbito departamental, por el otro (artículo 110).

En el artículo 109 se consolida la línea de mando descendente del prefecto sobre subprefectos y corregidores y “otras autoridades administrativas”, estableciendo que el presidente designa al prefecto como cabeza del Poder Ejecutivo a nivel departamental. El artículo 110 introduce, por su parte, al “consejo departamental”, que es indiscutiblemente un rasgo reforzador de la modalidad de la descentralización administrativa.

Gráfico 8: Doble modalidad del Poder Ejecutivo en el ámbito departamental



Si bien el artículo 109 se refiere al prefecto en el marco del área geográfica de administración del departamento, debe quedar claro que su naturaleza no se agota en la función de comandancia general del departamento. Es difícil no reconocer esta dimensión de comandancia en la formulación de la Constitución de 1826 en su título VIII, denominado de “Del régimen interior de la República”. El concepto que se emplea allá y que puede generar alguna confusión es el de “gobierno superior político”. Parece claro, por la redacción de 1826, que con “gobierno” no se pretendía referir en esta parte al Poder Ejecutivo, ni al concepto de poder estatal ni al más complejo, a desarrollar líneas abajo, de “gubernativo”, y ni siquiera al concepto de “gobierno”, que se in-

Arts. 109 y 110: la tensión entre comandancia y descentralización administrativa

Otra tensión sustantiva se produce al momento de concebir la mecánica del Poder Ejecutivo nacional a ni-

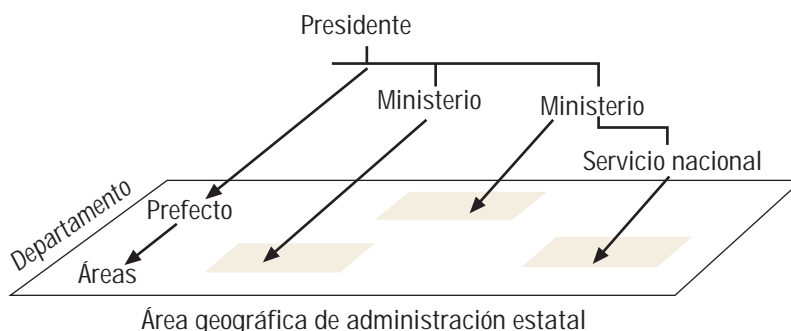
24 La Ley 2028 de Municipalidades de 1999 refuerza esta directriz (art. 166/III), opacada en el DS 24447 de 1996 (ver título II, capítulo I), al momento de normarse, en ambos casos, la distribución municipal.

roduce en la misma Constitución de 1826 en el artículo 1 del título tercero, “Del Gobierno”²⁵. Se trata de un concepto para dar cuenta de la autoridad coercitiva en tareas de “orden y seguridad pública”²⁶.

Pero decíamos que el área geográfica de administración departamental no se agota en la figura de la comandancia. Existen, en el ámbito departamental, agencias desconcentradas de ministerios o servicios nacionales²⁷ que *actualmente* no se hallan bajo dependencia del prefecto, ni en su calidad de comandante general ni mucho menos en la vinculada a la dimensión de la descentralización administrativa. Dado su contexto, la sentencia de la CPE de que el prefecto tiene bajo su dependencia a subprefectos y corregidores, pero además a las “autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia”, tendría que interpretarse como un mando jerárquico de autoridades para las funciones de orden y seguridad pública que se dieran, sin ser muy convincente la otra opción de derivar de aquí un, actualmente, inaplicado mandato de que toda autoridad desconcentrada dependa del prefecto. Esta otra opción no convence, entre otras cosas porque la misma historia mostró que esas relaciones de jerarquía con unidades sectoriales desconcentradas reclamaron constantemente la suficiente flexibilidad para posibilitar las variaciones que se dieron

desde el Decreto Ley de Organización Administrativa de 1972 sobre este punto.

Gráfica 9: El departamento como área geográfica de administración



Es precisamente en esta calidad de “comandante general” que las normas relativas al Poder Ejecutivo de Bolivia establecen explícitamente relaciones entre el Ministerio de la Presidencia²⁸ y las prefecturas; y entre el Ministerio de Gobierno²⁹ y los prefectos. Pero se trata sólo de una de las dos entradas hacia el prefecto/prefectura. En efecto, en el artículo 110 se abre una segunda dimensión, aquella de la descentralización administrativa; aquí el prefecto aparece como presidente del consejo departamental y genera una relación con las prefecturas, ya no desde las carteras ministeriales de Presidencia o de Gobierno, sino desde la encargada de la descentralización, denominada Ministerio Sin Cartera de Participación Popular³⁰.

La tensión analizada entre comandancia y descentralización administrativa en el ámbito departamental no es nueva en Bolivia ni debe considerarse, necesariamente, como

25 Una discusión detallada sobre el concepto de gobierno en la CPE puede consultarse en el Estudio N° 2 de la presente serie, dedicado a la Administración Pública.

26 Art. 138 de la CPE de 1826.

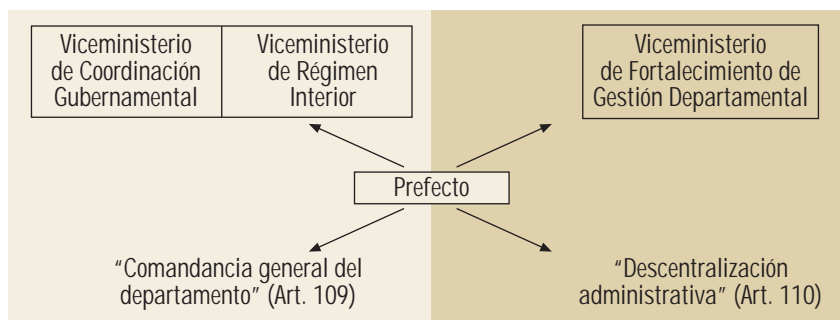
27 Ver Estudio N° 3 del componente sobre descentralización administración pública de la UCAC: *Introducción al sector público a nivel departamental*, para un primer detalle de dichas entidades.

28 Ley 2446, art. 4.

29 *Ibid.*

30 Ver art. 9 del DS 27230 reglamentario a la Ley 2446 de Organización del Poder Ejecutivo.

Gráfico 10: Doble entrada al prefecto



problemática. Ya en el intento de reforma a principios de los años treinta del siglo XX se distinguía “el departamento y su administración [...] en cuanto a los intereses nacionales, la organización militar [...] orden y seguridad” y la administración del departamento “en cuanto a sus intereses y negocios propios”³¹. Pero no se tiene una *dualidad* de órganos para cada aspecto, sino un *desdoblamiento* del mismo prefecto, que debe saber manejarse como operador de los “asuntos propios” y como garante, a la vez, de los “asuntos nacionales y de seguridad”. Una tendencia a sustituir el desdoblamiento por una dualidad arranca a inicios de los setenta en Bolivia, en el marco del Decreto Ley 10460 de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo, de septiembre de 1972. Pero si bien allí se opta por la dualidad orgánica (prefecto distinto de lo que sería el “presidente de la corporación regional de desarrollo”), también se establecían como base las dos dimensiones para el meso: la llamada “administración departamental” y la llamada “administración regional”³².

La llamada “administración departamental” dispone, según esta norma

de 1972, el tema del prefecto como representante del presidente de la República, en tanto dependiente del Ministerio del Interior, en una calidad de responsable de “garantizar el orden y la seguridad interna...”; corresponde, en este caso, al esquema de “comandancia general del departamento”. Sugestivamente, la administración de carácter regional apunta a “superar el desequilibrio económico” desde la “ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo”; corresponde, entonces, al esquema de “descentralización administrativa”. Con la consolidación de las corporaciones regionales de desarrollo (CRD), se afincó en ellas esta segunda dimensión, mientras que el prefecto se restringía estrictamente a la comandancia. Hoy día, se ha vuelto a eliminar la dualidad y se tiene un modelo de desdoblamiento que no es otra cosa que la ya retratada relación entre los artículos 109 (comandancia) y 110 (descentralización administrativa), con el prefecto como soporte compartido por ambas dimensiones.

La evolución histórica del modelo boliviano en su meso no fue, como se ve, una réplica del modelo francés de la Quinta República, donde la

31 Ver en *Anuario Administrativo de la República de 1930*, La Paz, Ministerio de Gobierno, “Reforma Número Siete” del referéndum, art. 101, *op. cit.*, p. 1901.

32 Art. 82 y ss. y art. 98 del DL 10460.

coexistencia entre el prefecto y los consejos regionales o departamentales franceses es por demás llamativa, pero quedando el prefecto en Francia como encargado, por principio, de tareas que van más allá de la simple garantía de “unidad” y “seguridad interna”³³ (de otras tareas relacionadas con servicios nacionales y ministeriales desconcentrados), sin perjuicio de que simultáneamente otro tipo de intervenciones temáticas recaigan en los consejos regionales o departamentales (fomento económico, formación técnica).

Una conclusión es que hoy la autoridad prefectural boliviana tiene un doble papel en un mismo órgano: es una instancia desconcentrada del Poder Ejecutivo, tanto para garantizar el “sistema unitario de la república”³⁴ como para posibilitar la “descentralización administrativa”, que no por nada limitará claramente las atribuciones de uno de sus principales componentes, el consejo departamental, a fin de que no se inmiscuya en “atribuciones privativas del nivel central del Poder Ejecutivo”³⁵. En tanto la faceta del meso boliviano, como instancia desconcentrada en “pro del unitarismo”, y aquella para la “descentralización administrativa” no son suficientes para ver aquí una *calidad gubernativa*³⁶ en el departamento, mal podría sugerirse que se sustituya el actual título de “Régimen interior” por el “Del gobierno departamental”³⁷,

aunque aquél tampoco sea enteramente convincente.

Art. 110: “...de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa”

Pero veamos ahora más de cerca el régimen de “descentralización administrativa”³⁸, punto alrededor del cual gira el artículo 110. Esta categoría se empleará aquí para tipificar lo que no es sino un modelo de *desconcentración del Poder Ejecutivo nacional por medio de corporaciones territoriales del meso*. Al contrario, hablaremos aquí de *descentralización* siempre y cuando el traspaso de poder al nivel subnacional haya dejado el ámbito de las desconcentraciones, desde las más ceñidas (mediante agencias subnacionales) hasta las más ambiciosas (mediante corporaciones territoriales). Por ello, si bien el meso en Bolivia se mueve constitucionalmente dentro de la más avanzada de las fórmulas de la desconcentración del Estado que es aquella viabilizada por medio de una corporación territorial –a la que se le reconoce “asuntos propios” e incluso legitimidad democrática de sus autoridades, llegado el caso–, no habría entrado al campo propiamente dicho de la descentralización, donde la corporación territorial se vería absorbida por la entidad territorial y los asuntos propios se gestionarían con más poder normativo que el estrictamente reglamentario.

Una conclusión es que hoy la autoridad prefectural boliviana tiene un doble papel en un mismo órgano

33 Ver una recapitulación de lo prefectural en Francia en Bernard, Paul: “Actualité et avenir du corps préfectoral”, en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 96, 2000, pp. 519-530.

34 Art. 1 de la Ley 1654.

35 Ley 1654, art. 14/d.

36 Para una definición de calidad gubernativa ver más adelante.

37 Así sugieren Jost *et al.*, p. 208.

38 El concepto “descentralización administrativa” aparece en el Decreto Ley de 27 de noviembre de 1930 como título de la reforma N° VII que se sometería un año después a referéndum. Ver *Anuario Administrativo de la República de 1930*, La Paz, Ministerio de Gobierno, p. 1901.

Las cosas comienzan a tomar un nuevo curso en la década de los años treinta del siglo XX, hasta asentar la idea de un gobierno departamental en 1938

La idea del prefecto como parte de un “régimen interior” y presentado como la autoridad donde residirá el “gobierno superior político de cada departamento” nace, como se apuntó arriba, en la CPE de 1826³⁹. Se mantiene hasta que en la CPE de 1878⁴⁰ se amplía la disposición con la idea de que el “gobierno superior en lo político, administrativo y económico de cada departamento” reside en el prefecto superando la sola dimensión de comandancia. Pero “gobierno” sigue siendo aquí más un concepto de poder estatal nacional subnacionalmente activo que referencia a una instancia de poder regional políticamente segmentado frente al centro; en otras palabras, de naturaleza gubernativa.

Las cosas comienzan a tomar un nuevo curso en la década de los años treinta del siglo XX, hasta asentar la idea de un gobierno departamental en 1938⁴¹, medio lustro después de la vetada Ley Orgánica de Administración Departamental (LOAD). Esta ley fue la más avanzada y pulcra que hubo en ese aspecto y se ciñó a su antecedente referendario de 1931, que sugestivamente introduciría y se movería en el concepto de “descentralización administrativa”. En la Constitución de 1967⁴² se produce la recuperación de la idea de “descentralización administrativa”, pero formulándola en una simbiosis cada vez más ajena de la pulcritud terminológica de 1932 y su LOAD, pues la define como el régimen dentro del cual se “desenvolverá el gobierno departamental”. A esa al-

tura, el término “gobierno” ya no es simplemente autoridad estatal sino, crecientemente, aspiración hacia una segmentación política de lo regional en Bolivia. La evolución desde 1972, con el mencionado DL 10460 de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo, confirma esta intención con la creación de una dimensión departamental para el desarrollo regional. Por ello, era una contradicción evidente congelar esta aspiración expresada en la idea simultánea de gobierno y “descentralización administrativa”.

En 1994⁴³ se sinceran las cosas, pues manteniendo la idea del régimen de “descentralización administrativa”, se saca el incordio sistemático que se expresaba en mantener al mismo tiempo el término de “gobierno departamental”. La sinceridad de 1994, al poner orden en las formulaciones imprecisas de 1938 y definitivamente contradictorias de 1967, condujo, es cierto, a un modelo crecientemente vaciado de territorialidad para el departamento; pero se puso muy por detrás del avanzadísimo diseño de 1932, cuya fortaleza radicaba no en haber planteado “gobiernos departamentales”, sino en haber propuesto formulaciones coherentes de un modelo de desconcentración por corporación territorial.

Estas consideraciones permiten una valoración más sosegada de la querrela entre departamentalistas de 1993 (movimiento alrededor del proyecto de Ley de Descentraliza-

39 Ciro Félix Trigo: *Constituciones...*, p. 221.

40 *Ibid.*, p. 424.

41 *Ibid.*, p. 490.

42 *Ibid.*, p. 675.

43 *Ibid.*, p. 741.

ción Administrativa empujado por los comités cívicos) y localistas de 1994 (en torno a la Ley de Participación Popular). En lugar de ver en el actual artículo 109 de la CPE una suerte de frustración por prescindir del concepto “prefectura” y optar por uno personal, “prefecto”, y junto a esta constatación denunciar que el 109 enmascararía en realidad “simplemente una desconcentración”⁴⁴, se debe más bien aceptar pacíficamente que tarde o temprano tenía que depurar las contradicciones heredadas y obtener un régimen de desconcentración coherente. El desprestigio alrededor de un modelo de desconcentración optimizado y bien diseñado proviene, entre otras cosas, del desconocimiento de las virtudes de modelos de profunda territorialización del poder en los marcos de un Estado llamado “unitario” y de suponer que para llegar allá necesariamente se debe discutir por vías más complejas como la federal, compuesta o triterritorial.

Puede ser cierto que una precisión institucional en el artículo 110, introduciendo el término “prefectura” en lugar de “prefecto”, como proponen Jost *et al.*⁴⁵, no sería inútil ni excesiva; pero el problema realmente radica más allá, pues, finalmente, incluso mencionando a la prefectura, ésta no dejaría de ser la “cara” organizacional de un *cuerpo territorial* cuya precisa naturaleza se trata de delimitar. Cabe recordar que un enfoque en torno a un cuerpo territorial, y no primordialmente en sus

órganos o representantes, es muy propio, justamente, en experiencias avanzadas de desconcentraciones por corporación territorial, como la francesa (mediante el concepto de “colectividades territoriales”⁴⁶) y la colombiana (por medio del concepto “entidad territorial”⁴⁷).

En síntesis, y tomando en cuenta todos estos elementos, vale la pena no recriminar a la CPE actual como “engañosa” por querer pretender hacer creer que se estaría alentando una descentralización político-administrativa, cuando en realidad se estaría normando una “desconcentración administrativa”⁴⁸. No hay en la CPE, en realidad, retroceso ni trampa: el espíritu del legislador constitucional ha sido optar –su mérito o pertinencia es otro tema– por un modelo de desconcentración mediante la corporación territorial sin máscaras, si bien la dinámica boliviana misma –y ése es un dilema real pero que no cabe profundizar en esta oportunidad– ha dejado mucho que desear en cuanto al grado de materialización de esa opción. La Constitución de 1967, como vimos, normaba en su artículo 110 el concepto de ‘gobierno departamental’; al mismo tiempo, anunciaba de forma evidentemente contradictoria en su artículo 109 que este gobierno se desenvolvería según un régimen de “descentralización administrativa”. Pero aspiración gubernativa (art. 109 de CPE de 1967) y descentralización administrativa (art. 110 de 1967) no pueden cuadrar al mismo tiempo.

No hay en la CPE, en realidad, retroceso ni trampa: el espíritu del legislador constitucional ha sido optar [...] por un modelo de desconcentración mediante la corporación territorial sin máscaras

44 Es el planteamiento de Jost *et al.*, p. 211.

45 *Ibid.*, p. 211.

46 CP francesa, título XII.

47 CP colombiana, art. 286.

48 Jost *et al.*, *op. cit.*

*También se debe rechazar,
a la luz de todo lo dicho,
la teoría de que en 1967
se estableció la
descentralización
político-administrativa*

La sensación de retroceso puede provenir de las secuelas anímicas que dejara la formulación constitucional de 1967 que hablaba⁴⁹, como bien nos lo recuerdan Jost *et al.*,⁵⁰ de “lo político-administrativo” y “gobierno departamental”. Pero está a todas luces claro que esa formulación estaba desencajada de la realidad estatal, de la operación concreta de la gestión pública boliviana y del mismo espíritu constitucional. Puestas así las cosas, la reforma de 1994 más bien generó una mayor congruencia desde el punto de vista sistemático de la Constitución.

También se debe rechazar, a la luz de todo lo dicho, la teoría de que en 1967 se estableció la descentralización político-administrativa y que faltaba sólo la ley que hubiera permitido su aplicación⁵¹. Suponer que la idea de lo político-administrativo del artículo 109 de la CPE de 1967 hubiera reforzado el concepto de ‘gobierno departamental’ como entidad gubernativa, conferiría al término ‘político’ un significado que en los textos constitucionales de 1826 o 1878 no refiere, como se ha visto, a transformaciones gubernativas en un nivel territorial, sino a poder coercitivo estatal del nivel nacional.

Es discutible que el proyecto de ley de descentralización trabajado durante 1992⁵² hubiese sido esa ley faltante de concreción de un supuesto espíritu constitucional de 1967⁵³, que, amén de la elemental contradicción señalada ya entre sus artículos 109 y 110, abogaba en realidad por una variante de Estado unitario pero con coordenadas técnicas inestables que mal hubieran podido cobijar verídicos gobiernos departamentales a largo plazo⁵⁴. Es sintomático de esta tradición tenaz de unitarismo, de la que aparentemente no había conciencia suficiente ni en los diseñadores de 1993, el hecho de que el mismo proyecto de ley de descentralización administrativa abortado ese año –que se expone usualmente como el fallido intento de una “verdadera descentralización desde los departamentos”– no hubiera propuesto la *ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional a favor del meso*⁵⁵; por tanto, lejos estaba de haber podido transformar el modo de Estado unitario que rige en Bolivia.

Un tema muy distinto es que, puesto que Bolivia ha optado finalmente por la llamada “descentralización administrativa”, el éxito en desarro-

49 Ver evolución histórica del 109 en Urioste, J-C: *Constitución Política del Estado*, La Paz, Fundación Milenio, 2003.

50 Jost *et al.*, p. 213.

51 Es la hipótesis de Jost *et al.*, p. 213, y también de Asbún, J.: *Las Constituciones de Bolivia*, La Paz, Fondo Editorial de la Biblioteca y Archivo Histórico, p.143., quienes hablan de “incumplimiento” del espíritu de la CPE de 1967 y mencionan con fuerza el tema de elección del prefecto que técnicamente, debe insistirse, no por realizarse transformaría el meso boliviano en entidad de carácter gubernativo como usualmente suponen los especialistas en Bolivia.

52 Ver Proyecto de Ley de Descentralización Administrativa, PL N°10/86-92.

53 Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 214.

54 Es por lo demás notable en Bolivia la tendencia a sacramentar todo diseño del Estado como algo generalmente “bien logrado” y buscar los obstáculos en la “aplicación”. Vale muy frecuentemente el lema: “la LPP estuvo *grosso modo* bien diseñada y falló su implementación”. Paradójicamente la creencia en Bolivia de que el diseño suele estar “generalmente bien”, refleja aquí no tanto la temeridad de considerarse aptos para el diseño, sino la inconsciencia elemental sobre la faceta técnico-científica del diseño de Estado.

55 Ver recuadro y más sobre este concepto “ruptura del monopolio legislativo” más adelante.

Proyecto de Ley de Descentralización Administrativa (27 de enero de 1993)

El anteproyecto de 1993 fue aprobado por el Senado nacional y nunca llegaría a pasar por la Cámara Baja. El texto comienza hablando de “gobiernos departamentales”, cuando esa figura –alentada por el ambiguo texto de 1967– no podía existir en el país dadas las condiciones legales y sociales existentes. Las ventajas formulativas del proyecto radican en la consideración de “gobiernos municipales”; en procurar incorporar formas organizativas de las nacionalidades originarias; en proponer transferencias automáticas para competencias transferidas considerando población, pobreza y eficiencia fiscal; en proponer equidad en la llegada de recursos a las provincias y un fondo nacional de compensación interdepartamental por desequilibrios económicos.

El proyecto absorbe preceptivamente bajo el “paraguas” de los gobiernos departamentales toda agencia u operación estatal del nivel departamental. Se introduce mecanismos de involucramiento de la sociedad civil en la gestión departamental. Propone la elección directa de assembleístas por circunscripción provincial y una porción por población departamental. El prefecto es designado por el presidente de la República y permanece, como los assembleístas, cuatro años en funciones. Se menciona la coparticipación tributaria como una de las fuentes de ingresos departamentales.

Pero hay puntos desconcertantes medidos en las expectativas atribuidas a esta norma del periodo pre Ley de Participación Popular. Por un lado, en el capítulo de “competencias de gobierno departamental”, éstas se reducen a “planificar el desarrollo”, “formular el presupuesto”, “administrar los recursos humanos”, sin la más lejana insinuación a instaurar un poder de legislación regional, cosa que, si se ve, no cambia ve las atribuciones de la asamblea. Por otro lado, no se instaura al departamento como entidad territorial y ni siquiera como corporación territorial y se hace hincapié en los órganos sin desprenderlos de la matriz nacional de gobierno. Por ello la formulación ambigua de “gobiernos departamentales... descentralizados... de la administración central del Poder Ejecutivo...”. Incluso abstrayendo de la falta de legislación regional la ausencia de una entidad territorial, es imposible no darse cuenta de que no puede ser “gobierno departamental” lo que es una descentralización del Poder Ejecutivo. Se podría decir que el Estado y el nivel nacional materializan el gobierno del país mediante la prefectura; pero, como se ha insistido constantemente en el análisis, eso está más cerca del concepto de poder estatal que de un efecto gubernativo territorial intermedio.

Hay algunos elementos que son llamativos si se comparan con la LOAD de 1932*. Ésta transfería la policía al departamento y superaba así el trauma de traspasar sólo “competencias no privativas”; optaba, más bien, por sistemas jurisdiccionales de control y de intervención coercitiva si se encontraba resistencia de las autoridades subnacionales en tanto operadores de “intereses nacionales”. Por otro lado, la fiscalización de la asamblea departamental propuesta por el proyecto de 1993 es irrisoria frente al avanzado diseño que al respecto se propone en el sistema de la LOAD. En tercer lugar, no hay impuestos regionales en el proyecto de 1993, que sí introduce la LOAD. Es sugestivo que la LOAD, además, se concentrara en el poder normativo regional y, consecuentemente, insistiera en la existencia de asuntos regionales, para finalmente proponer un modelo de elección del prefecto menos conservador que el propuesto en 1993, sesenta años después.

* Ver el recuadro de la página 53, para un resumen de la LOAD de 1932.

llarla hasta sus últimas consecuencias haya dejado mucho que desear. Ya la redacción de la Ley de Descentralización Administrativa N° 1654 (LDA) patentiza cierta ambigüedad al emplear para la descentralización administrativa no sólo el concepto de “transferencia”, sino también el de “delegación”⁵⁶, que es

un término propio de formas de desconcentración útiles pero conservadoras y muy ceñidas⁵⁷ y, además, no necesariamente territoriales. Del mismo modo, la LDA precisa que son susceptibles de traspaso las atribuciones “técnico-administrativas no privativas del Poder Ejecutivo a nivel nacional”. Está claro que el

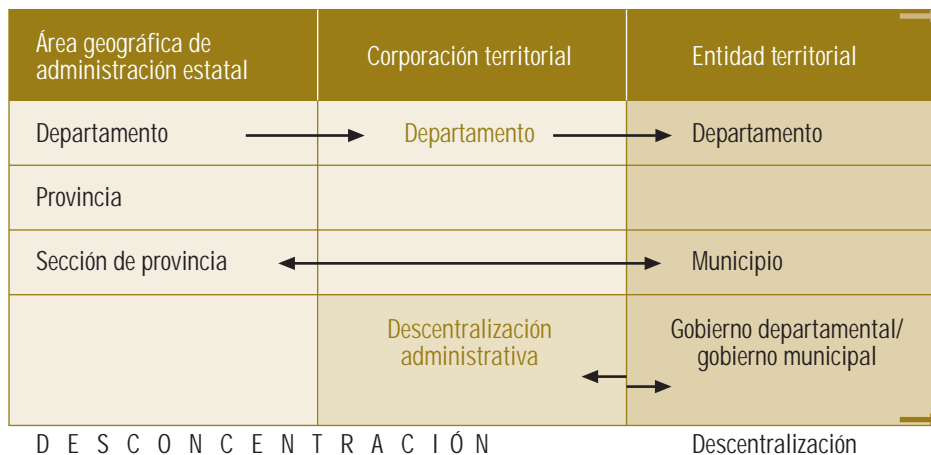
56 Ley 1654, art. 1.

57 Una definición de delegación en este sentido se encuentra en Jordana, J. “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional”, BID-I-22UE, 2001, p. 13.

concepto “técnico-administrativo” (en contraste, por ejemplo, con el concepto “asuntos propios”) es un término más apropiado para un modelo de desconcentración no territorial, e indiscutiblemente angosto para el caso de arreglos territoriales que, por muy del campo de las desconcentración que sean (“descentralización administrativa”), supuestamente pretenden operar como cuerpos territoriales. Al mismo tiempo y a contracorriente de estas partes conservadoras, la Ley 1654, que viene a ser el desarrollo del artículo 110 de la CPE, confiere al prefecto (aunque no lo haga a la corporación territorial o a la entidad organizativa de ésta) unas atribuciones que llevan toda la figura hacia lo que se espera de un régimen de desconcentración por corporación territorial; a saber: planes de desarrollo departamental, formulación de programas de desarrollo departamental, etcétera⁵⁸. Hacia esta otra dimensión lleva también, la presencia de un

consejo departamental, cuya complejidad, alcance y naturaleza chocarían con un modelo de desconcentración que no fuera territorial o, mejor dicho, por corporación territorial. De esta manera, llegamos a otra conclusión, y es que más allá de los obstáculos históricos enfrentados para una materialización adecuada del diseño estabilizado con la reforma constitucional de 1994, el nivel intermedio en Bolivia está *formalmente* anclado en aquel estadio de desconcentración territorial del Estado que, sin llegar a ser parte de una descentralización, se ubica, no obstante, dentro del esquema más avanzado que se puede esperar dentro del modo de Estado unitario. Este esquema suele denominarse “descentralización administrativa”, pero aquí se denominará de desconcentración por corporación territorial. Estas transiciones de diseño entre el tipo de territorialidad y esquema de división vertical del poder se resumen en el gráfico siguiente.

Gráfico 11: Desconcentración contra descentralización



58 Art. 5, e) y f) de la LDA.

Art. 110/II: "...un Consejo Departamental"

Veamos más de cerca el asunto del consejo departamental mencionado en el artículo 110. Como se ha sostenido en varios estudios⁵⁹ sobre el desarrollo legal de la disposición constitucional analizada, es evidente que las funciones neurálgicas de censura al prefecto desde el consejo departamental –a las que se añade la figura del apartamiento del prefecto ante una oposición del consejo departamental a las consultas obligadas del prefecto sobre créditos, contratos y convenios⁶⁰–, se han visto esterilizadas en el diseño mismo de la norma. Sin embargo, tampoco cabe una afirmación en términos generales⁶¹, en el sentido de que el prefecto no estaría obligado a someterse a resoluciones del consejo departamental, pues debe tomarse en cuenta las otras atribuciones aprobatorias conferidas al consejo departamental, independientemente de la ya mencionada figura de la "consulta obligatoria". Se suele afirmar⁶² que los consejos departamentales se habrían reducido al aspecto consultivo, sin papel alguno en los aspectos de fiscalización y control. Es interesante apuntar que si bien es cierto que esas tareas fueron frenadas en la práctica del pasado, el Decreto Supremo de los Consejos De-

partamentales, de abril de 2004⁶³, demuestra los márgenes efectivos posibles para potenciar las potestades de fiscalización y control sin grandes cambios en la ley; a la vez, se relativiza la frecuente y sobredimensionada preocupación de algunos analistas por el mandato constitucional que señala al prefecto como presidente del Consejo⁶⁴.

Aunque el consejo departamental es definido en la Ley 1654 como órgano de consulta, control y fiscalización –y sin detenernos a analizar por el momento con cuánto éxito–, por la misma ley se entiende que este órgano *es parte de la estructura del Poder Ejecutivo*⁶⁵ nacional pero en el ámbito departamental. Entonces, desde esta perspectiva es entendible y hasta lógico que el prefecto sea presidente del consejo departamental. Pero como al mismo tiempo se ha decidido por un régimen de "descentralización administrativa", ya no se trata de un esquema cualquiera de desconcentración sino de su forma más avanzada posible, que se ha llamado aquí "desconcentración por corporación territorial". Esta opción conllevará necesariamente una modificación de los cánones de desconcentración. Por eso, en Francia o Colombia, las cabezas regionales (o por lo menos una parte de ellas, en Fran-

Se suele afirmar que los consejos departamentales se habrían reducido al aspecto consultivo sin papel alguno en los aspectos de fiscalización y control

59 Ver, por ejemplo, Ministerio de Participación Popular: *Dictamen especial de la descentralización en Bolivia*, Componente III, "Ajustes gerenciales a la rendición de cuentas a nivel prefectural", 2004.

60 Ley 1654, art. 15.

61 Es la afirmación de Jost *et al.*, p. 212.

62 Jost *et al.*, p. 218.

63 DS 27431 sobre los consejos departamentales de 7 abril de 2004. Los antecedentes conceptuales a este reglamento puede encontrarse en Ministerio de Participación Popular: *Dictamen...*, Componente III.

64 Ver, por ejemplo Laserna, R.: "Las prefecturas, el eslabón perdido de la descentralización" en *La descentralización que se viene*, ILDIS/Plural, 2003, p. 216.

65 No por ser el Consejo Departamental parte del Ejecutivo nacional, debe éste aparecer en el Art. 85 de la Constitución que sólo menciona al presidente y sus ministros como "ejercedores" del Poder Ejecutivo. La naturaleza desconcentrada del consejo lo invisibiliza razonablemente en el ámbito "macroestatal"; por ello, tampoco se puede seguir aquí a Jost *et al.* (p. 210) que ven una contradicción entre el art. 109 y el art. 85 por no incorporar este último al prefecto.

El hecho de elegir al prefecto y a los consejeros de forma directa tiene un efecto democrático evidente, pero es insuficiente para declarar que mediante ese paso se hubiera creado un "gobierno departamental"

cia) son elegidas democráticamente. La opción de un modelo de desconcentración intensamente territorial empuja a consolidar una instancia asambleística germinalmente democrática o normadora como contrapeso fiscalizador al Ejecutivo de la corporación territorial. De este modo, si bien la figura constitucional vigente de que el prefecto presida el consejo departamental es, en la práctica, superable en sus efectos indeseables mediante reglamento, no deja de ser un símbolo extremo –si bien hasta cierto punto entendible– del principio unitario el considerar a este consejo como parte del Poder Ejecutivo y que sea un delegado del presidente de la República quien presida el órgano que se espera que lo fiscalice. Se puede convenir en que la figura del cuerpo asambleístico llamado consejo departamental es, otra vez, punto de tensión entre lo que un modelo territorial de desconcentración desarrollado presupone y lo que una visión específica de unitarismo como la boliviana impide.

*Art. 109/I y art. 110/II:
Conformación de órganos*

Finalmente está el tema de la (no) elección del prefecto y de los consejeros departamentales. En realidad hay que hacer una diferenciación en la situación de ambos, pues la Constitución deriva a la ley la determinación de la forma de conformación de los consejos, que, como sabemos por ella, se forjan "desde los municipios"⁶⁶: nada impide que una ley determine la elección directa de los consejeros, aunque el caso del prefecto sí está cerrado en la Constitución. Por eso, cuando oficialmen-

te el gobierno actual focaliza en los artículos 109 y 110 el tema de la elección directa de prefecto y consejeros, probablemente lo haga para "traer" a la Constitución el tema de la elección directa de los consejeros y para modificar el artículo 109/I que establece al prefecto como autoridad designada por el presidente de la República.

Ahora bien, los artículos 109 y 110, que tratan el nivel intermedio con implicaciones que van más allá de la cuestión de la elección –con la de los consejeros derivada por el artículo 110 a la ley–, congenian entendiblemente con la tradición específica de unitarismo en Bolivia, estableciendo una designación no democrática de la primera autoridad departamental con el debatible justificativo de que una elección directa del prefecto quebraría la función unificadora que se le asigna a la figura del prefecto en Bolivia.

Por lo demás, en torno a la polémica sobre hasta qué punto el hecho de la elección de prefecto y de los consejeros conllevaría un cambio estructural del modo de Estado boliviano puede anticiparse lo siguiente. *El hecho de elegir al prefecto y a los consejeros de forma directa tiene un efecto democrático evidente, pero es insuficiente para declarar que mediante ese paso se hubiera creado un "gobierno departamental"*. Sólo retengamos por un momento esta hipótesis cuya demostración se desarrollará más abajo. En los párrafos siguientes veremos cuáles son las otras variables que necesariamente deben concurrir para la

⁶⁶ Art. 12 de la Ley 1654.

conformación de *entidades territoriales*; o sea, para la formación de instituciones con *cualidad gubernativa*. La elección directa de gobernadores en Colombia para su nivel intermedio⁶⁷, o aquella que prevalece en el Japón⁶⁸ o, finalmente, el modelo francés que combina la figura del prefecto regional designado por el nivel nacional junto a la del presidente del consejo regional elegido por voto son ejemplos de democratizaciones de los ejecutivos del nivel meso del Estado. Ello no significa que alguno de los países mencionados haya pasado de ser unitario a ser federal, autonómico o triterritorial. En la doctrina francesa, el hecho eleccionario es sustancial para diferenciar lo que allá se denomina “colectividad territorial” de la “circunscripción administrativa”. En otros términos, la elección modifica la naturaleza del actor (territorio) pero no afecta el modo de Estado, dejándolo como unitario⁶⁹.

3.2. Segundo campo modular o la cuestión municipal de la CPE

Lo municipal como “régimen especial”

Como se ha anticipado líneas arriba, el primer dato descollante en el acápite constitucional dedicado al poder local es la tensión en Bolivia

–como en muchos otros países– entre una concepción de lo municipal como ámbito “extraestatal” y como instancia del Estado local, aunque exista suficiente norma que delata la naturaleza estatal de lo municipal, buscando encuadrar, por ejemplo, las cuentas públicas municipales en los sistemas de rendición y contaduría generales del Estado⁷⁰. La aparición de lo municipal en la Parte Tercera de la CPE, referida a los regímenes especiales, luego de haberse tratado al Estado en la Parte Segunda, conlleva para esta ubicación un mensaje más complejo y conceptualmente menos inocente que la menos entendible aparición de la policía y las fuerzas armadas en esta misma Parte Tercera *especial*⁷¹, pues a estas instituciones bien se las podría insertar en la Parte Segunda *estatal*⁷². La primera conclusión es que en Bolivia la Constitución tiene dificultades para consumir la comprensión de lo municipal como parte orgánica del Estado; y tiene como consecuencia potencial dificultar a futuro una asimilación pacífica de mecanismos que permitan al nivel territorial nacional (a veces confusamente denominado Estado) emplear plataformas municipales con las cuales operar por delegación o por otro modo de desconcentración, tareas incluso nacionales o de seguridad

En Bolivia la Constitución tiene dificultades para consumir la comprensión de lo municipal como parte orgánica del Estado

67 Art. 303 de la CP colombiana.

68 Horie, F.: “Intergovernmental relations in Japan: historical and legal patterns of power distribution between central and local governments”, en *Globalization and Decentralization* Jong Jun/Deil Wright, Georgetown University Press, 1996, p. 49, donde se aclara además la tradición japonesa de considerar el nivel prefectural como parte de lo local.

69 Ver el Código General, de Colectividades Territoriales de Francia, L-1111-1 y L-4111-3.

70 Ver Ley 1178, art. 3 sistemas de administración y de control; LPP, art. 23; art. 153 de la CPE que norma la presentación de las cuentas de entidades autónomas al Congreso; y Ley 2042, art. 3 sobre remisión de presupuestos municipales aprobados por las instancias correspondientes al Ministerio de Hacienda.

71 Igualmente críticos sobre la presencia de policía y fuerzas armadas, en el acápite sobre “regímenes especiales”, son Jost *et al.*, p. 289; aunque considerando la peculiar ubicación de lo municipal como una inadecuación tan formal como la de la policía y fuerzas armadas.

72 Como sucede si se aprecia, por ejemplo, el art. 20 sobre “el Gobierno” de la Constitución francesa o el art. 97 sobre el “Gobierno y la Administración” del texto español.

Una segunda dimensión fundamental relacionada al campo modular constitucional dedicado a lo municipal es, sin duda, la cuestión de la autonomía como concepto

interna. A diferencia de otras Constituciones⁷³, el campo de las competencias municipales tiende a entenderse como uno copable sólo por asuntos propios de la vida local, descartando un campo local delegado.

La autonomía como concepto "defensivo"

Una segunda dimensión fundamental relacionada al campo modular constitucional dedicado a lo municipal es, sin duda, la cuestión de la autonomía como concepto. El concepto de autonomía aparece cuatro veces en el texto constitucional: respecto al Poder Judicial (artículo 116/VIII); para el tema de las universidades (artículo 185/I); para el régimen municipal (artículo 200); y para órganos electorales (artículo 226). Está parcamente presentado en el caso de estos órganos y del mismo Poder Judicial, pero llega a formular una definición en los casos de la universidad y de los municipios. La autonomía que se define para el caso de la universidad, y que es extensible en esa acepción al caso del Poder Judicial y al de los órganos electorales, refiere, bien vista la situación, un régimen de administración desconcentrado y aliviado de ataduras, instrucciones o mandos jerárquicos desde una instancia superior. Aquí, por decirlo de otro modo, si bien puede aceptarse el prefijo 'au-

to'-, no hay *nomos* alguno en juego sino simplemente un régimen facilitado de administración de los negocios de la entidad.

Obviamente, las cosas cambian para la cuestión municipal, que sí desborda el anterior alcance y se alinea como una *variante* emparentada con el concepto más complejo de "libre administración"⁷⁴, de la tradición francesa, o, mejor aún, de "autoadministración"⁷⁵ presente en el derecho público germano.

A diferencia de una variante simplemente concentrada en facilitarle las cosas a una institución cualquiera mediante el otorgamiento de, por lo menos, subjetividad jurídica para darle capacidad de acción, patrimonio o margen transaccional, las ideas más complejas de libre administración y de autoadministración buscan, a su modo, garantizar márgenes de gestión de un organismo estatal sobre unos asuntos que se consideran de vocación general y con un fuerte asidero territorial⁷⁶, siempre y cuando se impida un poder de legislación propio y sólo se permita que este organismo promulgue normas de tipo reglamentario, se otorgue sus estatutos orgánicos y pueda asignar sus recursos sin dependencia jerárquica ni controles de línea,

73 Ver art. 128/1 de la Constitución austriaca, que habla de un ámbito competencial "propio" y otro "encomendado" para su nivel local.

74 Este concepto es especialmente desarrollado por la normativa francesa. La discusión del principio de libre administración como algo otorgado desde arriba y no como capacidad surgida de la comunidad de base se puede profundizar en Brisson, Jean-François: "La France est une République indivisible... son organisation est décentralisée", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à L'Étranger*, 119 (1), 2003, pp. 111-114.

75 Este concepto, al contrario, es propio de la sistemática del derecho público alemán. Se puede hallar una definición en Schmidt-Eichstaedt, Gerd: *Bundesgesetze und Gemeinden*, Kohlhammer Verlag, 1980, p. 138: autoadministración como opuesta a ser administrado y como instrumento para superar la no coincidencia entre el nivel donde se decide y nivel donde la decisión repercute.

76 Ese tipo de vocación y ese asidero particular se destacan en el esquema francés de la colectividad territorial, siempre concomitante en esa filosofía al concepto de "libre administración". Ver: *Dossier décentralisation: bâtir une "republique des proximités"*, www.premier-ministre.gouv.fr, 2003.

sólo con un control de legalidad como algo posible y necesario. Tanto el principio de autoadministración como el de libre administración asumen que los asuntos propios tienen por referente, nada menos, a una sociedad local, regional o subnacional. El concepto de libre administración suele estar, en la versión francesa, siempre vinculado a la presencia de un ejecutivo territorial elegido por voto y un poder reglamentario como base de la ejecución de competencias; el Poder Ejecutivo nacional no puede modificar a su gusto y sabor este esquema anclado en el principio de reserva de ley⁷⁷.

La definición de autonomía municipal en Bolivia se inscribe en esta tradición universal; sin embargo, queda abierta la cuestión de qué significa el concepto de autonomía más allá de esta tradición y del convencionalismo de la CPE en su peculiar forma de conceptualizar la autonomía, vale decir, desde una perspectiva estrictamente técnica. Empecemos sosteniendo que no puede confundirse autonomía con autoadministración, que es administrarse sin dependencias jerárquicas administrativas, ya sea dentro de una dimensión territorial o de una de tipo funcional. A pesar de su propensión a abarcar asuntos de vocación general y de raigambre territorial, la figura de la autoadministración y de la libre administración, como la que inspira al concepto de autonomía de la CPE, *encierra un inocultable deseo de*

proveer de un “caparazón protector de derechos” a un sujeto público (puede tratarse del municipio, pero podría tranquilamente tratarse también de la universidad).

La autonomía aparece aquí como tener un “derecho a”, como un “estar protegido de o contra de...”. Es fácilmente confundible con el campo de los derechos fundamentales que, como se verá, cuando están correctamente delimitados, sólo pueden aplicarse al individuo. Cuadra perfectamente con la experiencia de la práctica jurídico-administrativa de Estados Unidos, donde, en ciertos litigios judiciales, los municipios norteamericanos no gozan de las inmunidades dadas a los territorios meso (*states*) de la unión estadounidense, pues se los cataloga más como individuos privados que como partes del Estado⁷⁸. Incluso en el análisis crítico de la doctrina clásica sobre la figura de las garantías constitucionales como distintas del principio de libertad individual, se suele mencionar la corriente de interpretación que considera al municipio algo susceptible de recibir el carácter de “sujeto jurídico”⁷⁹.

Nos encontramos, entonces, frente a un concepto defensivo de autonomía que parece ser un caparazón bajo el cual se cobijarán variables como “normarse”, “administrarse”, “gestionarse”, “financiarse” y es la manera en la que la Constitución boliviana concibe actualmente el concepto de autonomía⁸⁰.

77 *Op. cit.* en acápite: “Les collectivités territoriales”.

78 Ver Frug, G.: “The City as legal concept”, en *Harvard Law Review*, vol. 93, Nº 6, 1980, p. 1075.

79 Por ejemplo Schmitt, C.: *op. cit.*, p. 173.

80 Ver las apariciones de la palabra “autonomía” en el texto de la CPE; comparar la Ley 2028 de Municipalidades y la posición de Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 377; nótese empero el enfoque de Ciro Félix Trigo: *Derecho...*, *op. cit.*, p. 659, que ve la autonomía como contracara del hecho de que exista una “comunidad con vida propia”.

La autonomía como concepto activo: "normarse legislándose"

Otra corriente desecha la comparación con un "caparazón protector" para destacar más bien al municipio como una manifestación territorial de poder estatal donde la autonomía aparece como la capacidad, más que de poder "normarse", de *poder legislarse*. Siguiendo este último enfoque, se advierte que la solución está parcialmente insinuada en la etimología misma del término⁸¹ y significa que la autonomía es sencillamente el poder del organismo a darse aquel tipo de normas que tienen carácter de ley. Esta alternativa de abordar la autonomía está doctrinalmente basada en el enfoque weberiano y su clásica diferenciación entre "poder darse autoridades" (autocefalia) y "poder legislarse" (autonomía)⁸².

Dos ejemplos señalan la importancia de darse un tipo específico de normas, aquellas con rango de ley, y no simplemente normas en sentido genérico.

Por un lado, está el actual debate francés sobre la "experimentación" territorial como nueva figura del texto constitucional desde 2003⁸³ y calificada como "sin duda, la innovación más audaz" de la última reforma constitucional francesa para la descentralización⁸⁴. Recuérdese que, simplificada, esta figura permite que una colectividad territorial

solicite ensayar por unos años el "ejercicio diferenciado de competencias" bajo control y autorización ya sea del Legislativo nacional o del Ejecutivo nacional, según el ensayo deba "suspender" transitoriamente una *ley* o un *reglamento* "competencial", respectivamente. Esta figura convulsiona la tradición francesa, pues por primera vez permite que las colectividades territoriales "se metan" con las leyes del Estado. El principio de libre administración, tan propio de la doctrina francesa, se basaba siempre en sólo permitir la creación de condiciones reglamentarias; o sea, que se trate de decisiones incluso divergentes siempre y cuando se mantengan en el ámbito de las condiciones esenciales de *aplicación* de una ley, que se supone, por lo tanto, dictada de antemano y siempre desde el nivel nacional. Con la nueva reforma constitucional francesa, en cierta forma se penetra en los dominios de la ley al poder una colectividad territorial subnacional "suspenderla" temporalmente. Sin embargo –y éste es el punto–, ni así se admite que las decisiones experimentadoras de las colectividades territoriales, al suspender una ley competencial concreta, puedan ser catalogadas como "deliberaciones de valor legislativo"; los actos decididos quedan con "valor reglamentario" y por tanto, susceptibles de ser anulados por el Consejo de Estado⁸⁵. En resumidas cuentas, así como no es cualquier

81 Ver Nawiasky, H.: „Grundbegriffe der Gemeindeautonomie“, en Nawiasky, H. et al. (ed.) *Die Gemeindeautonomie*, Verlagsanstalt Benziger & Co., Colonia, p. 17 y ss.

82 Ver Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga, Mohr Siebeck, 1980, p. 27.

83 Ver la ley de desarrollo de este nuevo precepto constitucional francés en "Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation".

84 Rihal, H.: "Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003: entre innovation et complexité", en *Revue Française d'administration publique*, N° 105/6, p. 226.

85 Rihal, *op. cit.*

ley la que se presupone cuando se dice el “Estado de derecho se sustenta en el imperio de la ley” –pues aquí se tratará de normas *generales* más allá de todo formalismo que las pueda bautizar como “ley”⁸⁶–, tampoco es cualquier capacidad de normarse la que deben poseer las unidades territoriales de un Estado para poder considerarse autónomas: deben normarse en sus asuntos propios por medio de normas que tienen naturaleza de ley.

El otro ejemplo surge del dilema que enfrentan los tratadistas españoles cuando su Constitución iguala en el artículo 137 el meso con lo local y los vuelve ámbitos territoriales poseedores de autonomía; así quedan la comunidad autónoma, el municipio y la provincia como sustantivamente hermanadas. Lo interesante es que cierta doctrina española⁸⁷ indica que esa señal de “hermanamiento” alentado en la Constitución española no debería dar la impresión de que los municipios o provincias gozan, como efecto de esa igualación constitucional, de potestad legislativa, la cual sólo debería atribuirse al meso español, vale decir a las comunidades autónomas. Es, pues, llamativo que lo que la Constitución española pretende como algo igual, el interpretador lo cambie, apareciendo en ese paso la

definición defensiva de autonomía a la que le es caro que la unidad territorial se administre pero no que se legisle⁸⁸.

Dicho esto, razonablemente puede suponerse que el otorgamiento de semejante cualidad –la autonomía o el poder legislarse– implicará o dará por sentada, para el organismo beneficiario, la capacidad menos genérica de administrarse, en el sentido de autoadministración. En otras palabras, si bien no todo organismo beneficiado con autoadministración debe gozar de autonomía, toda autonomía jalará tendencialmente a que el organismo autónomo goce “por arrastre” del principio de autoadministración para los asuntos propios. Así, la autonomía es un hecho político y no sólo administrativo. Por ello, al hablar de autonomía *sí* se trata –en contraposición a Jost *et al.*⁸⁹– de que un territorio determinado se rija según leyes propias. Actualmente, la ciencia estatal ha aclarado que esta ruptura del esquema clásico que sólo permite un Poder Legislativo desde el nivel nacional no amenaza la unidad del Estado. Dentro de éste puede crearse niveles u organismos territoriales con autonomía e incluso hacerse esto en el meso sin riesgos sistémicos y, más interesante aún, sin que por ello se llegue necesariamente al Estado federal. La existencia de

la autonomía es un hecho político y no sólo administrativo

86 Ver Carl Schmitt, *op. cit.*, pp. 138 y 139 sobre el concepto de “generalidad” como condición de la ley subyacente al Estado de derecho. Cf. Kelsen, H.: *Allgemeine Staatslehre*, Österreichische Staatsdruckerei, 1993, p. 231 y 232, para el tema de que la generalidad de la ley no debe llevar a pensar que ley es sinónimo de derecho. Para la definición material de ley como norma no sólo general sino abstracta, ver Wolff, H. /Bachoff, O.: *Verwaltungsrecht*, Munich, C.H. Beck’sche Verlagsbuchhandlung, 1974, p. 116.

87 Comparar Carro, J. L.: “El debate sobre la autonomía municipal”, en *Revista de Administración Pública*, N° 147, 1998, p. 63.

88 También en la doctrina alemana tiene fuerza la idea de no reconocerle a la norma máxima del municipio rango de ley, sino de reglamento administrativo, aunque materialmente se trate de una ley. Ver Heintzen, M.: “Das Rangverhältnis von Rechtsverordnung und Satzung”, en *Die Verwaltung*, N° 1, tomo N° 29, 1996, p. 18.

89 Es la línea deleznable de Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 377.

La existencia de gobiernos municipales dentro de un Estado unitario rompe ya el esquema clásico, aunque sin retratarse en la doctrina ni en la ideología

gobiernos municipales dentro de un Estado unitario rompe ya el esquema clásico, aunque sin retratarse en la doctrina ni en la ideología, pues, como vimos, no se suele aceptar ni nominalmente que las normas municipales de naturaleza abstracta y general (leyes en sentido material) se llamen leyes y tampoco que los concejos municipales se denominen legislativos locales. Sólo una confusión entre soberanía y autonomía podría conducir a creer que “sólo el Estado... en general puede tener autonomía política”⁹⁰.

La autonomía como componente de la cualidad gubernativa de una entidad territorial

Se acaba de optar por una definición de autonomía que en lugar de acentuar la noción de poder administrarse sin molestias burocráticas superiores (versión defensiva vigente en la CPE), subraya simple y llanamente la capacidad de poder autolegislarse⁹¹. En esa perspectiva, se constituye en componente de un nuevo concepto que es el de *cualidad gubernativa* de un organismo estatal territorial. ¿Cuáles serían los factores concurrentes para la conformación de la *cualidad gubernativa* en un nivel territorial del Estado? Podemos enumerar los siguientes:

- a) Poder darse normas con naturaleza de ley (la *autonomía* precisamente).
- b) Verse reconocidos por el ordenamiento estatal con un ámbito de “asuntos propios” y con sus correspondientes competencias⁹².
- c) Gozar de recursos fiscales, especialmente de recursos propios, como los tributarios⁹³.
- d) Elección de autoridades políticas por parte de los ciudadanos.
- e) Ser sólo susceptibles a un control de legalidad o a uno de constitucionalidad.

Si en párrafos anteriores habíamos adelantado que la simple elección democrática de autoridades del nivel intermedio –como sería en Bolivia el caso del prefecto y de los consejeros–, no era suficiente para declarar la instalación de gobiernos departamentales autónomos, era precisamente porque esa instalación suponía un paquete de hechos o fenómenos como los arriba enunciados. Más aun: *el quiebre decisivo se produce sólo como efecto de la autonomía que con las cinco premisas de la lista adquiere papel fundacional o de detonante*, con el cual recién tendrá sentido indagar la forma, intensidad, congruencia y naturaleza agregada y final del tipo

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ En la variedad de opciones de definición de autonomía hay una que en cierta forma combina lo defensivo y lo activo al declarar como dos principios primarios de la autonomía local la inmunidad (frente a la revisión judicial) y el poder de iniciación (en la gestión de los asuntos propios). Ver Clark, G.: “A Theory of local autonomy”, en *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 1980, p. 198.

⁹² Sobre las *competencias* como aspecto de cualidad de la entidad territorial en oposición a las *atribuciones* como asunto de los órganos de ésta ver Pontier, Jean-Marie: “Actualité, continuité et difficultés des transferts de compétences entre l’Etat et les collectivités territoriales”, en *Revue Française de Droit Administratif*, 19 (1) 2003, pp. 35-46. Por lo demás, la competencia, cuando es propia, en Pontier implicaría el “derecho” a no ejercerla por la colectividad territorial (p. 41).

⁹³ Sobre cómo la última reforma constitucional francesa de 2003 incorpora la garantía de un núcleo de autodeterminación fiscal basado en impuestos locales, ver Gohin, Olivier/ Cabannes, Xavier: “Compétences et ressources des communes”, en *Pouvoirs : Revue Française D’Etudes Constit. et Polit.*, (95) 2000, pp. 55-68. Comparar también la sentencia 4/1981 del Tribunal Constitucional Español, punto 14, que determina: la constitución española no garantizaría suficientes recursos *propios*, sino sólo suficientes recursos.

de cualidad gubernativa que el meso en un país adquiere, independientemente de cómo en la estructura constitucional o modo de Estado la articulación permita hablar o no de un modelo federal, compuesto o triterritorial.

El control de legalidad como máximo posible de control sobre un organismo territorial con calidad gubernativa significa que no se puede tener injerencia desde un nivel territorial superior sobre los contenidos de política pública de ese gobierno. También implica que el hecho de que el organismo territorial cuente con las bondades del principio de autoadministración o, más aun, con las de autonomía, no lo exime de impugnación por instancia competente si su gestión contraviniera la ley. Uno de los grandes desafíos de las reformas francesas de 1982 fue, justamente, quitarle todo control de oportunidad al prefecto sobre las colectividades territoriales y moderar el control de legalidad sobre ellas. Así fue como los actos de las colectividades se convirtieron en plenamente válidos con su sola publicación; se eliminó un control *a priori*; el prefecto ahora sólo puede derivar su observación a juez administrativo competente, y los actos que aún hoy deben ser obligatoriamente transmitidos al prefecto no se extienden a la gestión corriente⁹⁴.

El desarrollo legal del Art. 200/II: "la autonomía municipal consiste..."

Todo este preámbulo es necesario debido a la poco pulcra definición

que de la autonomía hace la Ley 2028 de Municipalidades en su artículo 4/I, si bien lo hace sobre la definición ya ambigua de autonomía propuesta por el mismo texto constitucional (artículo 200/II). En efecto, ya la Constitución mezcla en el artículo 200/II aspectos de *autonomía* propiamente dichos ("...consiste en la potestad normativa...") con aspectos de *autoadministración* ("...potestad... ejecutiva, administrativa y técnica"). Pero la Ley de Municipalidades agranda la confusión heredada, primero, por no desarrollar rigurosamente el texto constitucional original al incluir la noción de "potestad fiscalizadora ejecutiva" en vez de simplemente "ejecutiva", como acota claramente la Constitución. Si la intención fue aquí referirse al papel fiscalizador del concejo municipal (otra interpretación de fiscalización sólo podría ser derivada del papel de la Contraloría General de la República, que en realidad es mejor llamarlo de control⁹⁵), habrá que decir que el punto hace referencia no a la autonomía, sino al principio de la división horizontal de poderes del Estado; en este caso, local. En esa dimensión, se trata de algo más próximo a la *calidad* del Estado (de calidad puede hablarse al pensar uno en el principio del Estado de derecho) que del tema de la autonomía.

La Ley 2028 desarrolla en su artículo 4/II el concepto de autonomía de la constitución, especificando cómo se la ejerce. Pero esta suerte de concretización del concepto de auto-

El control de legalidad como máximo posible de control sobre un organismo territorial con calidad gubernativa significa que no se puede tener injerencia desde un nivel territorial superior sobre los contenidos de política pública de ese gobierno

94 Ver: http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/Orga_territoriale/accueil_organ_territ.html

95 Para más detalles sobre las categorías del sistema de rendición de cuentas, ver Estudio N° 2 de la presente serie, dedicado a la Administración Pública y la Constitución.

mía en la Ley de Municipalidades complica aun más el avance conceptual que era ya de por sí discutible en la Constitución y se inestabilizaba en el artículo 4/I de la Ley 2028, como acabamos de ver. Se vuelve a mencionar la “potestad de normar” y la de “ejecutar”, para luego incluir elementos como “libre elección” y “facultad de generar... recursos”. Pero hemos visto que conviene articular éstos no como partes del concepto de autonomía, sino como factores que junto a ella convergen en el concepto de *cualidad gubernativa*. En Bolivia, el concepto de autonomía está pensado en esa dirección defensiva analizada, y la preocupación preponderante radica en la garantía de una tranquilidad y holgura administrativas al gestionar los asuntos locales. Paralelamente, las normas constitucionales, y en especial las leyes, no han hecho otra cosa que acrecentar la indefinición del concepto. En términos generales, se interpreta “autonomía” más en el sentido de independencia o autosuficiencia, fortificando la inclinación, ya advertida, hacia una visión de lo local como ámbito de la sociedad a proteger o a respetar en su institucionalidad. Con ello, es entendible que una manera del ver lo municipal como algo integrado al Estado se haya vuelto más difícil en Bolivia.

Municipio y áreas geográficas de administración estatal

No sorprenderá, en consecuencia, que el Estado organice su territorio estableciendo lo que se llamó arriba la “pirámide de áreas geográficas de

administración” (artículo 108) y en acápite posteriores (artículo 200 y ss.) se norme constitucionalmente el régimen municipal como uno que ocupa espacialmente la misma área de la circunscripción estatal conocida como sección de provincia. Dentro de ella se sobreponen unidades submunicipales (los distritos) con unidades subseccionales (los cantones); ejercen la autoridad en las unidades submunicipales el subalcalde y el agente municipal (que la Constitución declara como supervisado y controlado por el gobierno municipal), mientras que el corregidor ejerce en las unidades subseccionales.

Comencemos el análisis con la situación constitucional de la provincia que en Bolivia, por lo que nos dice el texto constitucional, no aparece ni como asociación fija de municipios, ni siquiera como cuerpo territorial, sino como simple y pura área geográfica de administración del nivel nacional. En general, bien puede la provincia de un país ser declarada, como en España, no sólo entidad poseedora de tanta autonomía como el municipio o la misma comunidad autónoma⁹⁶, sino además que puede ser conceptualizada como parte “de la administración local” y caracterizarse como organismo “determinado por la agrupación de municipios”⁹⁷.

En segundo lugar, vimos cómo dentro del municipio (que, por así decirlo, “alquila” el espacio seccional de provincia del Estado para ejercer su territorialidad) se alza la última circunscripción del Estado llamada

96 Art. 137 de la Constitución española. Fenómeno comparable en la CP alemana, art. 28/II, donde provincia y municipio gozan por igual del principio de autoadministración.

97 Art. 141 de la CP española.

cantón. La siempre vigente discusión sobre los beneficios de una gestión pública en áreas submunicipales⁹⁸ obliga a indagar más sobre ese mundo intramunicipal. Ahora bien, en el cantón boliviano suceden cosas fuera de lo común. Para empezar, constatábamos que en los distintos niveles territoriales bolivianos no coexisten dos autoridades políticas, pero esta regla se rompe en el cantón con el corregidor, como autoridad del Estado, por un lado, y con el subcalde⁹⁹ como brazo de ejecución de las áreas desconcentradas del municipio junto al agente municipal como autoridad electa y –según la Constitución– bajo control del gobierno municipal, por el otro. Hay que añadir que las atribuciones del agente municipal se deducen recién de la Ley de Municipalidades, aunque ello se haga en una visible desconexión con el texto constitucional. Efectivamente, el agente corporiza una extraña figura: la de ser una suerte de representante del poder normador municipal (el concejo) en el ámbito cantonal, donde el legislador pareciera haber intentado un equilibrio con el subcalde (parte del ejecutivo municipal). Refuerzan esta característica peculiar del agente tanto el que se lo haga participe ocasional del concejo municipal con derecho a voz, como el que se le extienda las mismas incompatibilidades válidas para los concejales municipales¹⁰⁰. Está claro que esta figura, así legislada, es difícilmente derivable de la letra constitucional.

Más inaudita resulta ser otra idea. Pues quien delega tareas al agente no es ya el gobierno municipal, sino el concejo municipal¹⁰¹, que genera así un conflicto de diseño con la determinación constitucional de que el agente esté bajo control y supervisión del gobierno municipal. En caso de procesos de distritación intramunicipal, donde el subcalde ejercerá la dirección, es oportuno recordar que según la legislación vigente en el país, el cantón, en su calidad de área del Estado, será conservado en la medida en que se precautele su “coincidencia” con factores geográficos, sociales, culturales, productivos, etcétera¹⁰². Es entendible, pues, que, dada esta organización envejecida, la figura del agente cantonal haya sido constantemente cuestionada por su utilidad¹⁰³.

Art. 201: división horizontal de poder y voto constructivo de censura

En el artículo 201/I se establece que el concejo municipal “fiscaliza y norma”, mientras que el alcalde tiene la “potestad ejecutiva”. La experiencia de los consejos departamentales hizo explícita una vez más la esterilidad de los sistemas de contrapesos en el Estado boliviano. Fue por ello que uno de los propósitos perseguidos por el nuevo reglamento de los consejos departamentales fuera descontaminar al fiscalizador (el consejero) de labores que corresponden al ejecutivo, en especial de la función de autorizar contratos de

La siempre vigente discusión sobre los beneficios de una gestión pública en áreas submunicipales⁹⁸ obliga a indagar más sobre ese mundo intramunicipal

98 Sobre el relanzamiento en Francia del nivel submunicipal como instancia de gestión, ver Jegouzo, Yves: “Décentralisation: réformes en cours - De la loi Chevènement à la loi de démocratie de proximité”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, (4), 2000, pp. 281 y 282.

99 Art. 42/III/1 de la Ley 2028 de Municipalidades.

100 *Ibid.*, art. 42/III/6.

101 *Ibid.*

102 Art. 163/III de la Ley 2028.

103 Ver Jost *et al.*, pp. 376 y 377 para más argumentos en ese sentido.

A mediados de los noventa, el artículo 200/II de la CPE introdujo en los municipios la figura de la "censura constructiva"

obras y servicios donde el consejero, junto al prefecto, participaba hasta llegar al último eslabón de la adjudicación misma. Queda la duda de si la contaminación original del consejero departamental amparado en la Ley 1654 fue tema de diseño o reflejo de una tradición social, en realidad resistente a la especialización consecuente de los sistemas estatales. Es posible suponer que la debilidad de los recién apuntados sistemas de contrapesos en el ámbito macroestatal y del meso sean más bien fruto de una falta de división de tareas entre sistemas sociales, como tradición generalizada en la sociedad boliviana, sin que el nivel local sea la excepción¹⁰⁴. Otro dato que refuerza esta hipótesis fue el voto constructivo de censura para el nivel municipal.

A mediados de los noventa, el artículo 200/II de la CPE introdujo en los municipios la figura de la "censura constructiva" para los alcaldes que no hubieran obtenido la mayoría absoluta de votos. Es difícil, a esta altura, no reconocer en esta idea un caso didáctico de medida mal adaptada y peor diseñada, si bien la Ley de Municipalidades reparó en algo los defectos. Se introdujo una medida desconectada de su raíz, que es un sistema parlamentario donde la censura debe estar equilibrada con la disolución del Parlamento¹⁰⁵. Pero la práctica socioestatal en Bolivia no sólo es ajena a esa tradicional forma de gobierno, sino que desconoce la responsabilidad

de tipo político como distinta de una civil o penal¹⁰⁶. Ahora bien, vale la pena poner un matiz. Pues si, por un lado, podría decirse que la responsabilidad política es el vértice donde se suscita la querrela sobre visiones estatales de mediano y largo plazo, cuya sustancia es asunto surgido de decisiones y operadores en el proceso democrático (mediante variables como el voto y los partidos), por otro lado, es imperioso considerar un espacio de rendición de cuentas ubicado entre esta dimensión política y una que, sin reducirse al control de la licitud de los actos de la administración (la responsabilidad administrativa), ocupe un campo de control de la obtención intrínseca de resultados e impactos; o sea, sin cuestionar el sentido de la política, pero averiguando la potencia con la cual se traduce ésta en efectos de gestión pública¹⁰⁷.

Art. 202: La constitucionalización de las mancomunidades y su empaque

Queda finalmente el tema de constitucionalización de las mancomunidades sucedida en la reforma de 1994. Es sugestiva la propuesta de Jost *et al.* de considerar el aspecto mancomunitario como algo que debería abordarse en la ley y no en la Constitución¹⁰⁸. Ellos argumentan sobre la naturaleza contractual de la figura mancomunitaria y su búsqueda de soluciones a problemas específicos (proyectos). En general, el fenómeno mancomunitario de los últimos años ha recibido un sobredi-

104 Una discusión general sobre diferenciación y modernización de la sociedad se tiene en Elias, N.: *Über den Prozess der Zivilisation*, Band II, Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, 2004

105 Cf. Löwenstein, K.: *Versassungslehre*, Mohr Siebeck, p. 83.

106 Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 381.

107 Para más detalles sobre el concepto de "impacto" en el marco de la fiscalización, ver Estudio N° 2 de la presente serie, dedicado a la Administración Pública y la Constitución.

108 Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 382.

mencionado, por no decir emotivo, valor que responde a varias causas. Por un lado, está la ausencia de una tecnología relativamente efectiva que permita operar procesos de gestión pública “a escala espacial”¹⁰⁹. Por otro lado, el papel conflictuado del nivel departamental, en un modelo municipalista de descentralización como el boliviano, es uno de los primeros obstáculos para que no se pueda calibrar óptimamente el Estado al distribuir competencias atendiendo la escala espacial de provisión, pues uno de los actores cruciales (el meso) está sistemáticamente subordinado a la perspectiva localista. Se debe añadir que, según la percepción de la ideología municipalista aún imperante en Bolivia, la sensación de que las mancomunidades finalmente son operadores locales inspira, por decirlo de otra manera, confianza, pues en el intento de un ajuste de escala hacia arriba por medio de la mancomunidad soslayando el nivel meso, se garantiza que todo seguiría quedando en local. Del mismo modo repercute la insuficiente distinción entre espacio y territorio, lo cual incita a convertir lo que son necesarios arreglos de gestión espacial entre municipios para resolver temas específicos en complejos y densos conglomerados territoriales. Finalmente, está claro que al tratar de territorializar instrumentos espaciales de gestión pública se elude adicionalmente otra vía genuina de encaramiento, que debe considerarse cuando lo local recla-

mara territorio y ya no sólo arreglo contractual espacial; vale decir, se desaprovecha una política sistemática de fusión municipal¹¹⁰.

Art. 201/I: autonomía municipal frente a la creación de impuestos

Es éste el lugar para indagar mejor el párrafo I del artículo 201 sobre la ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional en el caso concreto de la creación tributaria que, como se vio, sigue el esquema clásico de ser asunto del legislativo nacional. Los gobiernos municipales pueden crear tributos, pero con dos condiciones: sólo del tipo “tasas y patentes” (artículo 201/I), y con aprobación del Senado (artículo 66/4). Muchas veces se ha desprestigiado sin mayor reflexión el poder del Senado para aprobar tasas y patentes, calificándolo como “uno de los tantos efectos del centralismo”. Sin negar que algo de ello ocurra, existe, no obstante, otra lógica que nada tiene que ver con eso. Pues es justamente la ruptura del monopolio legislativo del nivel nacional la que aconseja al legislador constitucional a instalar inmediatamente un control compensatorio de la ruptura del monopolio legislativo, cuya esencia, por tanto, no debería confundirse necesariamente con “centralismo”. Que incluso en esta lógica el papel específico del Senado pueda ser prescindible, es también cierto, pero otro tema. En realidad, puede eliminarse la intermediación del Senado y dejar el tema al control de constitu-

El papel conflictuado del nivel departamental, en un modelo municipalista de descentralización como el boliviano, es uno de los primeros obstáculos para que no se pueda calibrar óptimamente el Estado

109 Para una recapitulación de enfoques geográficos y no geográficos sobre escala en relación a espacio, lugar, entorno y el efecto sobre ellos de la producción, el consumo y la reproducción social, ver Marston S. A.: “The social construction of scale”, en *Progress in Human Geography*, vol. 24, Nº 2, 2000, pp. 219-242 (24). Ver igualmente la constitucionalización del concepto de escala espacial en la reciente reforma de la Constitución francesa, art. 72.

110 Para un enfoque espacial sobre lo mancomunitario y las directrices de un reencuzamiento, ver *Dictamen...*, Componente I.

cionalidad, pues se trata de controlar el respeto a los límites de la Constitución sobre aspectos de tributación. Por ello, la figura de la aprobación senatorial no sólo existe por razones de homogeneización, léase de no duplicación impositiva¹¹¹. Pero justamente, este último aspecto de la armonización interterritorial de dominios tributarios es, sin duda, otro ejemplo de la naturaleza no centralista del control del Senado; aparece más bien como uno de los factores de sana y necesaria *centralidad* de toda gestión estatal.

3.3. Análisis del campo disperso

Se ha hecho hasta aquí una revisión cualitativa de los llamados campos modulares de la CPE; queda ahora por analizar el campo de los aspectos dispersos y, como cierre, una discusión con las implicaciones del campo del pórtico constitucional según las definiciones adoptadas en las páginas precedentes.

3.3.1. Variables económico-financieras

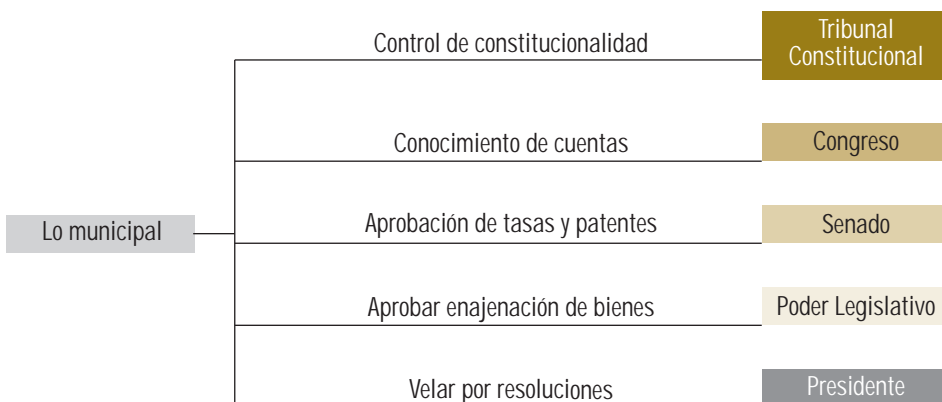
A continuación se procede a ordenar las referencias económico-financie-

ras de lo territorial en lo disperso, agrupándolas en las referidas sólo a los municipios, las que lidian con municipios y departamentos y las relativas sólo a los departamentos.

El municipio y los controles sobre él

La mayor carga en la parte dispersa la lleva el tema fiscal y económico. Dentro de él existe un grupo de normas referidas a: i) los municipios y los tributos desde una perspectiva concentrada en la constitucionalidad de su creación; ii) los municipios y la enajenación de sus bienes con autorización legislativa; iii) los municipios y su dependencia del Senado para tasas y patentes; iv) los municipios y el sometimiento de sus resoluciones al control del presidente de la República, y v) los municipios y su obligación de informar al Congreso sobre la ejecución de cuentas de “rentas y gastos”. Como se puede colegir (ver gráfico 12), se trata de un grupo de relaciones de control desde instancias nacionales; más concretamente, desde las tres ramas del Poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) sobre el nivel municipal.

Gráfico 12: Control sobre lo municipal en la Constitución



111 A eso la circunscriben Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 380.

En cuanto a la relación Congreso-municipios en el contexto de la información de ejecución contable del sector público, si bien corresponde al Poder Ejecutivo presentar los presupuestos tanto del nivel nacional como del departamental a consideración del Poder Legislativo (artículo 96/7) y hacer lo propio con las cuentas (artículo 59/11), no se deduce de allí que los municipios queden eximidos de *presentar informe* al Congreso sobre sus cuentas, como manda precisamente el artículo 152; esto contribuye a cerrar adecuadamente en los procesos de contaduría pública la globalidad del ingreso y egreso del Estado. Queda abierta la discusión de hasta qué punto es adecuado deducir que el término “entidades autónomas” del artículo 152 de la CPE atañe a los municipios¹¹². Como la práctica legal boliviana ha dado una respuesta positiva –más allá de su rigor–, tenemos que confirmar que no es sólo a la Contraloría, sino al Congreso mismo al que los municipios deben remitir ejecuciones presupuestarias, además de hacerlo al Ministerio de Hacienda¹¹³.

Pasemos ahora al segundo grupo, donde se relacionan simultáneamente la administración departamental con la municipal.

Art 146: la división de rentas y la clasificación de ingresos por nivel territorial

El conglomerado conceptual sobre “división de rentas” y “clasificación

de ingresos” y la relación con los niveles territoriales se introdujo en la Constitución de 1938 y hasta hoy se mantiene en lo sustantivo. Conoce algunas variaciones en la Constitución de 1961¹¹⁴, que son actualmente vigentes. Así, el enunciado de 1938 de que las rentas territorialmente divididas se “administrarán independientemente por los tesoros” se sustituye por “se invertirán independientemente”. Más interesante es que, desde 1961, esa inversión de las rentas, además de tener que hacerse en “conformidad a los respectivos presupuestos” (lo cual viene desde 1938 y se mantiene), se hará en relación con un “plan general de desarrollo económico y social del país”.

En este trabajo se explicará la hipótesis de que la significación constitucional del juego textual “división de rentas” del Estado (artículo 146/I) y “clasificación de los ingresos” (artículo 146/II) por nivel territorial no radica en las palabras “rentas” e “ingresos”, sino en el juego terminológico entre “división” y “clasificación”. Para sustentar esta hipótesis, previamente tenemos que demostrar que “renta” funge en la CPE prácticamente como sinónimo de “ingresos”; si bien se podría partir de que con “rentas” se piensa en ingresos de tipo básicamente tributario¹¹⁵. Lo último no tiene respaldo suficiente. Por lo tanto, es más probable que la Constitución haya intercambiado entre “rentas” e “ingresos” de mane-

Queda abierta la discusión de hasta qué punto es adecuado deducir que el término “entidades autónomas” del artículo 152 de la CPE atañe a los municipios

112 Discusión sobre este punto en Estudio N° 2 de la presente serie, dedicado a la Administración Pública y la Constitución.

113 Principio dispuesto por el art. 11 de la Ley 2042 de Administración Presupuestaria, que consigna al Ministerio de Hacienda como el receptor de información de ejecución presupuestaria aunque el tenor generalizado de la Ley de Municipalidades 2028 se concentra en obligaciones de información contable frente a la Contraloría (ver op. cit., art. 44/25).

114 Ciro Félix Trigo: *Las Constituciones...*, p. 627.

115 Ésta es la premisa de Jost *et al.*, p. 311: “rentas... producto del cobro de los diferentes impuestos internos, aduaneros y regalías”.

La Constitución iguala aquí excepcionalmente a tres niveles territoriales en lo que a beneficiarse de ingresos fiscales atañe

ra trivial. De hecho, la CPE parece diferenciar “rentas” de “impuestos”¹¹⁶. “Rentas”, entonces, no significa otra cosa que ingresos del sector público en general. Cuando la CPE, en su artículo 59/3, habla de que el Legislativo debe aprobar la contratación de empréstitos que comprometan las “rentas generales del Estado”, no puede querer normar un control de sostenibilidad financiera sólo circunscrito a ciertas parte de los recursos de una entidad territorial sin tomar en cuenta el flujo de ingresos completo. De hecho, las prefecturas bolivianas pueden operar con préstamos en función de una capacidad de pago controlada desde el Ministerio de Hacienda de acuerdo con los ingresos propios que tiene esta corporación territorial, que, a diferencia de lo que sucede con los municipios, no tiene ingresos por efecto de captaciones tributarias propias. Que “rentas” quiere decir “ingresos” se pueda inferir de lo que señala el historiador Alcides Arguedas al referirse al informe al Congreso sobre el déficit de la hacienda boliviana durante la presidencia de Tomás Frías en 1874: contrapone en su redacción “rentas” a “egresos”¹¹⁷. Por lo demás, tampoco ayuda mucho acudir a la definición proveniente de la ciencia económica, que suele reservar el concepto de ‘rentas’ para pagos a los factores de producción¹¹⁸, lo que en ese caso permite hablar de gravar las “rentas” *con* impuestos¹¹⁹ antes que hacer pasar a aquéllas por éstos.

En realidad, el artículo 146/I que declara la “división de rentas del Esta-

do” lo que a juicio nuestro hace es *constitucionalizar el principio de la territorilización del fisco*, y lo hace para sólo tres niveles. Su importancia no está, por tanto, en si se trata de “recursos”, “rentas”, “contribuciones” o “ingresos” (términos que circulan en la CPE); sino más bien en la estructuración principista de los recursos fiscales del Estado desde una dimensión claramente territorial; y haciéndolo para tres niveles, ni uno más ni uno menos.

Una vez que en el artículo 146/I la Constitución ha segmentado en tres niveles los ingresos fiscales, manda en el 146/II a que la ley “llene” de recursos y con algún criterio de sistematización (“clasifique”) cada una de las tres cestas territoriales. Que aquí hable de “ingresos” y allá de “rentas” permanece como un asunto trivial.

Art. 146/III: la “división” y la “clasificación” y su efecto de negación indirecta de ingresos para provincias, cantones y mancomunidades

Otro detalle importante es que, de manera inesperada, la Constitución iguala aquí excepcionalmente a tres niveles territoriales en lo que a beneficiarse de ingresos fiscales atañe. Pudo haber mencionado sólo al nivel nacional y al municipal con el argumento de que la prefectura no es más que una instancia desconcentrada. Pero ya en las disposiciones sobre la presentación de presupuestos nacionales y prefecturales (artículo 96/7) se nota que la prefec-

116 Ver art. 96/9 y el art. 93 de 1938.

117 Arguedas, A.: *Historia general de Bolivia*, (1922), La Paz, Gisbert & Cia, 1975, p. 356.

118 Comparar Seldon, A/Pennance F.: *Diccionario de Economía*, Oikus-tau ediciones, 1975, p. 472.

119 Ver Barros de Castro A./Lessa C.: *Introducción a la economía*, Siglo XXI editores, 1974, p. 95.

tura es más que simple área geográfica de administración. Pudo también la Constitución, a esta altura, haber omitido al municipio respetando la visión defensiva de lo local, que despacha al régimen especial entre lo familiar y lo militar. Contrariamente, aquí la Constitución determina que, en este contexto, el nivel municipal no es menos que el nivel nacional y el departamental. ¿Significa esto que una provincia no deberá manejar recursos? No necesariamente, como da a entender la Ley 1654, donde subprefectos y corregidores podrán administrar recursos que “les fueren asignados”¹²⁰. ¿Dónde entonces radicaría la peculiaridad del mensaje constitucional? En el hecho de que sólo son tres niveles los que pueden acceder a un paquete determinado de fiscalidad territorial bajo ningún concepto reducido; además, a simples transferencias condicionadas de estricta utilización desconcentrada. Al contrario, se tratará de un acceso a un paquete múltiple: recursos de origen tributario, disposición de ingresos por concepto de tasas, por empréstitos, o por baja de activos; y para lo subnacional, de transferencias *no* condicionadas. En este contexto es pertinente la insinuación analítica de Jost *et al.*, de interpretar este artículo también como una negativa *indirecta* del derecho que tienen provincias y cantones¹²¹ a tener “renta” o “ingresos” con la calidad, amplitud, seguridad y volumen que constitucionalmente se confiere a los tres niveles territoriales del Estado. Con todo, no se debe perder de vista que

la *calidad* de los ingresos para los tres niveles tiene que ver con una categoría fundamental: la de los ingresos de naturaleza tributaria. Pero hay que añadir: *independientemente de que esas fuentes estuvieran conferidas o no a un nivel territorial con algún margen de poder sobre ellas*. Esta condición se impone por la aparición, entre los tres niveles referidos en el artículo 146 de la CPE, del nivel departamental como igualmente válido desde la perspectiva de la “división de rentas” que, al no tener como en el caso del municipio, dominio tributario propio, acota de manera peculiar la relación de los ingresos de los niveles territoriales con el ingreso relacionado a fuentes tributarias. Si se sostuvo que en el artículo 146/I la categoría “rentas” no se reduce a ingresos de tipo tributario o por explotación de recursos naturales, por lo visto, la forma de relacionamiento con ingresos de tipo tributario es más diversificada desde el momento en que entra en juego el nivel departamental.

Para entender mejor este punto, veamos rasgos de la fiscalidad territorial vigente. Con claro margen de poder se confiere al nivel municipal, por ejemplo, un juego determinado de impuestos, como el impuesto a la propiedad inmueble o el de automotores; priman aquí una potestad normativa parcial (alícuotas sobre la base gravable) y una potestad administrativa plena (recaudación), como plena puede considerarse la potestad sobre el rendimiento de esos impuestos¹²².

No se debe perder de vista que la calidad de los ingresos para los tres niveles tiene que ver con una categoría fundamental: la de los ingresos de naturaleza tributaria

120 Art. 9/d de la Ley 1654.

121 Ver Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 312.

122 Para el juego de impuestos municipales ver Ley 1551, art. 19, y su ampliación con el art. 99 de la Ley 2028 de Municipalidades.

El cantón está articulado a la pirámide de áreas geográficas de administración del nivel nacional, y más bien se impone una relación trunca entre municipalidad y cantón

Una situación distinta se tiene en lo departamental, que no cuenta con ingresos por impuestos conferidos al nivel meso; pero, como a pesar de ello aparece, según el texto constitucional, junto al nivel nacional y municipal como uno de los tres sujetos beneficiados con la “división de rentas” del Estado, tiene que buscarse alguna explicación adicional. Ésta viene dada en la medida en que por “ingresos relacionados a impuestos” se incluya la relación de la prefectura con éstos, “aunque sea” mediante la figura de la “coparticipación” en una canasta nacional de impuestos.

Interpretadas así las cosas en este contexto, no cabría la opción de hacer de las mancomunidades del artículo 202 sujetos con derecho a coparticipación, pues la Constitución es limitativa en cuanto a qué niveles del Estado son susceptibles de ser beneficiados con la “división de las rentas”, según estipula el artículo 146/I. A propósito de lo avanzado hasta aquí, no se puede seguir la deducción de Jost *et al.* en este punto: de que conforme a la división política del país, al eliminar a provincias y cantones de la “división de rentas”, se ratificaría que la “administración y el funcionamiento de las provincias y de los cantones son dependientes y centralizados por la prefectura y la municipalidad, *respectivamente*”¹²³. Hemos visto que el cantón está articulado a la pirámide de áreas geográficas de administración del nivel nacional, y más bien se impone una relación trunca entre municipalidad y cantón.

Art. 146/III: La “recaudación” no centralizable de los “recursos” por nivel territorial

Pero al tema de las “división rentas” y de “clasificación de ingresos” por nivel territorial se añadirá, en el artículo 146/III, el término “recursos”, tanto en su opción departamental como en la municipal dentro de la prohibición de que la potestad recaudatoria desconcentrada del Tesoro Nacional conlleve un traslado de esos recursos al nivel nacional¹²⁴. Es probable que se pretenda aquí evitar que los principios de territorialización fiscal se vean subrepticamente horadados por mecanismos que, trajinando recursos subnacionales hacia el centro para luego devolverlos abajo, generen en ese juego poder del nivel nacional sobre los márgenes de gasto de la administración subnacional.

En términos generales, podemos concluir que la complejización de términos del artículo 146 (“rentas”, “recursos”, “ingresos”) es definitivamente barata en términos sustantivos y, por ello, evitable en un futuro diseño constitucional. Desde un punto de vista histórico, es posible añadir dos elementos. Primero, que viene de 1938 el concepto de “ingresos” como potencialmente genérico de “rentas”¹²⁵. El artículo 19 de la Ley 1551 de Participación Popular tampoco es pulcro en este contexto. Pretende generalizar una clasificación de los ingresos del Estado, pero para el nivel nacional y el local se reduce a tomar en cuenta a los de origen tributario. En realidad, clasifica sólo aquella parte de los ingre-

123 En Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 312 (cursivas nuestras).

124 Este esquema aparece sin mayores cambios en la Constitución de 1938. Ver Urioste, *op. cit.*, p. 213.

125 Comparar art. 111 y art. 117 de la Constitución de 1938.

Ley Orgánica de Administración Departamental de 1932 (LOAD)

De esta norma que fuera vetada en 1932 por el Poder Ejecutivo y cuyo origen radicaba en el referéndum de 1931, puede destacarse lo siguiente. Por un lado, introducía un concepto sustancial para la consolidación de una colectividad territorial: el reconocimiento de “intereses y negocios propios”. La apertura de un ámbito de asuntos propios se compensaba con una cláusula estándar de la condición federal de Estado, que consiste en habilitar la intervención nacional, incluso en los asuntos propios del departamento, siempre y cuando se restrinja a hacer cumplir “sentencias de tribunales” resistidas por las autoridades departamentales, con lo cual ceñía la intervención a parámetros claros de control de legalidad y no de mérito. Complementa esta intervención con otra referida a la resistencia de autoridades subnacionales en la ejecución de los intereses nacionales. Este principio también de la condición federal es fundamental, pues posibilita la figura del desdoblamiento de un solo órgano (descartándose en la LOAD, por tanto, el de la dualidad) que atienda simultáneamente lo propio y lo nacional mediante el prefecto, pero quedando éste bajo vigilancia de la asamblea, en tanto jefe de la administración departamental y bajo dirección del Poder Ejecutivo, en tanto ejecutor de normas nacionales. A diferencia del primer tipo de resistencia, en esta otra, el nivel central podrá intervenir mediante un comisario a favor de la seguridad interna del departamento durante un juicio. Mientras con este modelo se aclara que el carácter electivo de una autoridad subnacional no la exime de la preeminencia de la ley so pretexto de responder a sus votantes o de defender un tema “regional”, el otro lado recuerda la integración de la corporación territorial meso, que podrá ser incluso coercitiva, a las necesidades de unidad del Estado.

Las asambleas se conforman mediante voto directo con un asambleísta por provincia y cuatro por capital departamental, son también parte de ella los diputados y senadores correspondientes. Se renueva en una mitad cada año; cada asambleísta (“procurador”) dura dos años en su curul. Se establece que la asamblea, además de elegir a los senadores, normará mediante ordenanzas los asuntos de la colectividad departamental y podrá crear impuestos regionales, además de decidir sobre créditos, vialidad, instrucción y empresas regionales (el costo de policía se carga al departamento). El prefecto, por su lado, es designado por el presidente de la República, de una terna elevada por la asamblea; y así se procederá con el tesorero, los subprefectos y la cabeza policial (a diferencia del sistema militar, la policía pasaba a dominio del departamento), quienes son designados por el prefecto de ternas de la asamblea. Una conclusión determinante es que esta ley orgánica no confiere a la corporación territorial poder legislativo, y es lógico y acertado que sus diseñadores en ningún momento hablen de “gobiernos departamentales”. No es sorpresa pues que el texto de 1931 propuesto al referéndum, y que le subyace, hable de “descentralización administrativa”. En consecuencia, el modelo de 1932 es una versión avanzada de un diseño hasta hoy no superado en su congruencia de desconcentración por corporación territorial. Habla a favor de ello, *grosso modo*: dominio tributario propio, elección directa de parte sustantiva de autoridades, control de legalidad y no de mérito; reconocimiento de “asuntos propios”, aunque no se rompe el monopolio legislativo del nivel nacional a favor del meso. En cuanto a las labores de fiscalización, la asamblea puede llegar hasta el “juicio de separación” sustanciable en la corte del distrito más próxima, no sólo por ilicitud de actos, sino por “negligencia” o “mala administración”, todo lo cual se puede iniciar tanto por el Ejecutivo nacional como por la asamblea departamental, con debido proceso. Esta parte es reveladora por lo siguiente: por un lado, traslada la decisión de remoción a un órgano jurisdiccional y, por otro lado, anticipa lo que hoy se entendería como “responsabilidad ejecutiva”. La contundencia de su diseño deja a la LDA actual como una caricatura.

sos del Estado de origen tributario y las regalías.

En segundo lugar, se puede afirmar que esta perceptible preocupación de la fiscalidad territorial, notoria en la Constitución de 1938, tiene su origen en los debates de 1932 en torno a la propuesta de reforma VII sobre la descentralización adminis-

trativa, cuya ley orgánica fuera finalmente vetada en 1932 por el Ejecutivo (ver síntesis en el recuadro).

Art. 146/I y III: Modularización del gasto territorial y límites a la independencia de inversión

Además de la discusión en torno al artículo 146 sobre “división” contra “clasificación”, el 146/I propone un

segundo bloque de cuestiones: i) consagra una “modularización territorial” de la inversión desde los respectivos tesoros; y ii) establece que todo nivel no podrá evitar que esa inversión, por muy “independiente” que sea en su ejecución, deba adecuarse al plan estatal de mediano plazo. Para comenzar, la Constitución busca ahora sellar la territorialidad fiscal introducida con las ideas de “dividir” y “clasificar” recursos fiscales para que no quede en la mera formalidad y acaben los niveles nacionales instruyendo el detalle o dirigiendo al menudeo el ciclo presupuestario de cada órgano subnacional. En esta garantía por una suficiente soltura administrativa en el ciclo de ejecución presupuestario radica el concepto de “independencia de inversión” introducido al texto constitucional. Pero, por otro lado, la Constitución inmediatamente enmarca esa independencia mediante i) el principio de conformidad respecto al presupuesto que, no se olvide, se valida por aprobación del legislativo respectivo (Congreso/concejo), y por medio de ii) una relación con el “plan general de desarrollo económico y social del país”. Nuevamente vale la pena insistir en la igualación de excepción que la Constitución hace aquí al extender a los tres niveles territoriales la idea de “en relación al plan general”. En este punto existe un embrión analítico crucial, aunque forzado sería endilgárselo en ese preciso sentido a la Constitución. Como veremos al final, puede ser tiempo de comenzar a pensar que el plan del nivel nacional no debería imponerse sobre los

niveles subnacionales, sino que los tres niveles deberían relacionar su respectiva inversión; independientemente motorizada, al plan general de desarrollo del Estado en su conjunto; los tres niveles por igual.

Art. 153/I: Prohibición de sistemas protectores desde los niveles territoriales

En el artículo 153/I se establece para los dos niveles subnacionales la prohibición de creación de sistemas protectores o prohibitivos entre circunscripciones. Éste es un tema cuya relevancia es directamente proporcional al grado de complejización de la organización territorial del Estado; en otros términos, a la medida en que éste se embarque en un viaje que abandona el modo de Estado llamado unitario; enrumbando hacia las costas de modelos federales. Para comenzar, por las consideraciones más generales, apuntemos que la doctrina constitucional francesa en este punto ha explicado la resistencia francesa legendaria contra procesos de diferenciación interterritorial; por ejemplo, en el mandato de proteger la igualdad de los ciudadanos. Esta polémica se ha reavivado con la constitucionalización de marzo de 2003 de la ya analizada “experimentación”¹²⁶, a la que se pueden adherir las colectividades territoriales francesas¹²⁷. Actualmente, se comprende que no debe eliminarse, so pretexto de la igualdad entre los ciudadanos, opciones para que los territorios puedan variar sus políticas, aunque así se generara diferenciación entre

126 Para esta polémica ver Pontier, Jean-Marie: “La loi organique relative à l’expérimentation par les collectivités territoriales”, *L’Actualité Juridique. Droit Administratif*, (32), 2003, pp. 1715-1723.

127 Ver nuevo art. 72 de la CP de Francia.

las personas. La creciente convicción por dotarse de cláusulas constitucionales que protegen una mínima calidad de bienes y servicios básicos estatales¹²⁸ erige un muro de contención contra ejercicios de diferenciación que pudieran rebasar el límite de lo “socialmente tolerable”. En el caso alemán, se introdujo la figura de activar derecho nacional si la legislación del meso concurrente implicara poner en riesgo “las condiciones de vida equivalentes” entre los ciudadanos¹²⁹, aunque inmediatamente la misma Ley Fundamental alemana incluye una salvaguarda para suspender dichas medidas uniformizadoras cuando hayan cumplido su cometido, y así, por ley nacional, se devuelva al meso la legislación sobre el tema correspondiente¹³⁰.

Por otro lado, la redacción de la Constitución boliviana da a entender que si, por ejemplo, un municipio creara un sistema económico protector, su improcedencia constitucional no estaría dada de hecho, sino sólo en tanto que ésta “afectara” a otras circunscripciones¹³¹. En este contexto, puede afirmarse, complementariamente, que no se extiende lo dispuesto por el artículo 153/1 a medidas de incentivos a la inversión privada, por mucho que ésta incluya liberaciones al pago de impuestos, si bien respetando la reserva de ley¹³².

La administración departamental como parte del ejecutivo nacional

Un tercer grupo de asuntos dispersos de lo territorial, de contenido económico-financiero, se establece en relación exclusiva con los departamentos. La fuerza aquí –no extensible a los municipios, pues se trata de algo a procesar en el marco de la división horizontal de poderes entre Ejecutivo y Legislativo del nivel nacional (incluido el desconcentrado territorial)–, se encuentra en procedimientos de aprobación, tanto del presupuesto como de la ejecución de cuentas de la administración departamental por parte del legislativo.

Se establece, igualmente, que será el Poder Legislativo el que determine el carácter departamental de las contribuciones; no queda claro por qué se saca aquí al nivel municipal (artículo 59/2). Nuevamente, aquí aparece un término que colinda con otros ya vistos, como “rentas”, “recursos”, “ingresos”. El texto constitucional es, una vez más, demasiado laxo en el empleo de términos emparentados. Se puede interpretar “contribuciones” como “impuestos”¹³³, en cuyo caso la determinación de su carácter departamental no tiene mucho sentido, habida cuenta del recordatorio hecho arriba, de que los departamentos en Bolivia no tienen dominio tributario propio. Como ya sabemos que será por ley que se clasifica los ingresos

El texto constitucional es, una vez más, demasiado laxo en el empleo de términos emparentados

128 Ver, por ejemplo, art. 158/1 de la CP de España y art. 119 de la CP de Italia.

129 Art. 72/1 de la CP alemana.

130 Art. 72/3 de la CP alemana.

131 Para un análisis teórico sobre desde dónde hay discriminación territorial, ver Hellerstein, W.: “Commerce Clause Restraints on state tax incentives”, en *Minnesota Law Review*, vol. 82, N° 2, 1997 p. 419.

132 Ver el tenor del art. 104 de la Ley 2028 de Municipalidades que vincula “exenciones tributarias” a las limitaciones del art. 153 de la CPE. Para un caso reciente sobre el tema ver el art. 7 de la Ley 2685 de Promoción Económica de la Ciudad de El Alto, de mayo de 2004.

133 En la línea de Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 124.

por niveles, y las “contribuciones” son parte de ellas, entonces sólo podemos avanzar algo diciendo que la determinación del carácter nacional o departamental de las contribuciones parece ser un anticipo impreciso del precepto de la “clasificación de ingresos” del artículo 146/II, ya analizado. Con todo, la idea de este artículo parece focalizarse, en realidad, sobre quién en este punto puede tener la iniciativa (puede ser el Poder Ejecutivo) y quién la última palabra en la creación de impuestos. La potestad más general y clásica de que el Legislativo apruebe la imposición de impuestos se mezcla aquí con su imputación territorial ambigua, que se aclara mejor en la misma Constitución, en el artículo 146.

3.3.2. El Senado boliviano como cámara territorial

La manera en la cual se conforma el Senado boliviano aparenta tener una intención territorial de corte federal, si se toma en cuenta que, a diferencia de lo que sucede en la conformación de la Cámara Baja, con la mitad de sus miembros elegidos por principio proporcional, la Alta reconoce tres senadores por departamento, independientemente de su población. En qué medida se produce un efecto de control territorial desde la Cámara Alta boliviana, depende de factores relativos al diseño de modalidades de sus conformación, sus atribuciones y la dinámica política como tal. En el primer caso, se constata que el efecto territorial potencial de “tres senadores por departamento” se ve

contrarrestado por tratarse de una elección temporal y políticamente *simultánea* con la del presidente de la República y la Cámara Baja¹³⁴. Una opción de verdadero quiebre desde una cámara territorial se produce, por ejemplo, cuando la dinámica de renovación del Senado está separada de la de los otros Poderes. Desde la recuperación de la democracia en 1982, hubo preponderancia en el país de una coincidencia política entre presidente, diputados y senadores, con lo cual, independientemente del potencial papel territorial del Senado boliviano, ni siquiera la mecánica general de la división horizontal de Poderes jugó un rol determinante.

Por lo demás, una revisión de las atribuciones de la Cámara Alta boliviana muestra lo neutras que éstas son desde la perspectiva territorial¹³⁵. En efecto, el principal papel del Senado está circunscrito a ser cámara de control interno del Poder Legislativo por su función de instancia revisora; y funge como dispositivo de división del Poder frente a los otros Poderes del Estado en tanto enjuicia a máximas autoridades judiciales, interpela ministros de Estado, propone a altas autoridades en organismos de control, designa autoridades jerárquicas, además de los embajadores, y da su asentimiento para el escalafón militar superior, entre otras cosas. No tiene, pues, tareas explícitas territoriales de presentación o resguardo de intereses subnacionales como establecen otras Constituciones para las Cámaras Altas¹³⁶, que no

134 Arts. 85 y 86 del Código Electoral.

135 Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 105.

136 Ver esta explicitud formal en la CP de España, art. 69/1 (“Cámara de representación territorial”); en la CP de Francia, art. 24 (el senado “...asegura la representación de las colectividades de la República”); en la CP de Alemania, art. 50 (“Por medio del consejo federal [equivalente del Senado] actúan los países [componentes meso de la federación] en la legislación y la administración de la Unión...”).

sea la referida a aprobar ordenanzas municipales de tasas e impuestos, que es una tarea de mero control jerárquico.

Que esta realidad no radica en la naturaleza unitaria del Estado boliviano, lo demuestra el caso del Senado francés, que, por mandato constitucional, está allí para “asegurar la representación de las colectividades territoriales de la República”¹³⁷. Es por demás llamativa su composición local, donde la circunscripción es la provincia, que produjo que en 2002 alrededor del 95% del colegio electoral que elige al Senado fueran concejales municipales y los que acabaron siendo senadores pudieran además ser munícipes activos¹³⁸. La nueva reforma constitucional de marzo de 2003 ha lanzado una señal inequívoca sobre el efecto territorial al establecer que proyectos de ley que afecten la organización de las colectividades territoriales deberán ir primero al Senado¹³⁹. Si añadimos que el Senado francés rompe la simultaneidad, pues se renueva en una mitad cada tres años y cada senador ejerce un mandato de seis años, se vislumbra una evolución que, justamente, es todo lo opuesto a la que vimos en Bolivia sobre aspectos de atribuciones y de diseño. Para el caso de la Cámara Alta francesa, eso abre verdaderas opciones de efecto territorial.

Un ejemplo clásico y desarrollado de Cámara Alta de consagrados efectos territoriales es la del Consejo Federal alemán, que, a diferencia

del caso francés, viabiliza sólo la fuerza del meso y no la del nivel local, en estricto y predecible apego al modo de Estado federal vigente allí. En el caso del Consejo Federal alemán, se rompe también la simultaneidad, pues la conformación de la Cámara Alta depende de la dinámica de las distintas elecciones regionales, donde los miembros de ésta son funcionarios del Poder Ejecutivo de cada gobierno meso. Si este diseño de conformación sienta las bases para posibilitar efectos territoriales efectivos, la operativa misma es contundente, pues la Cámara Alta territorial alemana tiene un poder de veto definitivo en leyes llamadas “de aceptación”, como categoría que reúne a toda iniciativa legislativa que pudiera afectar las finanzas del meso, sus márgenes de administración o la reforma de la Constitución. Se estima que una mitad de las leyes nacionales alemanas caen en esta clasificación¹⁴⁰.

Los efectos territoriales de una Cámara Alta, como se acaba de ver, dependen de factores de diseño agrupados, por un lado, en aspectos como la simultaneidad de conformación entre órganos supremos del Estado, los principios de asignación de curules, la naturaleza de las circunscripciones electoras, y, por otro, en las atribuciones concretamente otorgadas a la Cámara Alta en cuestión. Es por ello que no es convincente argumentar¹⁴¹ que modelos de conformación de estas Cámaras Altas, incluso en Estados federales, surgidas del voto directo (el

Un ejemplo clásico y desarrollado de Cámara Alta de consagrados efectos territoriales es la del Consejo Federal alemán

137 Art. 24 de la Constitución francesa.

138 Ver en relación al senado francés: <http://www.senat.fr/role/instit.html>

139 Sobre la hipótesis de este reforzamiento territorial del senado francés, ver Rihal, *op. cit.*, p. 221.

140 Para el caso del Consejo Federal alemán, ver www.bundesrat.de

141 Ver en esta línea cuestionable Aja, Eliseo: *El Estado Autonomico*, Alianza Editorial, 2003, pp. 45 y 257.

En Bolivia se carece del desarrollo del concepto de 'entidad territorial' como sujeto receptor de las transferencias de competencia en un ordenamiento territorial determinado

caso de Estados Unidos desde la Enmienda constitucional XVII de 1913) o por decisión de las legislaturas meso (Austria¹⁴²), implicarían una excesiva politización del órgano; o que el simple hecho del voto directo (a diferencia del modelo alemán) privaría al Senado así conformado de una verdadera identidad de cámara territorial. En realidad –y sin entrar en el análisis de las atribuciones de las Cámaras Altas de los países comparados–, los juegos partidarios se producen de igual forma en el modelo alemán, y la conformación por voto del Senado norteamericano se hace finalmente desde una circunscripción meso; en otros términos, por decisión del pueblo del meso; se refuerza así el efecto territorial debido a la asignación igualitaria de dos senadores por estado de la Unión norteamericana.

3.3.3. Aspectos jurisdiccionales

Hemos sostenido líneas arriba que Bolivia carece de una concepción de *entidad territorial* y que por eso gran parte de las críticas se distrae en el hecho de que la Constitución hable en su módulo normativo dedicado al meso, por ejemplo, del “prefecto” y no de “prefectura”¹⁴³. Pero se ha demostrado aquí que, en posesión de las categorías adecuadas sobre la territorialidad en el Estado, el análisis indefectiblemente debe ir más allá.

Para ello, aprovechemos el tema del control de conflictos entre niveles territoriales del Estado. En la parte descriptiva del mapa de la CPE, se

conoció que ésta asigna al Tribunal Constitucional la atribución de conocer y resolver conflictos entre poderes públicos; entre departamentos y municipios. El *comentario crítico* de Jost *et al.* observa aquí que esa figura es, por lo menos, confusa, arguyendo que las “unidades territoriales ‘departamento’ o ‘municipio’” no tienen ni jurisdicción ni competencia y que, por tanto, una nueva redacción debiera redirigir la atribución del Tribunal Constitucional hacia el gobierno (en lo municipal) o hacia el prefecto (en el caso departamental)¹⁴⁴. Esta opinión es atendible en el sentido de que, como decíamos, en Bolivia se carece del desarrollo del concepto de ‘entidad territorial’ como sujeto receptor de las transferencias de competencia en un ordenamiento territorial determinado. Pero esa opinión no se puede compartir si se cree que la mejora¹⁴⁵ constitucional radicaría en una estrategia que busca reponer a los representantes legales de las unidades territoriales en el texto constitucional (prefecto/alcalde), cuando la tarea pendiente es más bien introducir de una vez la noción de entidad territorial. Lo cierto es que la redacción actual de la Constitución boliviana puede haber estado inspirada por la tradición comparada, de darle a ciertos Tribunales Constitucionales la tarea de atender conflictos competenciales entre entidades territoriales sin haber indagado cuán adaptada estaba la lógica estatal boliviana para hacer inteligible semejante precepto. En España, por ejemplo, se establece que la habili-

142 Art. 35 / (1) y (2) de la Constitución austriaca.

143 De “prefectura” habla la Ley de Descentralización administrativa, N° 1654, art. 3.

144 Jost *et al.*, p. 258.

145 Jost *et al.*, *op. cit.*, p. 259.

tación para la interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional recae en *órganos* de las entidades territoriales (lo cual parece lógico); pero para tratar conflictos entre “Estado y Comunidades Autónomas”¹⁴⁶, vale decir, entre entidades y no entre sus órganos. Incluso existe una redacción más “entitaria” en la ley del Tribunal Constitucional español que habla de que serán los municipios y provincias los que plantearán ante el Tribunal Constitucional “conflictos en defensa de la autonomía local”¹⁴⁷. Esta incorporación reciente del Tribunal Constitucional español para conocer conflictos atentatorios a la “autonomía local” está visiblemente inspirada en el artículo 93/4/b de la norma constitucional alemana que, a propósito, para su Tribunal, Constitucional también conceptúa los conflictos territoriales como un fenómeno que sucede entre entidades territoriales o sus dominios jurídicos, pero no entre sus órganos.

Si bien la Constitución española, como acabamos de ver, habla del conflicto competencial entre “Estado y Comunidades Autónomas”, es la Constitución italiana la que ha dado un paso más sugestivo en esto de precisar la noción de “entidad territorial”, pues si bien podría convenirse en que el concepto ‘Estado’ no es un órgano, tampoco éste tiene que ser concebido como entidad territorial;

puede quedar más bien como término para pensar el ordenamiento jurídico supremo¹⁴⁸ o, para decirlo de otro modo, para pensar “la situación de un pueblo en unidad política”¹⁴⁹.

También se establece apropiadamente que el Tribunal Constitucional italiano juzgue sobre los conflictos competenciales entre “el Estado y las regiones”¹⁵⁰. Hasta ahí no hay cambio frente al enfoque español y más bien hay ratificación de lo anteriormente constatado: la cuestión de entre quiénes realmente se produce el conflicto competencial. Pero la novedad proviene de las últimas reformas constitucionales italianas que generaron un artículo 114 donde se disocia la República del Estado, apareciendo el término ‘Estado’ como entidad territorial del nivel nacional, distinto del concepto de ‘República’ que por así decirlo, los “envuelve” a todos como manto supremo. En resumen, podrá uno insistir en que se reserve el concepto ‘Estado’ para lo que los italianos han convenido en llamar ‘República’; lo cierto es que el hecho mismo de la disociación entre Estado y *nivel nacional territorial* es un dato sustantivo de la evolución reciente de la técnica de diseño constitucional. Esta discusión ha comenzado también en Francia, con la constatación, a decir de J-P Brisson, de que el “Estado es a la vez un todo y elemento de un todo”¹⁵¹. Sintomáticamente, este autor, al referirse al

Lo cierto es que el hecho mismo de la disociación entre Estado y nivel nacional territorial es un dato sustantivo de la evolución reciente de la técnica de diseño constitucional

146 Art 161/c y art. 162/1/a.

147 Ver art. 59/2 de LO 2/1979.TC.

148 Sobre estos temas ver Kelsen, H.: *Die Bundesexekution. Ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Bundesstaates, unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichs- und der österreichischen Bundes-Verfassung*, (FG Fritz Fleiner), 1927, pp. 127-187.

149 Carl Schmitt: *Verfassungslehre* 1929, Duncker und Humblot, 1993, p. 205

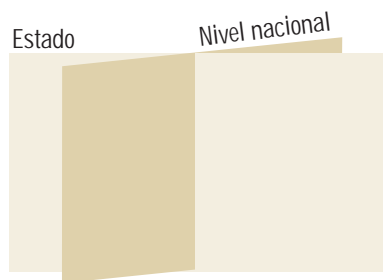
150 CP de Italia, art. 134.

151 Brisson, Jean-François: “La France est une République indivisible...son organisation est décentralisée”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à L'Étranger*, 119 (1), 2003, 111-114. Sobre esta disociación entre el nivel nacional y el Estado como un todo, ver Gohin, Olivier: “La révision constitutionnelle nette sur la décentralisation. La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, (11), 2003, pp. 522-528.

La economización está en que se trata a los “pueblos indígenas” en el marco del régimen agrario de la Constitución

“Estado en tanto todo” lo llama, como acabamos de ver en Italia, “República”; mientras que al hablar del “Estado como elemento del todo” se refiere a una “institución de naturaleza administrativa con organización propia distinta de aquellas de las colectividades locales”. La coincidencia espacial entre el Estado, entendido como manto supremo, y el nivel nacional territorial de administración ha dificultado el pensar esta disociación. El nivel nacional territorial parece ampararse en la naturaleza suprema del Estado o, si se quiere, de la “República”, cuando en realidad podría ser considerada como un nivel más al lado del intermedio y local, y, por tanto, ser sometido a exigencias de desempeño y rendición comparables.

Gráfico 13: Disociación entre Estado y nivel nacional de administración



3.3.4. La cuestión de la territorialidad indígena

La Constitución boliviana no ha considerado específicamente y de forma sistemática la cuestión de la territorialidad indígena y la organización territorial del Estado, aunque vimos que introduce el concepto de ‘pueblo indígena’ en un artículo cargado de variables que estipulan la garantía de “identidades”, “lenguas”, “costumbre” e “instituciones” que bien podrían tender un puente

entre Estado y territorialidad indígena; pero quedan ubicadas, finalmente, en un acápite constitucional focalizado en el aspecto económico-agrario. De hecho, considerando la legislación boliviana sobre esta cuestión, se constata que su tratamiento está, de entrada, interferido por cuatro enfoques que han impedido un posicionamiento inequívoco del tema. Uno de ellos, presente en el texto constitucional, está conectado a lo que podría llamarse un economicismo en el trato de la variable “pueblo indígena”. En segundo lugar, está la confusión en torno a “territorialización” como efecto de una intercambiabilidad arbitraria entre conceptos de tierra, territorio y espacio alentada por la legislación boliviana. El tercer aspecto está referido a la privatización de la variable indígena como consecuencia de la filosofía de la Ley de Participación Popular y su instrumento peculiar, las llamadas organizaciones territoriales de base. Finalmente está la individuación como resultado del Convenio 169 de la OIT (de hecho, ya influyente en Bolivia con su problemático trato conceptual a espacio y territorio), que abre para el “pueblo indígena” una suerte de particularización para hacerlo compactamente susceptible de ser beneficiario de derechos fundamentales.

La economización está en que se trata a los “pueblos indígenas” en el marco del régimen agrario de la Constitución. Como adicionalmente la figura de las llamadas “tierras comunitarias de origen” (TCOs) debe “comprende(r) el concepto de territorio indígena”¹⁵², se introduce una

152 Art. 3/III de la Ley INRA.

conceptualmente precaria “territorialización” de un factor de producción como es la tierra. Mas la TCO –como corresponde, por lo demás–, en realidad no deja de ser una forma de propiedad agraria¹⁵³, mientras que el concepto de “territorio” que es fundamental para estatizar la idea del “pueblo indígena”, se indisponen con nociones no estatales de espacio. Se cierra el círculo cuando las tierras comunitarias de origen son definidas en la Ley INRA como “espacios geográficos que constituyen el hábitat”¹⁵⁴ y por tanto reponen el más apropiado sentido de acoger a la TCO en los referentes genéricos de manejo del espacio pero no de territorio.

La privatización, por su parte, se produce por otra vía inesperada. Los “pueblos indígenas” no sólo son discutiblemente homologados por la Ley de Participación Popular con organizaciones cualitativamente diferentes como son las juntas vecinales o comunidades campesinas, sino que son declarados OTBs y, por lo tanto, catalogados como sujetos privados, pues según las normas vigentes, las OTBs son organizaciones de derecho privado¹⁵⁵.

De manera poco entendible, Jost *et al.* deducen del párrafo II del artículo 171 referido al “reconocimiento de la personalidad jurídica de comunidades indígenas...” la posibili-

dad de que las “autoridades originarias asuman poder público, aunque sea en el marco de las municipalidades”¹⁵⁶. Pero lo único que dice el texto constitucional es que el Estado reconocerá la personalidad jurídica de “comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos”; el tema de una vinculación entre territorialidad indígena y descentralización queda en la misma orfandad en que la LPP lo dejó al abrir para lo indígena la opción de las subalcaldías¹⁵⁷, en el mejor de los casos. A decir de Ciro Félix Trigo¹⁵⁸, la introducción del reconocimiento legal a las comunidades indígenas en la Constitución de 1938 tenía una perspectiva agraria más que territorial, mientras que el párrafo II del artículo 171 sigue la huella de la LPP y sus sujetos, las organizaciones territoriales de base, que, en vez de llevar la cuestión al campo territorial, como acabamos de sostener, la transporta al ámbito de los “actos civiles”¹⁵⁹.

En este contexto, la cuestión indígena se desenvuelve hoy en un escenario adicional de diseño del sistema político. En este sentido, si bien Jost *et al.* hacen un balance equilibrado de lo positivo y negativo de la llamada “desmonopolización de partidos”, expresan como lado positivo el que las OTBs puedan postular candidatos, con lo cual saludan indirectamente la opción de que los “pueblos

En este contexto, la cuestión indígena se desenvuelve hoy en un escenario adicional de diseño del sistema político

153 Ver art. 41/1 de la Ley INRA. También en Pacheco, D.: *Municipios, distritos municipales indígenas y tierras comunitarias de origen*, MDSP/VPEPP, p. 102.

154 Ver art. 41/5 de la Ley INRA. El problema con el convenio de la OIT es que proponiendo una misma sustancia, a saber, “el hábitat... que los pueblos... ocupan”, le llame a esto “territorio”. Ver art. 13/2 del Convenio que versa, en realidad, sobre tierras.

155 Art. 3 del DS 24447.

156 Jost *et al.*, p. 342.

157 Una revisión de este tema se hace recientemente Xavier Albó, en Ayo, Diego: *Diez visiones críticas de la descentralización*, La Paz, ILDIS/Plural, 2004.

158 Ciro Félix Trigo: *Derecho Constitucional Boliviano*, p. 705.

159 Ver LPP, art.4/II.

Como se puede deducir sin mucho esfuerzo, todas las anteriores consideraciones dificultan un encaramiento sistemático y coherente de la territorialidad indígena

indígenas” también lo hagan¹⁶⁰. Independientemente de las dudas ya expuestas sobre homologar “pueblo indígena” y partido, ellos suponen, además, que esta apertura conllevaría a ya no depender más de la representación del mecanismo partidario, “como lógica consecuencia [...] un cambio cualitativo [...] pues (la representación) [...] sería más genuina”. Subyace aquí la premisa de que la parte civil de la sociedad estuviera impermeabilizada de la partidización; no obstante, la experiencia de los comités de vigilancia¹⁶¹, justamente como agregadores de OTBs y paradigma de participación política de la sociedad civil, ha mostrado su escasa utilidad práctica y su creciente partidización. La experiencia nos exige más escepticismo sobre esa premisa. Está claro que atribuir a “representantes de la estructura social” la capacidad de dar mejor cuenta de “soluciones efectivas para la [...] región”¹⁶² obvia las virtudes que en esa dimensión, por ejemplo, se le atribuyen a un modelo de elección uninominal que repone más bien la opción de explotar mejor un modelo “ciudadano”, que no descarta pero sí menciona adecuadamente un modelo corporativo como alternativa para acercar al elector a su mandante.

Finalmente, está el tema de la individuación de lo indígena. Luego de declarar la igualdad de los miembros de los pueblos indígenas en relación a oportunidades y derechos (artículo

2/2/a), el artículo 3/1 del Convenio de la OIT postula al “pueblo indígena”, además, como sujeto merecedor de libertades fundamentales. Esta línea de razonamiento vulnera los preceptos clásicos de la sistemática de los derechos fundamentales que están definitivamente vinculados al individuo¹⁶³; y aunque la doctrina acepta que minorías de tipo étnico gocen de garantías institucionales dentro de un Estado (con o sin derechos subjetivos), no llegan a ser derechos fundamentales en sentido estricto¹⁶⁴. La confusión en estos términos parece desplegar sus efectos en la reciente determinación de la última reforma constitucional boliviana al homologar al “pueblo indígena” con partido político, confiriéndole por este medio la capacidad de postular directamente, como “pueblo”, a candidatos a distintos cargos electivos del Estado¹⁶⁵. Como se puede deducir sin mucho esfuerzo, todas las anteriores consideraciones dificultan un encaramiento sistemático y coherente de la territorialidad indígena, tanto en el marco del modo de Estado como en el del patrón de su organización territorial.

3.4. La definición del pórtico constitucional

La sentencia primordial del pórtico constitucional de la CPE dirigida a lo territorial es que Bolivia es una República unitaria¹⁶⁶. Al final de este trabajo se plantea una discusión so-

160 Jost *et al.*, p. 406.

161 Sobre un balance crítico del comité de vigilancia, ver Diego Ayo: *El control social en Bolivia*, 2003 GNTP, pp. 16 y 17.

162 Jost *et al.*, *op. cit.*

163 Para una descripción de las diversas modalidades, ver C. Schmitt, *op. cit.*, p. 170.

164 Por ejemplo, C. Schmitt, *op. cit.*, p. 174, sobre las diferenciaciones entre garantías institucionales y derechos fundamentales.

165 Art. 224 reformado de la CPE.

166 CPE, art. 1.

bre este aspecto. Para empezar, es confuso sostener que optar por el Estado unitario sea una decisión en favor de la unidad nacional¹⁶⁷. El Estado federal, unitario, compuesto o el que fuere sólo es Estado en la medida en que garantice siempre la unidad nacional. Se puede afirmar, con mayor propiedad, que lo que realmente caracteriza a un Estado unitario es su tendencia a anteponer una *uniformización* de normas desde el nivel nacional gubernativo, aunque ni siquiera bajo estas condiciones debe olvidarse que ello no es incompatible con una dinámica de variación normativa mediante el poder reglamentario, de tal forma que el llamado Estado unitario acabe abriendo de forma apreciable¹⁶⁸ espacios a la diferenciación subnacional. Emplear al mismo tiempo las ideas “Estado unitario” y “unidad nacional” trae el conocido tema en el debate boliviano sobre descentralización, según el cual toda alteración de lo unitario conllevaría una amenaza a la integridad nacional, o sea, una presión hacia el desmembramiento de Bolivia como país en favor de sus vecinos o en favor de una atomización en forma de nuevos países. Esta hipótesis se sostiene a pesar de que esa unidad nacional puede más bien estar en riesgo a largo plazo por haber eludido sistemáticamente una reforma urgente de la organización territorial boliviana capaz de procesar sosteniblemente identidades de diverso tipo en un marco que, no por ello, atente necesariamente a lo “unitario” o a la “integridad nacional”.

En consideración a lo anterior, tampoco se puede derivar de la opción por un Estado unitario el que se haya decidido por una administración centralizada donde el “gobierno central asume toda la actividad interna de la nación a través de un ordenamiento legal único que rige en todo el territorio nacional”¹⁶⁹. Para empezar, el centralismo no sólo puede venir del gobierno central sino que es igualmente posible desde los centros que en cada nivel del Estado se pueden conformar, como por ejemplo en un meso frente al municipio. En segundo lugar, no vaya a pensarse que en modos de Estado no unitarios sólo prevalezcan técnicas descentralizadas de poder o de gestión pública. Cabe recordar que incluso en un modo de Estado federal se estructura una serie de marcos legales efectivos y válidos para todo el territorio, pudiendo provenir aquéllos tanto del Estado (de la norma constitucional) como del nivel nacional gubernativo (de leyes nacionales). Consecuentemente, la más radical descentralización, siempre y cuando esté convenientemente diseñada, conllevará la existencia de una *centralidad* benéfica. En tercer lugar, la imagen de un “ordenamiento legal único” debe ser sustancialmente matizada debido a dos fenómenos, por lo menos. Uno ya fue mencionado líneas arriba en relación al efecto de diferenciación que es posible extraer de la adecuada explotación del poder reglamentario como instrumento suficientemente potente para abrir espacios de variación en la gestión subnacional, especialmente para

La más radical descentralización, siempre y cuando esté convenientemente diseñada, conllevará la existencia de una centralidad benéfica

167 Jost *et al.*, p. 2.

168 Sobre uniformización y poder reglamentario, ver Kelsen, H.: *Allgemeine Staatslehre*, 1928, p. 163.

169 Jost *et al.*, p. 2.

modos de Estado unitarios. El segundo fenómeno se refiere a la ruptura innegable que supone la presencia de un nivel local gubernativo, que, como en Bolivia desde 1994, inaugura un campo de decisiones de la sociedad local basado en leyes locales emanadas de órganos no sólo directamente elegidos, sino formalmente habilitados para legislar; a saber, los concejos municipales. Es cierto que un país puede nacer con un esquema que deja la designación de ciertas autoridades locales a una suerte de régimen interior donde el alcalde es designado por el presidente de la República¹⁷⁰ o el subprefecto ejerce mando lineal sobre “alcaldes de campaña”¹⁷¹. Pero eso no avala generalizar que el Estado unitario sería incompatible con normas relativamente propias desde la territorialidad local, aunque formalmen-

te la doctrina se esfuerce por negarlo simbólicamente al llamar a las normas abstractas y generales municipales “ordenanzas” y no leyes.

Tampoco corresponde reprochar sin matices el hecho de que prefectos, subprefectos y corregidores, en tanto “representantes del Órgano Ejecutivo a nivel” subnacional hayan actuado para el “mero cumplimiento de las decisiones del gobierno central”¹⁷². Justamente esa conducta es la estrictamente congruente, pues incluso de darse una desconcentración avanzada por corporación territorial, no se puede descartar que la cabeza de ese gobierno subnacional, *en tanto operador del nivel nacional* por efecto del desdoblamiento analizado párrafos arriba, simple y llanamente deba cumplir instrucciones del centro.

170 Art. 148 de la CPE de 1938.

171 Art. 36 y art. 38 de la Ley de Organización Política y Administrativa de 1888, en *Nuevo digesto de legislación boliviana*, tomo primero, Editorial Renacimiento, 1929.

172 *Ibid.*, p. 4.



BIBLIOGRAFÍA

1. Publicaciones gubernamentales

República de Bolivia: *Anuario administrativo de la República de 1930*, La Paz, Ministerio de Gobierno, 1901.

República de Bolivia: DL 10460.

República de Bolivia: DS 24447.

República de Bolivia: DS 27230 Reglamentario a la Ley 2446 de Organización del Poder Ejecutivo.

República de Bolivia: DS 27431 Sobre los Consejos Departamentales de 7 de abril de 2004.

República de Bolivia: Ley 1654.

República de Bolivia: Ley 2028 de Municipalidades.

República de Bolivia: Ley 2042.

República de Bolivia: Ley 2446.

República de Bolivia: Ley de Organización Política y Administrativa de 1888, en *Nuevo Digesto de Legislación Boliviana*, tomo I, La Paz, Editorial Renacimiento, 1929.

República de Bolivia - Ministerio de Participación Popular: *Dictamen especial de la descentralización en Bolivia*, componente III, "Ajustes gerenciales y a la rendición de cuentas a nivel prefectural", La Paz, 2004.

Textos constitucionales extranjeros se obtuvo de:

República de Francia: *Dossier décentralisation: bâtir une "republique des proximités"*, www.premier-ministre.gouv.fr, 2003.

www.constitucion.es/otras_constituciones/europa

www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Constitutions/Colombia/colombia.html.

2. Bibliografía

Aja, Eliseo: *El Estado autonómico*, Alianza Editorial, 2003.

Albó, Xavier, en Ayo, Diego (comp.): *Voces críticas de la descentralización*, La Paz, ILDIS/ Plural, 2004.

Arguedas, Alcides: *Historia general de Bolivia*, (1922), La Paz, Gisbert & Cia, 1975.

Ayo, Diego: *El control social en Bolivia*, La Paz, GNTF, 2003.

Barros de Castro, A./Lessa C.: *Introducción a la economía*, s. I., Siglo XXI editores, 1974.

Brenner, N.: "The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration", en *Progress in Human Geography*, vol. 25, N° 4, diciembre de 2001.

Bernard, Paul: "Actualité et avenir du corps préfectoral", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 96, 2000.

Brisson, Jean-François: "La France est une République indivisible... son organisation est décentralisée", en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à L'Étranger*, N° 119 (1), 2003.

Carro, J. L.: "El debate sobre la autonomía municipal", en *Revista de Administración Pública*, N° 147, 1988.

Clark, G.: "A Theory of local autonomy", en *Annals of the Association of American Geographers*, N° 74 (2), 1980.

Elias, N.: *Über den Prozess der Zivilisation*, vol. II, Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, 2001.

De Carreras F./Gavara de Cara J.C.: *Leyes políticas*, 8a ed., Pamplona, Thomsom/Aranzadi, 2003.

Finot, Iván: "Alternativas para seguir avanzando en descentralización", en *Pulso* (La Paz), mayo 7 de 2004.

Frug, G.: "The City as legal concept", en *Harvard Law Review*, vol. 93, N° 6, 1980.

Herzog, Robert: "Décentralisation: de l'organisation, de la gestion ou du pouvoir administratif?", en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, (18), 2002.

Gohin, Olivier: "La révision constitutionnelle sur la décentralisation. La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France", en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, (11), 2003.

Gohin, Olivier / Cabannes, Xavier: "Compétences et ressources des communes", en *Pouvoirs: Revue Française D'Etudes Constit. et Polit.*, (95), 2000.

Heintzen, M.: "Das Rangverhältnis von Rechtsverordnung und Satzung", en *Die Verwaltung*, tomo 29, N° 1, 1996.

Hellerstein, W.: "Commerce Clause Restraints on state tax incentives", en *Minnesota Law Review*, vol. 82, N° 2, 1997.

Horie, F.: "Intergovernmental relations in Japan: historical and legal patterns of power distribution between central and local governments", en *Globalization and Decentralization Jong Jun/Deil Wright*, Georgetown University Press, s. f.

Jegouzo, Yves: "Décentralisation: réformes en cours - De la loi Chevènement à la loi de démocratie de proximité", en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*,(4), 2000.

Jost et al.: *La Constitución Política del Estado, comentario crítico*, La Paz, KAS, 2ª edición, 2003.

Jordana, J.: "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional", BID-I-22UE, 2001.

Kelsen, Hans: *Die Bundesexekution. Ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Bundesstaates, unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichs- und der österreichischen Bundes-Verfassung*, (FG Fritz Fleiner), 1927.

Kelsen, Hans: *Allgemeine Staatslehre*, Österreichische Staatsdruckerei, (1925), 1993.

Laserna, Roberto: "Las prefecturas, el eslabón perdido de la descentralización", en *La descentralización que se viene*, La Paz, ILDIS/Plural, 2003.

Löwenstein, Karl: *Versassungslehre*, Mohr Siebeck, 2000.

Luhman, N.: *Die Politik der Gesellschaft*, Surhkamp Taschenbuch Wissenschaft, 2002.

Marston, S. A.: "The social construction of scale", en *Progress in Human Geography*, vol. 24, N° 2, 2000.

Nawiasky, H.: "Grundbegriffe der Gemeindeautonomie", en Nawiasky, H. *et al.* (ed.): *Die Gemeindeautonomie*, Colonia, Verlagsanstalt Benziger & Co., 1946.

Pacheco, Diego: *Municipios, distritos municipales indígenas y tierras comunarias de origen*, La Paz, MDSP/VPEPP, 2002.

Pärsinnen, M.: *Tawantinsuyu*, La Paz, IEFA, 2003.

Pontier, Jean-Marie. "Actualité, continuité et difficultés des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales", en *Revue Française de Droit Administratif*, N° 19 (1), 2003.

Pontier, Jean-Marie: "La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales", en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, 2003.

Rihal, H.: "Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutive du 28 mars 2003: entre innovation et complexité", en *Revue Française d'administration publique*, N° 105/6, 2003.

Roca, José Luis: *Radiografía del regionalismo en Bolivia*, La Paz, Plural, 1999.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd: *Bundesgesetze und Gemeinden*, Kohlhammer Verlag, 1980.

Schmitt, Carl: *Verfassungslehre*, Duncker und Humblot, 1929/1993.

Seldon, A./Pennance F.: *Diccionario de economía*, Oikos-tau ediciones, 1975.

Simmel, G.: "Soziologie des Raumes" (1903), en: *Aufsätze und Abhandlungen 1901-1908*, vol. I, Gesamtausgabe Band 7, Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, 2003.

Trigo, Ciro Félix: *Derecho constitucional boliviano*, s. f.

Trigo, Ciro Félix y Jorge Asbún: *Las Constituciones de Bolivia*, Fondo Editorial de la Biblioteca y Archivo Histórico del HCN, La Paz, 2003.

Urioste, J-C.: *Constitución Política del Estado*, Fundación Milenio, La Paz, 2003.

Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga, Mohr Siebeck, 1980.

Weber, Max: *Soziologische Grundbegriffe*, (1921), Mohr Siebeck, UTB, 1984.

Wolff, H. /Bachoff, O.: *Verwaltungsrecht*, Munich, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1974.



Conmemoración del décimo aniversario de la Ley de Participación Popular

Pero tenemos que hablar de presente y de futuro. Aprovechando esta conmemoración, quiero hacer una reflexión y una propuesta muy concreta. La reflexión se dirige a analizar qué está pasando en el ámbito departamental, en las prefecturas, que no han estado a la altura del avance de la democracia municipal, ni han actuado con eficiencia de gestión, ni han hecho un aporte realmente significativo al desarrollo. Para que nuestras prefecturas tengan posibilidades de responder adecuadamente a los desafíos de hoy, hemos aprobado dos decretos, uno de ellos referido al fortalecimiento de los consejos departamentales. No tenemos miedo de que se conviertan en instrumentos políticos para presionar al prefecto. Creemos que prefecto y consejo departamental deben trabajar juntos. La capacidad de fiscalización, la capacidad de decisión, la coordinación mayor con el prefecto y las posibilidades de autonomía de trabajo son parte de este decreto que fortalece la idea de los consejos departamentales y que les da una opción mucho más directa, por ejemplo, para que los prefectos presenten informes trimestrales y para que el presupuesto aprobado por el consejo sea considerado respetuosamente por el mi-

nistro de Hacienda, de modo que no sea simplemente un referente sino que se tome en consideración de manera más seria que hasta ahora. El segundo decreto tiene que ver con la gestión de la prefectura. Si algo ha fallado es la capacidad para desarrollar responsabilidades de manera clara, sobre la base de criterios de eficiencia, transparencia y austeridad, y tomando como modelo una propuesta y una capacidad de ejecución muy importante de la prefectura del departamento de Santa Cruz. Estamos trabajando en un modelo de gestión que considere políticas de planificación, resolución de conflictos y de desconcentración. Si pedimos descentralización a escala nacional, es necesario también tener un plan departamental para que cada uno de los niveles provinciales tenga también capacidad e independencia de trabajo, con el visto bueno de la prefectura, y que tengamos la posibilidad de consejos departamentales ampliados en varios temas que hacen al interés del departamento. Estos dos decretos demuestran nuestra voluntad de mejorar la gestión y la eficiencia de nuestras prefecturas hoy.

Ahora me refiero a lo que me parece más importante: si tenemos diez

años de un primer paso histórico dado por la participación popular, trabajemos en el segundo paso de esta participación. Creo que la idea del centralismo se ha identificado equivocadamente con unidad. Hoy el centralismo se está convirtiendo en un obstáculo para la unidad nacional. La excesiva concentración de decisiones no es una receta adecuada para un país que quiere participación. Estoy convencido de que la descentralización es una demanda legítima y creo que tenemos que hablar hoy de gobiernos departamentales autónomos. La autonomía de los departamentos es un camino que tenemos que seguir; tengo la disposición para que así sea. Tenemos una propuesta concreta: la modificación del artículo 109 y del artículo 110 de la Constitución Política del Estado; que esos artículos sean modificados en la Asamblea Constituyente, que deberá instalarse el próximo año; que hagamos una consulta ciudadana que nos permita, en los nueve departamentos, desarrollar una pro-

puesta para hacer efectivo algo que ustedes están pidiendo: la elección directa, mediante voto popular, del prefecto y de los consejos departamentales. Ese concepto de democracia, de voto, de legitimidad y de representación tiene que ser una realidad. Mi gobierno les propone que trabajemos juntos para lograrlo. Nuestro compromiso es trabajar a partir del mes de mayo en esta consulta a los ciudadanos, en los nueve departamentos de la República, para que ustedes y nosotros diseñemos una posible modificación del régimen de descentralización en la Constitución Política del Estado, de manera que lleguemos a la Asamblea Constituyente con una propuesta clara: gobiernos departamentales autónomos, y para honor de la Ley de Participación Popular, para que podamos proponerle a Bolivia una respuesta a la altura del siglo XXI. La ley promulgada el 20 de abril de 1994 nos inspira para celebrarla y para proponer en el futuro una respuesta adecuada a nuestros desafíos.

Carlos D. Mesa Gisbert
Presidente de la República de Bolivia

La Paz, 20 de abril de 2004

ANEXO

Constitución Política del Estado

Ley N° 2650
Ley de 13 de abril de 2004
Carlos D. Mesa Gisbert
Presidente Constitucional de la República

Por cuanto, el Honorable Congreso Nacional, ha sancionado la siguiente Ley:

EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL,

DECRETA:

ARTÍCULO ÚNICO. Incorporáranse al texto de la Constitución Política del Estado los Artículos de la Ley N° 2631, de 20 de Febrero de 2004, de "Reformas a la Constitución Política del Estado", y deróganse las Disposiciones Transitorias de la Ley N° 1615, de 6 de febrero de 1995, siendo el texto completo de la Constitución Política del Estado, el siguiente:

Constitución Política del Estado

TÍTULO PRELIMINAR DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°.

- I. Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.
- II. Es un Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la igualdad y la Justicia.

Artículo 2°. La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno. Las funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, no pueden ser reunidas en el mismo órgano.

Artículo 3°. El Estado reconoce y sostiene la religión católica, apostólica y romana. Garantiza el ejercicio público de todo otro culto. Las relaciones con la Iglesia Católica se regirán mediante concordatos y acuerdos entre el Estado boliviano y la Santa Sede.

Artículo 4°.

- I. El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por Ley.
- II. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya la soberanía del pueblo comete delito de sedición.

Parte Primera

La Persona como Miembro del Estado

TÍTULO PRIMERO

DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES DE LA PERSONA

Artículo 5°. No se reconoce ningún género de servidumbre y nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento y justa retribución. Los servicios personales sólo podrán ser exigibles cuando así lo establezcan las leyes.

Artículo 6°.

- I. Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica, con arreglo a las leyes. Goza de los derechos, libertades y garantías reconocidos por esta Constitución, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social, u otra cualquiera.
- II. La dignidad y la libertad de la persona son inviolables. Respetarlas y protegerlas es deber primordial del Estado.

Artículo 7°. Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio:

- a) A la vida, la salud y la seguridad;
- b) A emitir libremente sus ideas y opiniones por cualquier medio de difusión;
- c) A reunirse y asociarse para fines lícitos;
- d) A trabajar y dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo;
- e) A recibir instrucción y adquirir cultura;
- f) A enseñar bajo la vigilancia del Estado;
- g) A ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional;
- h) A formular peticiones individual y colectivamente;
- i) A la propiedad privada, individual y colectivamente, siempre que cumpla una función social;
- j) A una remuneración justa por su trabajo que le asegure para sí y su familia una existencia digna del ser humano;
- k) A la seguridad social, en la forma determinada por esta Constitución y las leyes.

Artículo 8°. Toda persona tiene los siguientes deberes fundamentales:

- a) De acatar y cumplir la Constitución y las leyes de la República;
- b) De trabajar, según su capacidad y posibilidades, en actividades socialmente útiles;
- c) De adquirir instrucción por lo menos primaria;
- d) De contribuir, en proporción a su capacidad económica, al sostenimiento de los servicios públicos;
- e) De asistir, alimentar y educar a sus hijos menores de edad, así como de proteger y socorrer a sus padres cuando se hallen en situación de enfermedad, miseria o desamparo;
- f) De prestar los servicios civiles y militares que la Nación requiera para su desarrollo, defensa y conservación;
- g) De cooperar con los órganos del Estado y la comunidad en el servicio y la seguridad sociales;
- h) De resguardar y proteger los bienes e intereses de la colectividad.

TÍTULO SEGUNDO GARANTÍAS DE LA PERSONA

Artículo 9°.

- I. Nadie puede ser detenido, arrestado ni puesto en prisión, sino en los casos y según las formas establecidas por Ley, requiriéndose para la ejecución del respectivo mandamiento, que éste emane de autoridad competente y sea intimado por escrito.
- II. La incomunicación no podrá imponerse, sino en casos de notoria gravedad y de ningún modo por más de veinticuatro horas.

Artículo 10°. Todo delincuente "in fraganti" puede ser aprehendido, aun sin mandamiento, por cualquier persona, para el único objeto de ser conducido ante la autoridad o el juez competente, quien deberá tomarle su declaración en el plazo máximo de veinticuatro horas.

Artículo 11°. Los encargados de las prisiones no recibirán a nadie como detenido, arrestado o preso sin copiar en su registro el mandamiento correspondiente. Podrán, sin embargo, recibir en el recinto de la prisión a los conducidos, con el objeto de ser presentados, cuando más dentro de las veinticuatro horas, al juez competente.

Artículo 12°. Queda prohibida toda especie de torturas, coacciones, exacciones o cualquier forma de violencia física o moral, bajo pena de destitución inmediata y sin perjuicio de las sanciones a que se harán pasibles quienes las aplicaren, ordenaren, instigaren o consintieren.

Artículo 13°. Los atentados contra la seguridad personal hacen responsables a sus autores inmediatos, sin que pueda servirles de excusa el haberlos cometido por orden superior.

Artículo 14°. Nadie puede ser juzgado por comisiones especiales o sometido a otros jueces que los designados con anterioridad al hecho de la causa, ni se lo podrá obligar a declarar contra sí mismo en ma-

teria penal, o contra sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado inclusive, o sus afines hasta el segundo, de acuerdo al cómputo civil.

Artículo 15°. Los funcionarios públicos que, sin haberse dictado el estado de sitio, tomen medidas de persecución, confinamiento o destierro de ciudadanos y las hagan ejecutar, así como los que clausuren imprentas y otros medios de expresión del pensamiento e incurran en depredaciones u otro género de abusos están sujetos al pago de una indemnización de daños y perjuicios, siempre que se compruebe, dentro de juicio civil que podrá seguirse independientemente de la acción penal que corresponda, que tales medidas o hechos se adoptaron en contravención a los derechos y garantías que establece esta Constitución.

Artículo 16°.

- I. Se presume la inocencia del encausado mientras no se pruebe su culpabilidad.
- II. El derecho de defensa de la persona en juicio es inviolable.
- III. Desde el momento de su detención o apresamiento, los detenidos tienen derecho a ser asistidos por un defensor.
- IV. Nadie puede ser condenado a pena alguna sin haber sido oído y juzgado previamente en proceso legal; ni la sufrirá si no ha sido impuesta por sentencia ejecutoriada y por autoridad competente. La condena penal debe fundarse en una Ley anterior al proceso y sólo se aplicarán las leyes posteriores cuando sean más favorables al encausado.

Artículo 17°. No existe la pena de infamia, ni la de muerte civil. En los casos de asesinato, parricidio y traición a la Patria, se aplicará la pena de treinta años de presidio, sin derecho a indulto. Se entiende por traición la complicidad con el enemigo durante el estado de guerra extranjera.

Artículo 18°.

- I. Toda persona que creyere estar indebida o ilegalmente perseguida, detenida, procesada o presa podrá ocurrir, por sí o por cualquiera a su nombre, con poder notariado o sin él, ante la Corte Superior del Distrito o ante cualquier Juez de Partido, a elección suya, en demanda de que se guarden las formalidades legales. En los lugares donde no hubiere Juez de Partido la demanda podrá interponerse ante un Juez Instructor.
- II. La autoridad judicial señalará de inmediato día y hora de audiencia pública, disponiendo que el actor sea conducido a su presencia. Con dicha orden se practicará citación personal o por cédula en la oficina de la autoridad demandada, orden que será obedecida sin observación ni excusa, tanto por aquella cuanto por los encargados de las cárceles o lugares de detención sin que éstos, una vez citados, puedan desobedecer arguyendo orden superior.
- III. En ningún caso podrá suspenderse la audiencia. Instruida de los antecedentes, la autoridad judicial dictará sentencia en la misma audiencia ordenando la libertad, haciendo que se reparen los defectos legales o poniendo al demandante a disposición del juez competente. El fallo deberá ejecutarse

en el acto. La decisión que se pronuncie se elevará en revisión, de oficio, ante el Tribunal Constitucional, en el plazo de veinticuatro horas, sin que por ello se suspenda la ejecución del fallo.

- IV. Si el demandado después de asistir a la audiencia la abandona antes de escuchar la sentencia, ésta será notificada válidamente en estrados. Si no concurriere, la audiencia se llevará a efecto en su rebeldía y, oída la exposición del actor o su representante, se dictará sentencia.
- V. Los funcionarios públicos o personas particulares que resistan las decisiones judiciales, en los casos previstos por este Artículo, serán remitidos por orden de la autoridad que conoció del "Habeas Corpus", ante el Juez en lo Penal para su juzgamiento como reos de atentado contra las garantías constitucionales.
- VI. La autoridad judicial que no procediera conforme a lo dispuesto por este Artículo quedará sujeta a sanción con arreglo el Artículo 123º, atribución 3ª, de esta Constitución.

Artículo 19º.

- I. Fuera del recurso de "Habeas Corpus" a que se refiere el artículo anterior, se establece el recurso de amparo contra los actos ilegales o las omisiones indebidas de los funcionarios o particulares que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos y garantías de las personas reconocidos por esta Constitución y las leyes.
- II. El recurso de amparo se interpondrá por la persona que se creyere agraviada o por otra a su nombre con poder suficiente -salvo lo dispuesto en el Artículo 129º de esta Constitución-, ante las Cortes Superiores en las capitales de Departamento o ante los Jueces de Partido en las provincias, tramitándose en forma sumarísima. El Ministerio Público podrá también interponer de oficio este recurso cuando no lo hiciera o no pudiese hacerlo la persona afectada.
- III. La autoridad o la persona demandada será citada en la forma prevista por el Artículo anterior a objeto de que preste información y presente, en su caso, los actuados concernientes al hecho denunciado, en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas.
- IV. La resolución final se pronunciará en audiencia pública inmediatamente de recibida la información del denunciado y, a falta de ella, lo hará sobre la base de la prueba que ofrezca el recurrente. La autoridad judicial examinará la competencia del funcionario o los actos del particular y, encontrando cierta y efectiva la denuncia, concederá el amparo solicitado siempre que no hubiere otro medio o recurso legal para la protección inmediata de los derechos y garantías restringidos, suprimidos o amenazados, elevando de oficio su resolución ante el Tribunal Constitucional para su revisión, en el plazo de veinticuatro horas.
- V. Las determinaciones previas de la autoridad judicial y la decisión final que conceda el amparo serán ejecutadas inmediatamente y sin observación, aplicándose, en caso de resistencia, lo dispuesto en el Artículo anterior.

Artículo 20°.

- I. Son inviolables la correspondencia y los papeles privados, los cuales no podrán ser incautados sino en los casos determinados por las leyes y en virtud de orden escrita y motivada de autoridad competente. No producen efecto legal los documentos privados que fueren violados o substraídos.
- II. Ni la autoridad pública, ni persona u organismo alguno podrán interceptar conversaciones y comunicaciones privadas mediante instalación que las controle o centralice.

Artículo 21°. Toda casa es un asilo inviolable; de noche no se podrá entrar en ella sin consentimiento del que la habita y de día sólo se franqueará la entrada a requisición escrita y motivada de autoridad competente, salvo el caso de delito "in fraganti".

Artículo 22°.

- I. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo.
- II. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a Ley y previa indemnización justa.

Artículo 23°.

- I. Toda persona que creyere estar indebida o ilegalmente impedida de conocer, objetar u obtener la eliminación o rectificación de los datos registrados por cualquier medio físico, electrónico, magnético, informático en archivos o bancos, de datos públicos o privados que afecten su derecho fundamental a la intimidad y privacidad personal y familiar, a su imagen, honra y reputación reconocidos en esta Constitución, podrá interponer el recurso de "Habeas Data" ante la Corte Superior del Distrito o ante cualquier Juez de Partido a elección suya.
- II. Si el Tribunal o Juez competente declara procedente el recurso, ordenará la revelación, eliminación o rectificación de los datos personales cuyo registro fue impugnado.
- III. La decisión que se pronuncie se elevará en revisión, de oficio ante el Tribunal Constitucional, en el plazo de veinticuatro horas, sin que por ello se suspenda la ejecución del fallo.
- IV. El recurso de "Habeas Data" no procederá para levantar el secreto en materia de prensa.
- V. El recurso de "Habeas Data" se tramitará conforme al procedimiento establecido para el Recurso de Amparo Constitucional previsto en el Artículo 19° de esta Constitución.

Artículo 24°. Las empresas y súbditos extranjeros están sometidos a las leyes bolivianas, sin que en ningún caso puedan invocar situación excepcional ni apelar a reclamaciones diplomáticas.

Artículo 25°. Dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por ningún título, suelo ni subsuelo, directa o indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo

pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, excepto el caso de necesidad nacional declarada por Ley expresa.

Artículo 26°. Ningún impuesto es obligatorio sino cuando ha sido establecido conforme a las prescripciones de la Constitución. Los perjudicados pueden interponer recursos ante el Tribunal Constitucional contra los impuestos ilegales. Los impuestos municipales son obligatorios cuando en su creación han sido observados los requisitos constitucionales.

Artículo 27°. Los impuestos y demás cargas públicas obligan igualmente a todos. Su creación, distribución y supresión tendrán carácter general, debiendo determinarse en relación a un sacrificio igual de los contribuyentes, en forma proporcional o progresiva, según los casos.

Artículo 28°. Los bienes de la Iglesia, de las órdenes y congregaciones religiosas y de las instituciones que ejercen labor educativa, de asistencia y de beneficencia, gozan de los mismos derechos y garantías que los pertenecientes a los particulares.

Artículo 29°. Sólo el Poder Legislativo tiene facultad para alterar y modificar los Códigos, así como para dictar reglamentos y disposiciones sobre procedimientos judiciales.

Artículo 30°. Los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les confiere esta Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente les están acordadas por ella.

Artículo 31°. Son nulos los actos de los que usurpen funciones que no les competen, así como los actos de los que ejerzan jurisdicción o potestad que no emane de la Ley.

Artículo 32°. Nadie será obligado a hacer lo que la Constitución y las leyes no manden, ni privarse de lo que ellas no prohíban.

Artículo 33°. La Ley sólo dispone para lo venidero y no tiene efecto retroactivo, excepto en materia social cuando lo determine expresamente, y en materia penal cuando beneficie al delincuente.

Artículo 34°. Los que vulneren derechos y garantías constitucionales quedan sujetos a la jurisdicción ordinaria.

Artículo 35°. Las declaraciones, derechos y garantías que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enunciados que nacen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

TÍTULO TERCERO NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

Capítulo I Nacionalidad

Artículo 36°. Son bolivianos de origen:

- 1°. Los nacidos en el territorio de la República, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Bolivia al servicio de su gobierno.
- 2°. Los nacidos en el extranjero de padre o madre bolivianos por el solo hecho de avecindarse en el territorio nacional o de inscribirse en los consulados.

Artículo 37°. Son bolivianos por naturalización:

- 1°. Los españoles y latinoamericanos que adquieran la nacionalidad boliviana sin hacer renuncia de la de su origen, cuando existan, a título de reciprocidad, convenios de nacionalidad plural con sus gobiernos respectivos.
- 2°. Los extranjeros que habiendo residido dos años en la República declaren su voluntad de adquirir la nacionalidad boliviana y obtengan carta de naturalización conforme a Ley.

El tiempo de permanencia se reducirá a un año tratándose de extranjeros que se encuentren en los casos siguientes:

- a) Que tenga cónyuge o hijos bolivianos;
 - b) Que se dediquen regularmente al trabajo agrícola o industrial;
 - c) Que ejerzan funciones educativas, científicas o técnicas.
- 3°. Los extranjeros que a la edad legalmente requerida presten el servicio militar.
 - 4°. Los extranjeros que por sus servicios al país la obtengan de la Cámara de Senadores.

Artículo 38°. Los bolivianos, hombres y mujeres, casados con extranjeros, no pierden su nacionalidad. Los extranjeros, hombres y mujeres, casados con bolivianos o bolivianas adquieren la nacionalidad boliviana siempre que residan en el país y manifiesten su conformidad y no la pierden aun en los casos de viudez o de divorcio.

Artículo 39°. La nacionalidad boliviana no se pierde por adquirir nacionalidad extranjera. Quien adquiera nacionalidad boliviana no será obligado a renunciar a su nacionalidad de origen.

Capítulo II Ciudadanía

Artículo 40°. La ciudadanía consiste:

- 1°. En concurrir como elector o elegible a la formación o al ejercicio de los poderes públicos.
- 2°. En el derecho a ejercer funciones públicas, sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas por Ley.

Artículo 41°. Son ciudadanos los bolivianos, varones y mujeres mayores de dieciocho años de edad, cualesquiera sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta.

Artículo 42°. Los derechos de ciudadanía se suspenden:

- 1°. Por tomar armas o prestar servicios en ejército enemigo en tiempo de guerra.
- 2°. Por defraudación de caudales públicos o quiebra fraudulenta declarada, previa sentencia ejecutoriada y condenatoria a pena corporal.
- 3°. Por aceptar funciones de gobierno extranjero, sin permiso del Senado, excepto los cargos y misiones de los organismos internacionales, religiosos, universitarios y culturales en general.

TÍTULO CUARTO FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Artículo 43°. Una Ley especial establecerá el Estatuto del Funcionario Público sobre la base del principio fundamental de que los funcionarios y empleados públicos son servidores exclusivos de los intereses de la colectividad y no de parcialidad o partido político alguno.

Artículo 44°. El Estatuto del Funcionario Público establecerá los derechos y deberes de los funcionarios y empleados de la Administración y contendrá las disposiciones que garanticen la carrera administrativa, así como la dignidad y eficacia de la función pública.

Artículo 45°. Todo funcionario público, civil, militar o eclesiástico está obligado, antes de tomar posesión de un cargo público, a declarar expresa y específicamente los bienes o rentas que tuviere, que serán verificados en la forma que determine la Ley.

Parte Segunda

El Estado Boliviano

TÍTULO PRIMERO

PODER LEGISLATIVO

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 46°.

- I. El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional compuesto de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.
- II. El Congreso Nacional se reunirá ordinariamente cada año en la Capital de la República, el día seis de agosto, aun cuando no hubiese convocatoria. Sus sesiones durarán noventa días útiles, prorrogables hasta ciento veinte, a juicio del mismo Congreso o a petición del Poder Ejecutivo. Si a juicio de éste conviniese que el Congreso no se reúna en la Capital de la República, podrá expedir la convocatoria señalando otro lugar.

Artículo 47°. El Congreso puede reunirse extraordinariamente por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros o por convocatoria del Poder Ejecutivo. En cualquiera de estos casos sólo se ocupará de los negocios consignados en la convocatoria.

Artículo 48°. Las Cámaras, deben funcionar con la mayoría absoluta de sus miembros, a un mismo tiempo, en el mismo lugar, y no podrá comenzar o terminar la una sus funciones en un día distinto de la otra.

Artículo 49°. Los Senadores y Diputados podrán ser elegidos Presidente o Vicepresidente de la República, o designados Ministros de Estado, o Agentes Diplomáticos, o Prefectos de Departamento, quedando suspensos de sus funciones legislativas por el tiempo que desempeñen aquellos cargos. Fuera de ellos no podrán ejercer otros dependientes de los Poderes Ejecutivo o Judicial.

Artículo 50°. No podrán ser elegidos representantes nacionales:

- 1°. Los funcionarios y empleados civiles, los militares y policías en servicio activo y los eclesiásticos con jurisdicción que no renuncien y cesen en sus funciones y empleos por lo menos sesenta días antes del verificativo de la elección. Se exceptúan de esta disposición los rectores y catedráticos de Universidad.
- 2°. Los Contratistas de obras y servicios públicos; los administradores, gerentes y directores, mandatarios y representantes de sociedades o establecimientos en que tiene participación pecuniaria el Fisco y los de empresas subvencionadas por el Estado; los administradores y recaudadores de fondos públicos mientras no finiquiten sus contratos y cuentas.

Artículo 51°. Los Senadores y Diputados son inviolables en todo tiempo por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 52°. Ningún Senador o Diputado desde el día de su elección hasta la finalización de su mandato, sin discontinuidad, podrá ser acusado y procesado en materia penal ni privado de su libertad, sin previa autorización de la Corte Suprema de Justicia por dos tercios de votos de sus miembros, a requerimiento del Fiscal General de la República, salvo el caso de delito flagrante.

Artículo 53°. El Vicepresidente de la República goza en su carácter de Presidente Nato del Congreso Nacional y del Senado, de las mismas inmunidades y prerrogativas acordadas a Senadores y Diputados.

Artículo 54°.

- I. Los Senadores y Diputados no podrán adquirir ni tomar en arrendamiento, a su nombre o en el de tercero, bienes públicos, ni hacerse cargo de contratos de obra o de aprovisionamiento con el Estado, ni obtener del mismo concesiones u otra clase de ventajas personales. Tampoco podrán, durante el período de su mandato, ser funcionarios, empleados, apoderados ni asesores o gestores de entidades autárquicas, ni de sociedades o de empresas que negocien con el Estado.
- II. La contravención a estos preceptos importa pérdida del mandato popular, mediante resolución de la respectiva Cámara, conforme al artículo 67°, atribución 4ª, de esta Constitución.

Artículo 55°. Durante el período constitucional de su mandato los Senadores y Diputados podrán dirigir representaciones a los funcionarios del Poder Ejecutivo para el cumplimiento de las disposiciones legales. Podrán también gestionar mejoras para satisfacer las necesidades de sus distritos electorales.

Artículo 56°. Cuando un ciudadano sea elegido Senador y Diputado, aceptará el mandato que él prefiera. Si fuese elegido Senador o Diputado por dos o más Departamentos, lo será por el distrito que él escoja.

Artículo 57°. Los Senadores y Diputados pueden ser reelectos y sus mandatos son renunciables.

Artículo 58°. Las sesiones del Congreso y de ambas Cámaras serán públicas, y sólo podrán hacerse secretas cuando dos tercios de sus miembros así lo determinen.

Artículo 59°. Son atribuciones del Poder Legislativo:

- 1ª. Dictar leyes, abrogarlas, derogarlas, modificarlas e interpretarlas.
- 2ª. A iniciativa del Poder Ejecutivo, imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental o universitario, así como decretar los gastos fiscales.

Sin embargo, el Poder Legislativo, a pedido de uno de sus miembros, podrá requerir del Ejecutivo la presentación de proyectos sobre aquellas materias. Si el Ejecutivo, en el término de veinte días, no presentase el proyecto solicitado, el representante que lo requirió u otro parlamentario podrá presentar el suyo para su consideración y aprobación. Las contribuciones se decretarán por tiempo indefinido, salvo que las leyes respectivas señalen un plazo determinado para su vigencia.

- 3ª. Fijar, para cada gestión financiera, los gastos de la Administración Pública, previa presentación del proyecto de presupuesto por el Poder Ejecutivo.
- 4ª. Considerar los planes de desarrollo que el Poder Ejecutivo pase a su conocimiento.
- 5ª. Autorizar y aprobar la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado, así como los contratos relativos a la explotación de las riquezas nacionales.
- 6ª. Conceder subvenciones o garantías de interés para la realización e incremento de obras públicas y de necesidad social.
- 7ª. Autorizar la enajenación de bienes nacionales, departamentales, municipales, universitarios y de todos los que sean de dominio público.
- 8ª. Autorizar al Ejecutivo la adquisición de bienes inmuebles.
- 9ª. Autorizar a las universidades la contratación de empréstitos.
- 10ª. Establecer el sistema monetario y el de pesas y medidas.
- 11ª. Aprobar anualmente la cuenta de gastos e inversiones que debe presentar el Ejecutivo en la primera sesión de cada legislatura.
- 12ª. Aprobar los tratados, concordatos y convenios internacionales.
- 13ª. Ejercitar influencia diplomática sobre actos no consumados o compromisos internacionales del Poder Ejecutivo.
- 14ª. Aprobar, en cada legislatura, la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz.
- 15ª. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República, determinando el tiempo de su permanencia.
- 16ª. Autorizar la salida de tropas nacionales del territorio de la República, determinando el tiempo de su ausencia.
- 17ª. A iniciativa del Poder Ejecutivo, crear y suprimir empleos públicos, señalar sus atribuciones y fijar sus emolumentos. El Poder Legislativo podrá aprobar, rechazar o disminuir los servicios, empleos o emolumentos propuestos, pero no podrá aumentarlos, salvo los que correspondan al Congreso Nacional.
- 18ª. Crear nuevos departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones, así como fijar sus límites, habilitar puertos mayores y establecer aduanas.
- 19ª. Decretar amnistía por delitos políticos y conceder indulto, previo informe de la Corte Suprema de Justicia.

- 20^a. Nombrar, en sesión de Congreso, a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo, por dos tercios de votos de sus miembros.
- 21^a. Designar representantes ante las Cortes Electorales.
- 22^a. Ejercer, a través de las Comisiones de ambas Cámaras, la facultad de fiscalización sobre las entidades autónomas, autárquicas, semiautárquicas y sociedades de economía mixta.

Capítulo II

Cámara de Diputados

Artículo 60°.

- I. La Cámara de Diputados se compone de ciento treinta miembros.
- II. En cada departamento, la mitad de los Diputados se eligen en circunscripciones uninominales. La otra mitad en circunscripciones plurinominales departamentales, de listas encabezadas por los candidatos a Presidente, Vicepresidente y Senadores de la República. Los candidatos son postulados por los partidos políticos.
- III. Las circunscripciones uninominales deben tener continuidad geográfica, afinidad y armonía territorial, no trascender los límites de cada departamento y basarse en criterios de población. La Corte Nacional Electoral delimitará las circunscripciones uninominales.
- IV. Los Diputados son elegidos en votación universal, directa y secreta. En las circunscripciones uninominales por simple mayoría de sufragios. En las circunscripciones plurinominales mediante el sistema de representación que establece la Ley.
- V. El número de Diputados debe reflejar la votación proporcional obtenida por cada partido.
- VI. La distribución del total de escaños entre los departamentos se determina por Ley en base al número de habitantes de cada uno de ellos, de acuerdo al último Censo Nacional. Por equidad la Ley asignará un número de escaños mínimo para los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo económico. Si la distribución de escaños para cualquier departamento resultare impar, se dará preferencia a la asignación de escaños uninominales.
- VII. Los diputados ejercen sus funciones por cinco años y la renovación de la Cámara será total.

Artículo 61°. Para ser Diputado se requiere:

- 1°. Ser boliviano de origen y haber cumplido los deberes militares, en el caso de los hombres.
- 2°. Tener veinticinco años de edad cumplidos al día de la elección.
- 3°. Estar inscrito en el Registro Electoral.

- 4°. Ser postulado por un partido político o directamente por agrupaciones ciudadanas y/o pueblos indígenas en la forma determinada por esta Constitución y las leyes.
- 5°. No haber sido condenado a pena corporal, salvo rehabilitación concedida por el Senado; ni tener pliego de cargo o auto de culpa ejecutoriados; ni estar comprendido en los casos de exclusión y de incompatibilidad establecidos por la Ley.

Artículo 62°. Corresponde a la Cámara de Diputados:

- 1°. La iniciativa en el ejercicio de las atribuciones 3ª, 4ª, 5ª y 14ª del Artículo 59°.
- 2°. Considerar la cuenta del estado de sitio que debe presentar el Ejecutivo, aprobándola o abriendo responsabilidad ante el Congreso.
- 3°. Acusar ante el Senado a los Ministros de la Corte Suprema, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura y Fiscal General de la República por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.
- 4°. Proponer ternas al Presidente de la República para la designación de presidentes de entidades económicas y sociales en que participe el Estado.
- 5°. Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución y las leyes.

Capítulo III Cámara de Senadores

Artículo 63°. El Senado se compone de tres Senadores por cada Departamento, elegidos mediante voto universal directo: dos por mayoría y uno por minoría, de acuerdo a Ley.

Artículo 64°. Para ser Senador se necesita tener treinta y cinco años cumplidos y reunir los requisitos exigidos para Diputado.

Artículo 65°. Los Senadores ejercerán sus funciones por el término señalado para los Diputados, con renovación total al cumplimiento de este período.

Artículo 66°. Son atribuciones de esta Cámara:

- 1ª. Tomar conocimiento de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados a los Ministros de la Corte Suprema, Magistrados del Tribunal Constitucional, Consejeros de la Judicatura y Fiscal General de la República conforme a esta Constitución y la Ley.

El Senado juzgará en única instancia a los Ministros de la Corte Suprema, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura y al Fiscal General de la República imponiéndoles la sanción y responsabilidad correspondientes por acusación de la Cámara de Diputados motivada por querrela de los ofendidos o a denuncia de cualquier ciudadano.

En los casos previstos por los párrafos anteriores será necesario el voto de dos tercios de los miembros presentes. Una Ley Especial dispondrá el procedimiento y formalidades de estos juicios.

- 2ª. Rehabilitar como bolivianos, o como ciudadanos, a los que hubiesen perdido estas calidades.
- 3ª. Autorizar a los bolivianos el ejercicio de empleos y la admisión de títulos o emolumentos de gobierno extranjero.
- 4ª. Aprobar las ordenanzas municipales relativas a tasas y patentes.
- 5ª. Decretar honores públicos a quienes lo merezcan por servicios eminentes a la Nación.
- 6ª. Proponer ternas al Presidente de la República para la elección de Contralor General de la República y Superintendente de Bancos.
- 7ª. Conceder premios pecuniarios, por dos tercios de votos.
- 8ª. Aceptar o negar, en votación secreta, los ascensos a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División, de Brigada, Almirante, Vicealmirante, Contraalmirante de las Fuerzas Armadas de la Nación, y General de la Policía Nacional, propuestos por el Poder Ejecutivo.
- 9ª. Aprobar o negar el nombramiento de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios propuestos por el Presidente de la República.

Capítulo IV El Congreso

Artículo 67º. Son atribuciones de cada Cámara:

- 1ª. Calificar las credenciales otorgadas por las Cortes Electorales.

Las demandas de inhabilidad de los elegidos y de nulidad de las elecciones sólo podrán ser interpuestas ante la Corte Nacional Electoral, cuyo fallo será irrevisable por las Cámaras. Si al calificar credenciales no demandadas ante la Corte Nacional Electoral la Cámara encontrare motivos de nulidad, remitirá el caso, por resolución de dos tercios de votos, a conocimiento y decisión de dicho tribunal. Los fallos se dictarán en el plazo de quince días.
- 2ª. Organizar su Mesa Directiva.
- 3ª. Dictar su reglamento y corregir sus infracciones.
- 4ª. Separar temporal o definitivamente, con el acuerdo de dos tercios de votos, a cualesquiera de sus miembros por graves faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones.
- 5ª. Fijar las dietas que percibirán los legisladores; ordenar el pago de sus presupuestos; nombrar y remover su personal administrativo y atender todo lo relativo a su economía y régimen interior.

- 6ª. Realizar las investigaciones que fueren necesarias para su función constitucional, pudiendo designar comisiones entre sus miembros para que faciliten esa tarea.
- 7ª. Aplicar sanciones a quienes cometan faltas contra la Cámara o sus miembros, en la forma que establezcan sus reglamentos, debiendo asegurarse en éstos, el derecho de defensa.

Artículo 68°. Las Cámaras se reunirán en Congreso para los siguientes fines:

- 1º. Inaugurar y clausurar sus sesiones.
- 2º. Verificar el escrutinio de las actas de elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, o designarlos cuando no hubieran reunido la pluralidad absoluta de votos, conforme a las disposiciones de esta Constitución.
- 3º. Recibir el juramento de los dignatarios mencionados en el párrafo anterior.
- 4º. Admitir o negar la renuncia de los mismos.
- 5º. Ejercitar las atribuciones a que se refieren los incisos 11º y 13º del artículo 59º.
- 6º. Considerar las leyes vetadas por el Ejecutivo.
- 7º. Resolver la declaratoria de guerra a petición del Ejecutivo.
- 8º. Determinar el número de efectivos de las Fuerzas Armadas de la Nación.
- 9º. Considerar los proyectos de Ley que, aprobados en la Cámara de origen, no lo fueren por la Cámara revisora.
- 10º. Ejercitar las facultades que les corresponden conforme a los artículos 111º, 112º, 113º y 114º de esta Constitución.
- 11º. Autorizar el enjuiciamiento del Presidente y el Vicepresidente de la República, Ministros de Estado y Prefectos de Departamento con arreglo a la atribución 5ª del artículo 118º de esta Constitución.
- 12º. Designar a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, a los Magistrados del Tribunal Constitucional, a los Consejeros de la Judicatura, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo, de acuerdo a lo previsto en los artículos 117º, 119º, 122º, 126º y 128º de esta Constitución.

Artículo 69°. En ningún caso podrá delegar el Congreso a uno o más de sus miembros, ni a otro Poder, las atribuciones que tiene por esta Constitución.

Artículo 70°.

- I. A iniciativa de cualquier parlamentario, las Cámaras pueden pedir a los Ministros de Estado informes verbales o escritos con fines legislativos, de inspección o fiscalización y proponer investigaciones sobre todo asuntos de interés nacional.

- II. Cada Cámara puede, a iniciativa de cualquier parlamentario, interpellar a los Ministros de Estado, individual o colectivamente y acordar la censura de sus actos por mayoría absoluta de votos de los representantes nacionales presentes.
- III. La censura tiene por finalidad la modificación de las políticas y del procedimiento impugnados, e implica la renuncia del o de los Ministros censurados, la misma que podrá ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República.

Capítulo V

Procedimiento Legislativo

Artículo 71°.

- I. Las leyes, exceptuando los casos previstos por las atribuciones 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 14ª del artículo 59°, pueden tener origen en el Senado o en la Cámara de Diputados, a proposición de uno o más de sus miembros, del Vicepresidente de la República, o por mensaje del Poder Ejecutivo a condición, en este caso, de que el proyecto sea sostenido en los debates por el Ministro del respectivo despacho.
- II. La Corte Suprema podrá presentar Proyectos de Ley en materia judicial y reforma de los códigos mediante mensaje dirigido al Poder Legislativo.
- III. Los ciudadanos podrán presentar directamente al Poder Legislativo proyectos de Ley en cualquier materia. La Ley determinará los requisitos y procedimiento para su consideración obligatoria por el órgano correspondiente.

Artículo 72°. Aprobado el proyecto de ley en la Cámara de origen, pasará inmediatamente para su discusión a la Cámara revisora. Si la Cámara revisora lo aprueba, será enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Artículo 73°. El proyecto de ley que fuere desechado en la Cámara de origen no podrá ser nuevamente propuesto, en ninguna de las Cámaras, hasta la legislatura siguiente.

Artículo 74°.

- I. Si la Cámara revisora se limita a enmendar o modificar el proyecto, éste se considerará aprobado, en caso de que la Cámara de origen acepte por mayoría absoluta las enmiendas o modificaciones. Pero si no las acepta o si las corrige y altera, las dos Cámaras se reunirán a convocatoria de cualquiera de sus Presidentes dentro de los veinte días para deliberar sobre el proyecto.
- II. En caso de aprobación será remitido al Ejecutivo para su promulgación como Ley de la República; más, si fuese desechado, no podrá ser propuesto de nuevo sino en una de las legislaturas siguientes.

Artículo 75°. En caso de que la Cámara revisora deje pasar veinte días sin pronunciarse sobre el Proyecto de Ley, la Cámara de origen reclamará su despacho, con un nuevo término de diez días, al cabo de los cuales será considerado en sesión de Congreso.

Artículo 76°.

- I. Toda Ley sancionada por el Poder Legislativo podrá ser observada por el Presidente de la República en el término de diez días desde aquel en que la hubiere recibido.
- II. La Ley no observada dentro de los diez días, será promulgada. Si en este término recesare el Congreso, el Presidente de la República publicará el mensaje de sus observaciones para que se considere en la próxima Legislatura.

Artículo 77°.

- I. Las observaciones del Ejecutivo se dirigirán a la Cámara de origen. Si ésta y la revisora reunidas en Congreso, las hallan fundadas y modifican la Ley conforme a ellas, la devolverán al Ejecutivo para su promulgación.
- II. Si el Congreso declara infundadas las observaciones, por dos tercios de los miembros presentes, el Presidente de la República promulgará la Ley dentro de otros diez días.

Artículo 78°. Las leyes no vetadas o no promulgadas por el Presidente de la República en el término de diez días, desde su recepción, serán promulgadas por el Presidente del Congreso.

Artículo 79°. Las resoluciones camarales y legislativas no necesitan promulgación del Ejecutivo.

Artículo 80°.

- I. La promulgación de las leyes se hará por el Presidente de la República en esta forma:

"Por cuanto, el Congreso Nacional ha sancionado la siguiente Ley".

"Por tanto, la promulgo para que se tenga y cumpla como Ley de la República".

- II. Las decisiones parlamentarias se promulgarán en esta forma:

"El Congreso Nacional de la República, Resuelve":

"Por tanto, cúmplase con arreglo a la Constitución".

Artículo 81°. La Ley es obligatoria desde el día de su publicación, salvo disposición contraria de la misma Ley.

Capítulo VI

Comisión de Congreso

Artículo 82°.

- I. Durante el receso de las Cámaras funcionará una Comisión del Congreso compuesta de nueve Senadores y dieciocho Diputados, quienes, con sus respectivos suplentes, serán elegidos por cada Cámara de modo que reflejen en lo posible la composición territorial del Congreso.
- II. Estará presidida por el Vicepresidente de la República y la integrarán el Presidente Electivo del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados, en calidad de Vicepresidentes primero y segundo, respectivamente.
- III. El reglamento correspondiente establecerá la forma y oportunidad de elección de la Comisión del Congreso y su régimen interno.

Artículo 83°. Son atribuciones de la Comisión del Congreso:

- 1ª. Velar por la observancia de la Constitución y el respeto a las garantías ciudadanas, y acordar para estos fines las medidas que sean procedentes.
- 2ª. Ejercer funciones de investigación y supervigilancia general de la Administración Pública, dirigiendo al Poder Ejecutivo las representaciones que sean pertinentes.
- 3ª. Pedir al Ejecutivo, por dos tercios de votos del total de sus miembros, la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso cuando así lo exija la importancia y urgencia de algún asunto.
- 4ª. Informar sobre todos los asuntos que queden sin resolución a fin de que sigan tramitándose en el período de sesiones.
- 5ª. Elaborar Proyectos de Ley para su consideración por las Cámaras.

Artículo 84°. La Comisión del Congreso dará cuenta de sus actos ante las Cámaras en sus primeras sesiones ordinarias.

TÍTULO SEGUNDO

PODER EJECUTIVO

Capítulo I

Presidente de la República

Artículo 85°. El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República conjuntamente con los Ministros de Estado.

Artículo 86°. El Presidente de la República será elegido por sufragio directo. Al mismo tiempo y en igual forma se elegirá al Vicepresidente.

Artículo 87°.

- I. El mandato improrrogable del Presidente de la República es de cinco años. El Presidente puede ser reelecto por una sola vez después de transcurridos cuando menos un período constitucional.
- II. El mandato improrrogable del Vicepresidente es también de cinco años. El Vicepresidente no puede ser elegido Presidente ni Vicepresidente de la República en el período siguiente al que ejerció su mandato.

Artículo 88°. Para ser elegido Presidente o Vicepresidente de la República se requiere las mismas condiciones exigidas para Senador.

Artículo 89°. No pueden ser elegidos Presidente ni Vicepresidente de la República.

1. Los Ministros de Estado o presidentes de entidades de función económica o social en las que tenga participación el Estado que no hubieren renunciado al cargo seis meses antes del día de la elección.
2. Los parientes consanguíneos y afines dentro del segundo grado, de acuerdo al cómputo civil, de quienes se hallaren en ejercicio de la Presidencia o Vicepresidencia de la República durante el último año anterior a la elección.
3. Los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo, los del clero y los ministros de cualquier culto religioso.

Artículo 90°.

- I. Si en las elecciones generales ninguna de las fórmulas para Presidente y Vicepresidente de la República obtuviera la mayoría absoluta de sufragios válidos, el Congreso elegirá por mayoría absoluta de votos válidos, en votación oral y nominal, entre las dos fórmulas que hubieran obtenido el mayor número de sufragios válidos.
- II. En caso de empate, se repetirá la votación por dos veces consecutivas, en forma oral y nominal. De persistir el empate, se proclamará Presidente y Vicepresidente a los candidatos que hubieran logrado la mayoría simple de sufragios válidos en la elección general.
- III. La elección y el cómputo se harán en sesión pública y permanente por razón de tiempo y materia.

Artículo 91°. La proclamación de Presidente y Vicepresidente de la República se hará mediante Ley.

Artículo 92°. Al tomar posesión del cargo, el Presidente y Vicepresidente de la República, jurarán solemnemente, ante el Congreso, fidelidad a la República y a la Constitución.

Artículo 93°.

- I. En caso de impedimento o ausencia temporal del Presidente de la República, antes o después de su proclamación, lo reemplazará el Vicepresidente y, a falta de éste y en forma sucesiva, el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados o el de la Corte Suprema de Justicia.
- II. El Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República si ésta quedare vacante antes o después de la proclamación del Presidente Electo, y la ejercerá hasta la finalización del período constitucional.
- III. A falta del Vicepresidente hará sus veces el Presidente del Senado y en su defecto, el Presidente de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia, en estricta prelación. En este último caso, si aún no hubieran transcurrido tres años del período presidencial, se procederá a una nueva elección del Presidente y Vicepresidente, sólo para completar dicho período.

Artículo 94°. Mientras el Vicepresidente no ejerza el Poder Ejecutivo, desempeñará el cargo de Presidente del Senado, sin perjuicio de que esta Cámara elija su Presidente para que haga las veces de aquel en su ausencia.

Artículo 95°. El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional, por más de cinco días, sin permiso del Congreso. A su retorno rendirá informe al Congreso.

Artículo 96°. Son atribuciones del Presidente de la República:

- 1ª. Ejecutar y hacer cumplir las leyes, expidiendo los decretos y órdenes convenientes, sin definir privativamente derechos, alterar los definidos por Ley ni contrariar sus disposiciones, guardando las restricciones consignadas en esta Constitución.
- 2ª. Negociar y concluir tratados con naciones extranjeras; canjearlos, previa ratificación del Congreso.
- 3ª. Conducir las relaciones exteriores, nombrar funcionarios diplomáticos y consulares, admitir a los funcionarios extranjeros en general.
- 4ª. Concurrir a la formación de códigos y leyes mediante mensajes especiales.
- 5ª. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.
- 6ª. Administrar las rentas nacionales y decretar su inversión por intermedio del respectivo Ministerio, con arreglo a las leyes y con estricta sujeción al presupuesto.
- 7ª. Presentar al Legislativo, dentro de las treinta primeras sesiones ordinarias, los presupuestos nacional y departamentales para la siguiente gestión financiera y proponer, durante su vigencia, las modificaciones que estime necesarias. La cuenta de los gastos públicos conforme al presupuesto se presentará anualmente.
- 8ª. Presentar al Legislativo los planes de desarrollo que sobrepasen los presupuestos ordinarios en materia o en tiempo de gestión.

- 9^a. Velar por las resoluciones municipales, especialmente las relativas a rentas e impuestos, y denunciar ante el Senado las que sean contrarias a la Constitución y a las leyes, siempre que la Municipalidad transgresora no cediese a los requerimientos del Ejecutivo.
- 10^a. Presentar anualmente al Congreso, en la Primera Sesión Ordinaria, mensaje escrito acerca del curso y estado de los negocios de la administración durante el año, acompañando las memorias ministeriales.
- 11^a. Prestar a las Cámaras, mediante los Ministros, los informes que soliciten, pudiendo reservar los relativos a negociaciones diplomáticas que a su juicio no deban publicarse.
- 12^a. Hacer cumplir las sentencias de los tribunales.
- 13^a. Decretar amnistía por delitos políticos, sin perjuicio de las que pueda conceder el legislativo.
- 14^a. Nombrar al Contralor General de la República y al Superintendente de Bancos, de las ternas propuestas por el Senado Nacional, y a los presidentes de las entidades de función económica y social en las cuales tiene intervención el Estado, de las ternas propuestas por la Cámara de Diputados.
- 15^a. Nombrar a los empleados de la administración cuya designación no esté reservada por Ley a otro poder, y expedir sus títulos.
- 16^a. Nombrar interinamente, en caso de renuncia o muerte, a los empleados que deban ser elegidos por otro poder cuando éste se encuentre en receso.
- 17^a. Asistir a la inauguración y clausura del Congreso.
- 18^a. Conservar y defender el orden interno y la seguridad exterior de la República, conforme a la Constitución.
- 19^a. Designar al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y a los Comandantes del Ejército, Fuerza Aérea, Naval y al Comandante General de la Policía Nacional.
- 20^a. Proponer al Senado, en caso de vacancia, ascensos a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División, de Brigada, a Almirante, Vicealmirante, Contralmirante de las Fuerzas Armadas de la Nación, y a General de la Policía Nacional con informe de sus servicios y promociones.
- 21^a. Conferir, durante el estado de guerra internacional, los grados a que se refiere la atribución precedente en el campo de batalla.
- 22^a. Crear y habilitar puertos menores.
- 23^a. Designar a los representantes del Poder Ejecutivo ante las Cortes Electorales.
- 24^a. Ejercer la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Otorgar títulos ejecutoriales en virtud de la redistribución de las tierras, conforme a las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, así como los de Colonización.

25ª. Interponer el recurso abstracto y remedial, hacer las impugnaciones y formular las consultas ante el Tribunal Constitucional previstas en las atribuciones 1ª, 3ª y 8ª del artículo 120º de esta Constitución.

Artículo 97º. El grado de Capitán General de las Fuerzas Armadas es inherente a las funciones de Presidente de la República.

Artículo 98º. El Presidente de la República visitará los distintos centros del país, por lo menos una vez durante el período de su mandato, para conocer sus necesidades.

Capítulo II Ministros de Estado

Artículo 99º. Los negocios de la Administración Pública se despachan por los Ministros de Estado, cuyo número y atribuciones determina la Ley. Para su nombramiento o remoción bastará decreto del Presidente de la República.

Artículo 100º. Para ser Ministro de Estado se requiere las mismas condiciones que para Diputado.

Artículo 101º.

- I. Los Ministros de Estado son responsables de los actos de administración en sus respectivos ramos, juntamente con el Presidente de la República.
- II. Su responsabilidad será solidaria por los actos acordados en Consejo de Gabinete.

Artículo 102º. Todos los decretos y disposiciones del Presidente de la República deben ser firmados por el Ministro correspondiente. No serán válidos no obedecidos sin este requisito.

Artículo 103º. Los Ministros de Estado pueden concurrir a los debates de cualquiera de las Cámaras, debiendo retirarse antes de la votación.

Artículo 104º. Luego que el Congreso abra sus sesiones, los Ministros presentarán sus respectivos informes acerca del estado de la administración, en la forma que se expresa en el artículo 96º, atribución 10ª.

Artículo 105º.

- I. La cuenta de inversión de las rentas, que el Ministro de Hacienda debe presentar al Congreso, llevará la aprobación de los demás Ministros en lo que se refiere a sus respectivos despachos.
- II. A la elaboración del Presupuesto General concurrirán todos los Ministros.

Artículo 106º. Ninguna orden verbal o escrita del Presidente de la República exime de responsabilidad a los Ministros.

Artículo 107º. Los Ministros serán juzgados conforme a la Ley de Responsabilidad por los delitos que cometieren en el ejercicio de sus funciones y con arreglo a la atribución 5ª del artículo 118º de esta Constitución.

Capítulo III

Régimen Interior

Artículo 108°. El territorio de la República se divide políticamente en departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones.

Artículo 109°.

- I. En cada Departamento el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República.
- II. El Prefecto ejerce la función de Comandante General del Departamento, designa y tiene bajo su dependencia a los Subprefectos en las provincias y a los corregidores en los cantones, así como a las autoridades administrativas departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia.
- III. Sus demás atribuciones se fijan por Ley.
- IV. Los Senadores y Diputados podrán ser designados Prefectos de Departamento, quedando suspensos de sus funciones parlamentarias por el tiempo que desempeñen el cargo.

Artículo 110°.

- I. El Poder Ejecutivo a nivel departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa.
- II. En cada Departamento existe un Consejo Departamental, presidido por el Prefecto, cuya composición y atribuciones establece la Ley.

Capítulo IV

Conservación del Orden Público

Artículo 111°.

- I. En los casos de grave peligro por causa de conmoción interna o guerra internacional el Jefe del Poder ejecutivo podrá, con dictamen afirmativo del Consejo de Ministros, declarar el estado de sitio en la extensión del territorio que fuere necesario.
- II. Si el Congreso se reuniese ordinaria o extraordinariamente, estando la República o una parte de ella bajo el estado de sitio, la continuación de éste será objeto de una autorización legislativa. En igual forma se procederá si el Decreto de Estado de Sitio fuese dictado por el Poder Ejecutivo estando las Cámaras en funciones.
- III. Si el estado de sitio no fuere suspendido antes de noventa días, cumplido este término caducará de hecho, salvo el caso de guerra civil o internacional. Los que hubieren sido objeto de apremio serán puestos en libertad, a menos de haber sido sometidos a la jurisdicción de tribunales competentes.

- IV. El Ejecutivo no podrá prolongar el estado de sitio más allá de noventa días, ni declarar otro dentro del mismo año sino con asentimiento del Congreso. Al efecto, lo convocará a sesiones extraordinarias si ocurriese el caso durante el receso de las Cámaras.

Artículo 112°. La declaración de estado de sitio produce los siguientes efectos:

- 1°. El Ejecutivo podrá aumentar el número de efectivos de las Fuerzas Armadas y llamar al servicio las reservas que estime necesarias.
- 2°. Podrá imponer la anticipación de contribuciones y rentas estatales que fueren indispensables, así como negociar y exigir empréstitos siempre que los recursos ordinarios fuesen insuficientes. En los casos de empréstito forzoso el Ejecutivo asignará las cuotas y las distribuirá entre los contribuyentes conforme a su capacidad económica.
- 3°. Las garantías y los derechos que consagra esta Constitución no quedarán suspensos de hecho y en general con la sola declaración del estado de sitio; pero podrán serlo respecto de señaladas personas fundadamente sindicadas de tramar contra el orden público, de acuerdo a lo que establecen los siguientes párrafos.
- 4°. Podrá la autoridad legítima expedir órdenes de comparendo o arresto contra los sindicatos, pero en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas los pondrá a disposición del juez competente, a quien pasará los documentos que hubiesen motivado el arresto. Si la conservación del orden público exigiese el alejamiento de los sindicatos, podrá ordenarse su confinamiento a una capital de Departamento o de Provincia que no sea malsana. Queda prohibido el destierro por motivos políticos; pero al confinado, perseguido o arrestado por estos motivos, que pida pasaporte para el exterior, no podrá serle negado por causa alguna debiendo las autoridades otorgarle las garantías necesarias al efecto.
- 5°. Los ejecutores de órdenes que violen estas garantías podrán ser enjuiciados en cualquier tiempo, pasado que sea el estado de sitio, como reos de atentado contra las garantías constitucionales, sin que les favorezca la excusa de haber cumplido órdenes superiores.
- 6°. En caso de guerra internacional, podrá establecerse censura sobre la correspondencia y todo medio de publicación.

Artículo 113°. El Gobierno rendirá cuenta al próximo Congreso de los motivos que dieron lugar a la declaración del estado de sitio y del uso que hubiese hecho de las facultades que le confiere este capítulo, informando del resultado de los enjuiciamientos ordenados y sugiriendo las medidas indispensables para satisfacer las obligaciones que hubiese contraído por préstamos directos y percepción anticipada de impuestos.

Artículo 114°.

- I. El Congreso dedicará sus primeras sesiones al examen de la cuenta a que se refiere el artículo precedente, pronunciando su aprobación o declarando la responsabilidad del Poder Ejecutivo.
- II. Las Cámaras podrán, al respecto, hacer las investigaciones que crean necesarias y pedir al Ejecutivo la explicación y justificación de todos sus actos relacionados con el estado de sitio, aunque no hubiesen sido ellos mencionados en la cuenta rendida.

Artículo 115°.

- I. Ni el Congreso, ni asociación alguna o reunión popular pueden conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias ni la suma del Poder Público, ni otorgarle supremacías por las que la vida, el honor y los bienes de los habitantes queden a merced del Gobierno, ni de persona alguna.
- II. La inviolabilidad personal y las inmunidades establecidas por esta Constitución no se suspenden durante el estado de sitio para los representantes nacionales.

TÍTULO TERCERO PODER JUDICIAL

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 116°.

- I. El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Tribunal Constitucional, las Cortes Superiores de Distrito, los tribunales y jueces de instancia y demás tribunales y juzgados que establece la Ley. La Ley determina la organización y atribuciones de los tribunales y juzgados de la República. El Consejo de la Judicatura forma parte del Poder Judicial.
- II. No pueden establecerse tribunales o juzgados de excepción.
- III. La facultad de juzgar en la vía ordinaria, contenciosa y contencioso-administrativa y la de hacer ejecutar lo juzgado corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales y jueces respectivos, bajo el principio de unidad jurisdiccional.
- IV. El control de constitucionalidad se ejerce por el Tribunal Constitucional.
- V. El Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial.
- VI. Los Magistrados y jueces son independientes en la administración de Justicia y no están sometidos sino a la Constitución y la Ley. No podrán ser destituidos de sus funciones, sino previa sentencia ejecutoriada.
- VII. La Ley establece el Escalafón Judicial y las condiciones de inamovilidad de los Ministros, Magistrados, Consejeros y jueces.
- VIII. El Poder Judicial tiene autonomía económica y administrativa. El Presupuesto General de la Nación asignará una partida anual, centralizada en el Tesoro Judicial, que depende del Consejo de la Judicatura. El Poder Judicial no está facultado para crear o establecer tasas ni derechos judiciales.
- IX. El ejercicio de la judicatura es incompatible con toda otra actividad pública y privada remunerada, con excepción de la cátedra universitaria.

- X. La gratuidad, publicidad, celeridad y probidad en los juicios son condiciones esenciales de la administración de Justicia. El Poder Judicial es responsable de proveer defensa legal gratuita a los indigentes, así como servicios de traducción cuando su lengua materna no sea el castellano.

Capítulo II

Corte Suprema de Justicia

Artículo 117°.

- I. La Corte Suprema es el máximo tribunal de Justicia ordinaria, contenciosa y contencioso-administrativa de la República. Tiene su sede en la ciudad de Sucre.
- II. Se compone de doce Ministros que se organizan en salas especializadas, con sujeción a la Ley.
- III. Para ser Ministro de la Corte Suprema se requiere las condiciones exigidas por los artículos 64° y 61° de esta Constitución con la excepción de los numerales 2° y 4° del artículo 61°, tener título de Abogado en Provisión Nacional, y haber ejercido con idoneidad la judicatura, la profesión o la cátedra universitaria por lo menos durante diez años.
- IV. Los Ministros son elegidos por el Congreso Nacional por dos tercios de votos del total de sus miembros, de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura. Desempeñan sus funciones por un período personal e improrrogable de diez años, computables desde el día de su posesión y no pueden ser reelegidos sino pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su mandato.
- V. El Presidente de la Corte Suprema es elegido por la Sala Plena por dos tercios de votos del total de sus miembros. Ejerce sus funciones de acuerdo a la Ley.

Artículo 118°.

- I. Son atribuciones de la Corte Suprema:
 - 1ª. Representar al Poder Judicial;
 - 2ª. Designar, por dos tercios de votos de los miembros de la Sala Plena, a los vocales de las Cortes Superiores de Distrito, de nóminas propuestas por el Consejo de la Judicatura;
 - 3ª. Resolver los recursos de nulidad y casación en la jurisdicción ordinaria y administrativa;
 - 4ª. Dirimir las competencias que se susciten entre las Cortes Superiores de Distrito;
 - 5ª. Fallar en los juicios de responsabilidad contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado y Prefectos de Departamento por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, a requerimiento del Fiscal General de la República, previa autorización del Congreso Nacional, fundada jurídicamente y concedida por dos tercios de votos del total de sus miembros, en cuyo caso el sumario estará a cargo de la Sala Penal y si ésta se pronuncia por la acusación, el juicio se substanciará por las demás Salas, sin recurso ulterior;

- 6ª. Fallar en única instancia en las causas de responsabilidad penal seguidas, a requerimiento del Fiscal General de la República, previa acusación de la Sala Penal, contra el Contralor General de la República, Vocales de las Cortes Superiores, Defensor del Pueblo, Vocales de la Corte Nacional Electoral y Superintendentes establecidos por Ley, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones;
 - 7ª. Resolver las causas contenciosas que resulten de los contratos, negociaciones y concesiones del Poder Ejecutivo y las demandas contencioso-administrativas a las que dieren lugar las resoluciones del mismo;
 - 8ª. Decidir las cuestiones de límites que se suscitaren entre los departamentos, provincias, secciones y cantones.
- II. La organización y funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia se establecen por Ley.

Capítulo III

Tribunal Constitucional

Artículo 119°.

- I. El Tribunal Constitucional es independiente y está sometido sólo a la Constitución. Tiene su sede en la ciudad de Sucre.
- II. Está integrado por cinco Magistrados que conforman una sola Sala y son designados por el Congreso Nacional por dos tercios de votos de los miembros presentes.
- III. El Presidente del Tribunal Constitucional es elegido por dos tercios de votos del total de sus miembros. Ejerce sus funciones de acuerdo a la Ley.
- IV. Para ser Magistrado del Tribunal Constitucional se requieren las mismas condiciones que para ser Ministro de la Corte Suprema de Justicia.
- V. Desempeñan sus funciones por un período personal de diez años improrrogables y pueden ser reelectos pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su mandato.
- VI. El enjuiciamiento penal de los Magistrados del Tribunal Constitucional por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, se rige por las normas establecidas para los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 120°. Son atribuciones del Tribunal Constitucional conocer y resolver:

- 1ª. En única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, decretos y cualquier género de resoluciones no judiciales. Si la acción es de carácter abstracto y remedial, sólo podrán interponerla el Presidente de la República, o cualquier Senador o Diputado, el Fiscal General de la República o el Defensor del Pueblo;

- 2ª. Los conflictos de competencias y controversias entre los Poderes Públicos, la Corte Nacional Electoral, los departamentos y los municipios;
- 3ª. Las impugnaciones del Poder Ejecutivo a las resoluciones camarales, prefecturales y municipales;
- 4ª. Los recursos contra tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones creados, modificados o suprimidos en contravención a lo dispuesto en esta Constitución;
- 5ª. Los recursos contra resoluciones del Poder Legislativo o una de sus Cámaras, cuando tales resoluciones afecten a uno o más derechos o garantías concretas, cualesquiera sean las personas afectadas;
- 6ª. Los recursos directos de nulidad interpuestos en resguardo del artículo 31º de esta Constitución;
- 7ª. La revisión de los Recursos de Amparo Constitucional, Habeas Corpus y Habeas Data;
- 8ª. Absolver las consultas del Presidente de la República, el Presidente del Honorable Congreso Nacional y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, sobre la constitucionalidad de proyectos de ley, decretos o resoluciones, o de leyes, decretos o resoluciones aplicables a un caso concreto. La opinión del Tribunal Constitucional es obligatoria para el órgano que efectúa la consulta;
- 9ª. La constitucionalidad de tratados o convenios con gobiernos extranjeros u organismos internacionales;
- 10ª. Las demandas respecto a procedimientos en la reforma de la Constitución.

Artículo 121º.

- I. Contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe recurso ulterior alguno.
- II. La sentencia que declara la inconstitucionalidad de una Ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial, hace inaplicable la norma impugnada y surte plenos efectos respecto a todos. La sentencia que se refiera a un derecho subjetivo controvertido, se limitará a declarar su inaplicabilidad al caso concreto.
- III. Salvo que la sentencia disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la norma en las partes no afectadas por la inconstitucionalidad. La sentencia de inconstitucionalidad no afectará a sentencias anteriores que tengan calidad de cosa juzgada.
- IV. La Ley reglamenta la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional, así como las condiciones para la admisión de los recursos y sus procedimientos.

Capítulo IV

Consejo de la Judicatura

Artículo 122°.

- I. El Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial. Tiene su sede en la ciudad de Sucre.
- II. El Consejo es presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y está integrado por cuatro miembros denominados Consejeros de la Judicatura, con título de abogado en Provisión Nacional y con diez años de ejercicio idóneo de la profesión o la cátedra universitaria.
- III. Los consejeros son designados por el Congreso Nacional por el voto de dos tercios de sus miembros presentes. Desempeñan sus funciones por un período de diez años no pudiendo ser reelegidos sino pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su mandato.

Artículo 123°.

- I. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura:
 - 1ª. Proponer al Congreso Nacional nóminas para la designación de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, y a ésta última para la designación de los Vocales de las Cortes Superiores de Distrito;
 - 2ª. Proponer nóminas a las Cortes Superiores de Distrito para la designación de jueces, notarios y registradores de Derechos Reales;
 - 3ª. Administrar el Escalafón Judicial y ejercer poder disciplinario sobre los vocales, jueces y funcionarios judiciales, de acuerdo a Ley;
 - 4ª. Elaborar el Presupuesto Anual del Poder Judicial de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59°, numeral 3, de la presente Constitución. Ejecutar su presupuesto conforme a Ley y bajo control fiscal;
 - 5ª. Ampliar las nóminas a que se refieren las atribuciones 1ª y 2ª de este artículo, a instancia del órgano elector correspondiente.
- II. La Ley determina la organización y demás atribuciones administrativas y disciplinarias del Consejo de la Judicatura.

TÍTULO CUARTO DEFENSA DE LA SOCIEDAD

Capítulo I Ministerio Público

Artículo 124°. El Ministerio Público tiene por finalidad promover la acción de la Justicia, defender la legalidad, los intereses del Estado y la sociedad, conforme a lo establecido en la Constitución y las leyes de la República.

Artículo 125°.

- I. El Ministerio Público representa al Estado y a la sociedad en el marco de la Ley. Se ejerce por las comisiones que designen la Cámaras Legislativas, por el Fiscal General de la República y demás funcionarios designados conforme a Ley.
- II. El Ministerio Público tiene a su cargo la dirección de las diligencias de policía judicial.

Artículo 126°.

- I. El Fiscal General de la República es designado por el Congreso Nacional por dos tercios de votos de sus miembros presentes. Tiene su sede en la ciudad de Sucre.
- II. El Fiscal General de la República desempeña sus funciones por el plazo improrrogable de diez años y puede ser reelecto después de transcurrido un tiempo igual al que hubiese ejercido su mandato. No puede ser destituido sino en virtud de sentencia condenatoria previa acusación de la Cámara de Diputados y juicio en única instancia en la Cámara de Senadores. A tiempo de decretar acusación, la Cámara de Diputados suspenderá de sus funciones al encausado.
- III. Para ser Fiscal General de la República se requieren las mismas condiciones que para ser Ministro de la Corte Suprema.
- IV. El Fiscal General de la República dará cuenta de sus actos al Poder Legislativo por lo menos una vez al año. Puede ser citado por las comisiones de las Cámaras Legislativas y coordina sus funciones con el Poder Ejecutivo.
- V. La Ley establece la estructura, organización y funcionamiento del Ministerio Público.

Capítulo II

Defensor del Pueblo

Artículo 127°.

- I. El Defensor del Pueblo vela por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público. Asimismo, vela por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos.
- II. El Defensor del Pueblo no recibe instrucciones de los poderes públicos. El Presupuesto del Poder Legislativo contemplará una partida para el funcionamiento de esta institución.

Artículo 128°.

- I. Para ejercer las funciones de Defensor del Pueblo se requiere tener como mínimo, treinta y cinco años de edad y las condiciones que establece el artículo 61° de esta Constitución, con excepción de los numerales 2° y 4°.
- II. El Defensor del Pueblo es elegido por dos tercios de votos de los miembros presentes del Congreso Nacional. No podrá ser enjuiciado, perseguido ni detenido por causa del ejercicio de sus funciones, salvo la comisión de delitos, en cuyo caso se aplicará el procedimiento previsto en el artículo 118°, atribución 6ª, de esta Constitución.
- III. El Defensor del Pueblo desempeña sus funciones por un período de cinco años y puede ser reelecto por una sola vez.
- IV. El cargo de Defensor del Pueblo es incompatible con el desempeño de cualquier otra actividad pública, o privada remunerada a excepción de la docencia universitaria.

Artículo 129°.

- I. El Defensor del Pueblo tiene la facultad de interponer los recursos de inconstitucionalidad, directo de nulidad, amparo y Habeas Corpus, sin necesidad de mandato.
- II. El Defensor del Pueblo, para ejercer sus funciones, tiene acceso libre a los centros de detención, reclusión e internación.
- III. Las autoridades y funcionarios de la Administración Pública tienen la obligación de proporcionar al Defensor del Pueblo la información que solicite en relación al ejercicio de sus funciones. En caso de no ser debidamente atendido en su solicitud, el Defensor deberá poner el hecho en conocimiento de las Cámaras Legislativas.

Artículo 130°. El Defensor del Pueblo dará cuenta de sus actos al Congreso Nacional por lo menos una vez al año, en la forma que determine la Ley, y podrá ser convocado por cualesquiera de las comisiones camarales, en relación al ejercicio de sus funciones.

Artículo 131°. La organización y demás atribuciones del Defensor del Pueblo y la forma de designación de sus delegados adjuntos, se establecen por Ley.

Parte Tercera

Regímenes Especiales

TÍTULO PRIMERO

RÉGIMEN ECONÓMICO Y FINANCIERO

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 132°. La organización económica debe responder esencialmente a principios de justicia social que tiendan a asegurar para todos los habitantes, una existencia digna del ser humano.

Artículo 133°. El régimen económico propenderá al fortalecimiento de la independencia nacional y al desarrollo del país mediante la defensa y el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos en resguardo de la seguridad del Estado y en procura del bienestar del pueblo boliviano.

Artículo 134°. No se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la independencia económica del Estado. No se reconoce ninguna forma de monopolio privado. Las concesiones de servicios públicos, cuando excepcionalmente se hagan, no podrán ser otorgadas por un período mayor de cuarenta años.

Artículo 135°. Todas las empresas establecidas para explotaciones, aprovechamiento o negocios en el país se considerarán nacionales y estarán sometidas a la soberanía, a las leyes y a las autoridades de la República.

Capítulo II

Bienes Nacionales

Artículo 136°.

- I. Son de dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la Ley les da esa calidad, el suelo y el subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento.
- II. La Ley establecerá las condiciones de este dominio, así como las de su concesión y adjudicación a los particulares.

Artículo 137°. Los bienes del patrimonio de la Nación constituyen propiedad pública, inviolable, siendo deber de todo habitante del territorio nacional respetarla y protegerla.

Artículo 138°. Pertencen al patrimonio de la Nación los grupos mineros nacionalizados como una de las bases para el desarrollo y diversificación de la economía del país, no pudiendo aquellos ser transferidos o adjudicados en propiedad a empresas privadas por ningún título. La dirección y administración superiores de la industria minera estatal estarán a cargo de una entidad autárquica con las atribuciones que determina la Ley.

Artículo 139°. Los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos. La exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados, corresponden al Estado. Este derecho lo ejercerá mediante entidades autárquicas o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas de operación conjunta o a personas privadas, conforme a Ley.

Artículo 140°. La promoción y desarrollo de la energía nuclear es función del Estado.

Capítulo III

Política Económica del Estado

Artículo 141°. El Estado podrá regular, mediante Ley, el ejercicio del comercio y de la industria, cuando así lo requieran, con carácter imperioso, la seguridad o necesidad públicas. Podrá también, en estos casos, asumir la dirección superior de la economía nacional. Esta intervención se ejercerá en forma de control, de estímulo o de gestión directa.

Artículo 142°. El Poder Ejecutivo podrá, con cargo de aprobación legislativa en Congreso, establecer el monopolio fiscal de determinadas exportaciones, siempre que las necesidades del país así lo requieran.

Artículo 143°. El Estado determinará la política monetaria, bancaria y crediticia con objeto de mejorar las condiciones de la economía nacional. Controlará, asimismo, las reservas monetarias.

Artículo 144°.

- I. La programación del desarrollo económico del país se realizará en ejercicio y procura de la soberanía nacional. El Estado formulará periódicamente el plan general de desarrollo económico y social de la República, cuya ejecución será obligatoria. Este planeamiento comprenderá los sectores estatal, mixto y privado de la economía nacional.
- II. La iniciativa privada recibirá el estímulo y la cooperación del Estado cuando contribuya al mejoramiento de la economía nacional.

Artículo 145°. Las explotaciones a cargo del Estado se realizarán de acuerdo a planificación económica y se ejecutarán preferentemente por entidades autónomas, autárquicas o sociedades de economía mixta. La dirección y administración superiores de éstas se ejercerán por directorios designados conforme a Ley. Los directores no podrán ejercer otros cargos públicos ni desempeñar actividades industriales, comerciales o profesionales relacionadas con aquellas entidades.

Capítulo IV

Rentas y Presupuestos

Artículo 146°.

- I. Las rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales y municipales, y se invertirán independientemente por sus tesoros conforme a sus respectivos presupuestos, y en relación al plan general de desarrollo económico y social del país.
- II. La Ley clasificará los ingresos nacionales, departamentales y municipales.
- III. Los recursos departamentales, municipales, judiciales y universitarios, recaudados por oficinas dependientes del Tesoro Nacional, no serán centralizados en dicho Tesoro.
- IV. El Poder Ejecutivo determinará las normas destinadas a la elaboración y presentación de los proyectos de presupuestos de todo el sector público.

Artículo 147°.

- I. El Poder Ejecutivo presentará al Legislativo, dentro de las treinta primeras sesiones ordinarias, los proyectos de Ley de los presupuestos nacionales y departamentales.
- II. Recibidos los proyectos de Ley de los presupuestos, deberán ser considerados en Congreso dentro del término de sesenta días.
- III. Vencido el plazo indicado, sin que los proyectos hayan sido aprobados, éstos tendrán fuerza de Ley.

Artículo 148°.

- I. El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, podrá decretar pagos no autorizados por la Ley del presupuesto, únicamente para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de conmoción interna o del agotamiento de recursos destinados a mantener los servicios cuya paralización causaría graves daños. Los gastos destinados a estos fines no excederán del uno por ciento del total de egresos autorizados por el Presupuesto Nacional.
- II. Los Ministros de Estado y funcionarios que den curso a gastos que contravengan lo dispuesto en este artículo serán responsables solidariamente de su reintegro y culpables del delito de malversación de caudales públicos.

Artículo 149°. Todo proyecto de ley que implique gastos para el Estado debe indicar, al propio tiempo, la manera de cubrirlos y la forma de su inversión.

Artículo 150°. La deuda pública está garantizada. Todo compromiso del Estado, contraído conforme a las leyes, es inviolable.

Artículo 151°. La cuenta general de los ingresos y egresos de cada gestión financiera será presentada por el Ministro de Hacienda al Congreso en la primera sesión ordinaria.

Artículo 152°. Las entidades autónomas y autárquicas también deberán presentar anualmente al Congreso la cuenta de sus rentas y gastos, acompañada de un informe de la Contraloría General.

Artículo 153°.

- I. Las Prefecturas de Departamento y los Municipios no podrán crear sistemas protectores ni prohibitivos que afecten a los intereses de otras circunscripciones de la República, ni dictar ordenanzas de favor para los habitantes del Departamento, ni de exclusión para otros bolivianos.
- II. No podrán existir aduanillas, retenes, ni trancas de ninguna naturaleza en el territorio de la República, que no hubieran sido creadas por leyes expresas.

Capítulo V Contraloría General

Artículo 154°. Habrá una oficina de contabilidad y contralor fiscales que se denominará Contraloría General de la República. La Ley determinará las atribuciones y responsabilidades del Contralor General y de los funcionarios de su dependencia. El Contralor General dependerá directamente del Presidente de la República, será nombrado por éste de la terna propuesta por el Senado y gozará de la misma inamovilidad y período que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 155°. La Contraloría General de la República tendrá el control fiscal sobre las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta. La gestión anual será sometida a revisiones de auditoría especializada. Anualmente publicarán memorias y estados demostrativos de su situación financiera y rendirá las cuentas que señala la Ley. El Poder Legislativo mediante sus comisiones tendrá amplia facultad de fiscalización de dichas entidades. Ningún funcionario de la Contraloría General de la República formará parte de los directorios de las entidades autárquicas cuyo control esté a su cargo, ni percibirá emolumentos de dichas entidades.

TÍTULO SEGUNDO RÉGIMEN SOCIAL

Artículo 156°. El trabajo es un deber y un derecho y constituye la base del orden social y económico.

Artículo 157°.

- I. El trabajo y el capital gozan de la protección del Estado. La Ley regulará sus relaciones estableciendo normas sobre contratos individuales y colectivos, salario mínimo, jornada máxima, trabajo de mujeres y menores, descansos semanales y anuales remunerados, feriados, aguinaldos, primas u otros sistemas de participación en las utilidades de la empresas, indemnización por tiempo de servicios, desahucios, formación profesional y otros beneficios sociales y de protección a los trabajadores.

- II. Corresponde al Estado crear condiciones que garanticen para todos posibilidades de ocupación laboral, estabilidad en el trabajo y remuneración justa.

Artículo 158°.

- I. El Estado tiene la obligación de defender el capital humano protegiendo la salud de la población; asegurará la continuidad de sus medios de subsistencia y rehabilitación de las personas inutilizadas; propenderá asimismo al mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar.
- II. Los regímenes de seguridad social se inspirarán en los principios de universalidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad y eficacia, cubriendo las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, paro forzoso, asignaciones familiares y vivienda de interés social.

Artículo 159°.

- I. Se garantiza la libre asociación patronal. Se reconoce y garantiza la sindicalización como medio de defensa, representación, asistencia, educación y cultura de los trabajadores, así como el fuero sindical en cuanto garantía para sus dirigentes por las actividades que desplieguen en el ejercicio específico de su mandato, no pudiendo éstos ser perseguidos ni presos.
- II. Se establece, asimismo, el derecho de huelga como el ejercicio de la facultad legal de los trabajadores de suspender labores para la defensa de sus derechos, previo cumplimiento de las formalidades legales.

Artículo 160°. El Estado fomentará, mediante legislación adecuada, la organización de cooperativas.

Artículo 161°. El Estado, mediante tribunales u organismos especiales resolverá los conflictos entre patronos y trabajadores o empleados, así como los emergentes de la seguridad social.

Artículo 162°.

- I. Las disposiciones sociales son de orden público. Serán retroactivas cuando la Ley expresamente lo determine.
- II. Los derechos y beneficios reconocidos a favor de los trabajadores no pueden renunciarse, y son nulas las convenciones contrarias o que tiendan a burlar sus efectos.

Artículo 163°. Los beneméritos de la Patria merecen gratitud y respeto de los poderes públicos y de la ciudadanía, en su persona y patrimonio legalmente adquirido. Ocuparán preferentemente cargos en la Administración Pública o en las entidades autárquicas o semiautárquicas, según su capacidad. En caso de desocupación forzosa, o en el de carecer de medios económicos para su subsistencia, recibirán del Estado pensión vitalicia de acuerdo a Ley. Son inamovibles en los cargos que desempeñen salvo casos de impedimento legal establecido por sentencia ejecutoriada. Quienes desconozcan este derecho quedan obligados al resarcimiento personal, al benemérito perjudicado, de daños económicos y morales tasados en juicio.

Artículo 164°. El servicio y la asistencia sociales son funciones del Estado, y sus condiciones serán determinadas por Ley. Las normas relativas a la salud pública son de carácter coercitivo y obligatorio.

TÍTULO TERCERO RÉGIMEN AGRARIO Y CAMPESINO

Artículo 165°. Las tierras son del dominio originario de la Nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural.

Artículo 166°. El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, y se establece el derecho del campesino a la dotación de tierras.

Artículo 167°. El Estado no reconoce el latifundio. Se garantiza la existencia de las propiedades comunarias, cooperativas y privadas. La Ley fijará sus formas y regulará sus transformaciones.

Artículo 168°. El Estado planificará y fomentará el desarrollo económico y social de las comunidades campesinas y de las cooperativas agropecuarias.

Artículo 169°. El solar campesino y la pequeña propiedad se declaran indivisibles; constituyen el mínimo vital y tiene el carácter de patrimonio familiar inembargable de acuerdo a Ley. La mediana propiedad y la empresa agropecuaria reconocidas por Ley gozan de la protección del Estado en tanto cumplan una función económico-social de acuerdo con los planes de desarrollo.

Artículo 170°. El Estado regulará el régimen de explotación de los recursos naturales renovables precautelando su conservación e incremento.

Artículo 171°.

- I. Se reconocen, se respetan y protegen en el marco de la Ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.
- II. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.
- III. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado.

Artículo 172°. El Estado fomentará planes de colonización para el logro de una racional distribución demográfica y mejor explotación de la tierra y los recursos naturales del país, contemplando prioritariamente las áreas fronterizas.

Artículo 173°. El Estado tiene la obligación de conceder créditos de fomento a los campesinos para elevar la producción agropecuaria. Su concesión se regulará mediante Ley.

Artículo 174°. Es función del Estado la supervigilancia e impulso de la alfabetización y educación del campesino en los ciclos fundamental, técnico y profesional, de acuerdo a los planes y programas de desarrollo rural, fomentando su acceso a la cultura en todas sus manifestaciones.

Artículo 175°. El Servicio Nacional de Reforma Agraria tiene jurisdicción en todo el territorio de la República. Los títulos ejecutoriales son definitivos, causan estado y no admiten ulterior recurso, estableciendo perfecto y pleno derecho de propiedad para su inscripción definitiva en el Registro de Derechos Reales.

Artículo 176°. No corresponde a la Justicia Ordinaria revisar, modificar y menos anular las decisiones de la judicatura agraria cuyos fallos constituyen verdades jurídicas, comprobadas, inamovibles y definitivas.

TÍTULO CUARTO RÉGIMEN CULTURAL

Artículo 177°.

- I. La educación es la más alta función del Estado, y, en ejercicio de esta función, deberá fomentar la cultura del pueblo.
- II. Se garantiza la libertad de enseñanza bajo la tuición del Estado.
- III. La educación fiscal es gratuita y se la imparte sobre la base de la escuela unificada y democrática. En el ciclo primario es obligatoria.

Artículo 178°. El Estado promoverá la educación vocacional y la enseñanza profesional técnica orientándola en función del desarrollo económico y la soberanía del país.

Artículo 179°. La alfabetización es una necesidad social a la que deben contribuir todos los habitantes.

Artículo 180°. El Estado auxiliará a los estudiantes sin recursos económicos para que tengan acceso a los ciclos superiores de enseñanza, de modo que sean la vocación y la capacidad las condiciones que prevalezcan sobre la posición social o económica.

Artículo 181°. Las escuelas de carácter particular estarán sometidas a las mismas autoridades que las públicas y se regirán por los planes, programas y reglamentos oficialmente aprobados.

Artículo 182°. Se garantiza la libertad de enseñanza religiosa.

Artículo 183°. Las escuelas sostenidas por instituciones de beneficencia recibirán la cooperación del Estado.

Artículo 184°. La educación fiscal y privada en los ciclos preescolar, primario, secundario, normal y especial, estará regida por el Estado mediante el Ministerio del ramo y de acuerdo al Código de Educación. El personal docente es inamovible bajo las condiciones estipuladas por Ley.

Artículo 185°.

- I. Las universidades públicas son autónomas e iguales en jerarquía. La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos, el nombramiento de sus rectores, personal docente y administrativo, la elaboración y aprobación de sus estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales, la aceptación de legados y donaciones y la celebración de contratos para realizar sus fines y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades. Podrán negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa.
- II. Las universidades públicas constituirán, en ejercicio de autonomía, la Universidad Boliviana, la que coordinará y programará sus fines y funciones mediante un organismo central de acuerdo a un plan nacional de desarrollo universitario.

Artículo 186°. Las universidades públicas están autorizadas para extender diplomas académicos y títulos en provisión nacional.

Artículo 187°. Las universidades públicas serán obligatoria y suficientemente subvencionadas por el Estado con fondos nacionales, independientemente de sus recursos departamentales, municipales y propios, creados o por crearse.

Artículo 188°.

- I. Las universidades privadas, reconocidas por el Poder Ejecutivo, están autorizadas para expedir diplomas académicos. Los títulos en Provisión Nacional serán otorgados por el Estado.
- II. El Estado no subvencionará a las universidades privadas. El funcionamiento de éstas, sus estatutos, programas y planes de estudio requerirán la aprobación previa del Poder Ejecutivo.
- III. No se otorgará autorización a las universidades privadas cuyos planes de estudio no aseguren una capacitación técnica, científica y cultural al servicio de la Nación y del pueblo y no están dentro del espíritu que informa la presente Constitución.
- IV. Para el otorgamiento de los diplomas académicos de las universidades privadas, los tribunales examinadores, en los exámenes de grado, serán integrados por delegados de las universidades estatales, de acuerdo a Ley.

Artículo 189°. Todas las universidades del país tiene la obligación de mantener institutos destinados a la capacitación cultural, técnica y social de los trabajadores y sectores populares.

Artículo 190°. La educación, en todos sus grados, se halla sujeta a la tuición del Estado ejercida por intermedio del Ministerio del ramo.

Artículo 191°.

- I. Los monumentos y objetos arqueológicos son de propiedad del Estado. La riqueza artística colonial, la arqueológica, la histórica y documental, así como la procedente del culto religioso son tesoro cultural de la Nación, están bajo el amparo del Estado y no pueden ser exportadas.

- II. El Estado organizará un registro de la riqueza artística, histórica, religiosa y documental, proveerá a su custodia y atenderá a su conservación.
- III. El Estado protegerá los edificios y objetos que sean declarados de valor histórico o artístico.

Artículo 192°. Las manifestaciones del arte e industrias populares son factores de la cultura nacional y gozan de especial protección del Estado, con el fin de conservar su autenticidad e incrementar su producción y difusión.

TÍTULO QUINTO RÉGIMEN FAMILIAR

Artículo 193°. El matrimonio, la familia y la maternidad están bajo la protección del Estado.

Artículo 194°.

- I. El matrimonio descansa en la igualdad de derechos y deberes de los cónyuges.
- II. Las uniones libres o de hecho, que reúnan condiciones de estabilidad y singularidad y sean mantenidas entre personas con capacidad legal para contraer enlace, producen efectos similares a los del matrimonio en las relaciones personales y patrimoniales de los convivientes y en lo que respecta a los hijos nacidos de ellas.

Artículo 195°.

- I. Todos los hijos, sin distinción de origen, tienen iguales derechos y deberes respecto a sus progenitores.
- II. La filiación se establecerá por todos los medios que sean conducentes a demostrarla, de acuerdo al régimen que determine la Ley.

Artículo 196°. En los casos de separación de los cónyuges, la situación de los hijos se definirá teniendo en cuenta el mejor cuidado e interés moral y material de éstos. Las convenciones que celebraren o las proposiciones que hicieren los padres pueden aceptarse por la autoridad judicial siempre que consulten dicho interés.

Artículo 197°.

- I. La autoridad del padre y de la madre, así como la tutela, se establecen en interés de los hijos, de los menores y de los inhabilitados, en armonía con los intereses de la familia y de la sociedad. La adopción y las instituciones afines a ella se organizarán igualmente en beneficio de los menores.
- II. Un código especial regulará las relaciones familiares.

Artículo 198°. La Ley determinará los bienes que formen el patrimonio familiar inalienable e inembargable, así como las asignaciones familiares, de acuerdo al régimen de seguridad social.

Artículo 199°.

- I. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de la infancia, y defenderá los derechos del niño al hogar y a la educación.
- II. Un código especial regulará la protección del menor en armonía con la legislación general.

TITULO SEXTO RÉGIMEN MUNICIPAL

Artículo 200°.

- I. El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción.
- II. La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.
- III. El Gobierno Municipal está a cargo de un Concejo y un Alcalde.
- IV. Los Concejales son elegidos en votación universal, directa y secreta por un período de cinco años, siguiendo el sistema de representación proporcional determinado por Ley. Los agentes municipales se elegirán de la misma forma, por simple mayoría de sufragios.
- V. Son candidatos a Alcalde quienes estén inscritos en primer lugar en las listas de Concejales de los partidos. El Alcalde será elegido por mayoría absoluta de votos válidos.
- VI. Si ninguno de los candidatos a Alcalde obtuviera la mayoría absoluta, el Concejo tomará a los dos que hubieran logrado el mayor número de sufragios válidos y de entre ellos hará la elección por mayoría absoluta de votos válidos del total de miembros del Concejo, mediante votación oral y nominal. En caso de empate se repetirá la votación oral y nominal por dos veces consecutivas. De persistir el empate se proclamará Alcalde al candidato que hubiere logrado la mayoría simple en la elección municipal. La elección y el cómputo se harán en sesión pública y permanente por razón de tiempo y materia, y la proclamación mediante Resolución Municipal.
- VII. La Ley determina el número de miembros de los Concejos Municipales.

Artículo 201°.

- I. El Concejo Municipal tiene potestad normativa y fiscalizadora. Los Gobiernos Municipales no podrán establecer tributos que no sean tasas o patentes cuya creación, requiere aprobación previa de la Cámara de Senadores, basada en un dictamen técnico del Poder Ejecutivo. El Alcalde Municipal tiene potestad ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su competencia.

- II. Cumplido por lo menos un año desde la posesión del Alcalde que hubiese sido elegido conforme al párrafo VI del artículo 200º, el Concejo podrá censurarlo y removerlo por tres quintos del total de sus miembros mediante voto constructivo de censura siempre que simultáneamente elija al sucesor de entre los Concejales. El sucesor así elegido ejercerá el cargo hasta concluir el período respectivo. Este procedimiento no podrá volverse a intentar sino hasta cumplido un año después del cambio de un Alcalde, ni tampoco en el último año de gestión municipal.

Artículo 202º. Las municipalidades pueden asociarse o mancomunarse entre sí y convenir todo tipo de contratos con personas individuales o colectivas de derecho público y privado para el mejor cumplimiento de sus fines, con excepción de lo prescrito en la atribución 5ª del artículo 59º de esta Constitución.

Artículo 203º. Cada Municipio tiene una jurisdicción territorial continua determinada por Ley.

Artículo 204º. Para ser elegido Concejal o Agente Cantonal se requiere tener como mínimo veintiún años de edad y estar domiciliado en la jurisdicción municipal respectiva durante el año anterior a la elección.

Artículo 205º. La Ley determina la organización y atribuciones del Gobierno Municipal.

Artículo 206º. Dentro del radio urbano los propietarios no podrán poseer extensiones de suelo no edificadas mayores que las fijadas por la Ley. Las superficies excedentes podrán ser expropiadas y destinadas a la construcción de viviendas de interés social.

TÍTULO SÉPTIMO RÉGIMEN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Artículo 207º. Las Fuerzas Armadas de la Nación están orgánicamente constituidas por el Comando en Jefe, Ejército, Fuerza Aérea y Fuerza Naval, cuyos efectivos serán fijados por el Poder Legislativo, a proposición del Ejecutivo.

Artículo 208º. Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución Política, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país.

Artículo 209º. La organización de las Fuerzas Armadas descansa en su jerarquía y disciplina. Es esencialmente obediente, no delibera y está sujeta a las leyes y reglamentos militares. Como organismo institucional no realiza acción política, pero individualmente sus miembros gozan y ejercen los derechos de ciudadanía en las condiciones establecidas por Ley.

Artículo 210º.

- I. Las Fuerzas Armadas dependen del Presidente de la República y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio del Ministro de Defensa Nacional, y en lo técnico, del Comandante en Jefe.
- II. En caso de guerra el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas dirigirá las operaciones.

Artículo 211°.

- I. Ningún extranjero ejercerá mando ni empleo o cargo administrativo en las Fuerzas Armadas sin previa autorización del Capitán General.
- II. Para desempeñar los cargos de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Jefe del Estado Mayor General, Comandantes y Jefes de Estado Mayor del Ejército, Fuerza Aérea, Fuerza Naval y de grandes unidades, es indispensable ser boliviano de nacimiento y reunir los requisitos que señala la Ley. Igualmente condiciones serán necesarias para ser Subsecretario del Ministerio de Defensa Nacional.

Artículo 212°. El Consejo Supremo de Defensa Nacional, cuya composición, organización y atribuciones determinará la Ley, estará presidido por el Capitán General de las Fuerzas Armadas.

Artículo 213°. Todo boliviano está obligado a prestar servicio militar de acuerdo a Ley.

Artículo 214°. Los ascensos en las Fuerzas Armadas serán otorgados conforme a la Ley respectiva.

TÍTULO OCTAVO RÉGIMEN DE LA POLICÍA NACIONAL

Artículo 215°.

- I. La Policía Nacional, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio nacional. Ejerce la función policial de manera integral y bajo mando único, en conformidad con su Ley Orgánica y las leyes de la República.
- II. Como institución no delibera ni participa en acción política partidaria, pero individualmente sus miembros gozan y ejercen sus derechos ciudadanos de acuerdo a Ley.

Artículo 216°. Las Fuerzas de la Policía Nacional dependen del Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Gobierno.

Artículo 217°. Para ser designado Comandante General de la Policía Nacional, es indispensable ser boliviano de nacimiento, General de la Institución y reunir los requisitos que señala la Ley.

Artículo 218°. En caso de guerra internacional, las fuerzas de la Policía Nacional pasan a depender del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas por el tiempo que dure el conflicto.

TÍTULO NOVENO RÉGIMEN ELECTORAL

Capítulo I El Sufragio

Artículo 219°. El sufragio constituye la base del régimen democrático representativo y se funda en el voto universal, directo e igual, individual y secreto, libre y obligatorio; en el escrutinio público y en el sistema de representación proporcional.

Artículo 220°.

- I. Son electores todos los bolivianos mayores de dieciocho años de edad, cualquiera sea su grado de instrucción y ocupación, sin más requisito que su inscripción obligatoria en el Registro Electoral.
- II. En las elecciones municipales votarán los ciudadanos extranjeros en las condiciones que establezca la Ley.

Artículo 221°. Son elegibles los ciudadanos que reúnan los requisitos establecidos por la Constitución y la Ley.

Capítulo II Los Partidos Políticos

Artículo 222°. La Representación Popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, con arreglo a la presente Constitución y las leyes.

Artículo 223°.

- I. Los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas que concurren a la formación de la voluntad popular son personas jurídicas de Derecho Público.
- II. Su programa, organización y funcionamiento deberán ser democráticos y ajustarse a los principios, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución.
- III. Se registrarán y harán reconocer su personería ante la Corte Nacional Electoral.
- IV. Rendirán cuenta pública de los recursos financieros que reciban del Estado y estarán sujetos al control fiscal.

Artículo 224°. Los partidos políticos y/o las agrupaciones ciudadanas y/o pueblos indígenas, podrán postular directamente candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados, Constituyentes, Concejales, Alcaldes y Agentes Municipales, en igualdad de condiciones ante la Ley, cumpliendo los requisitos establecidos por ella.

Capítulo III

Los Órganos Electorales

Artículo 225°. Los órganos electorales son:

- 1°. La Corte Nacional Electoral;
- 2°. Las Cortes Departamentales;
- 3°. Los Juzgados Electorales;
- 4°. Los Jurados de las Mesas de Sufragios;
- 5°. Los Notarios Electorales y otros funcionarios que la Ley respectiva instituya.

Artículo 226°. Se establece y garantiza la autonomía, independencia e imparcialidad de los órganos electorales.

Artículo 227°. La composición así como la jurisdicción y competencia de los órganos electorales será establecidas por Ley.

Parte Cuarta

Primacía y Reforma de la Constitución

TÍTULO PRIMERO

PRIMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN

Artículo 228°. La Constitución Política del Estado es la Ley Suprema del ordenamiento jurídico nacional. Los tribunales, jueces y autoridades la aplicarán con preferencia a las leyes, y éstas con preferencia a cualesquiera otras resoluciones.

Artículo 229°. Los principios, garantías y derechos reconocidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio ni necesitan de reglamentación previa para su cumplimiento.

TÍTULO SEGUNDO

REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Artículo 230°.

- I. Esta Constitución puede ser parcialmente reformada, previa declaración de la necesidad de la reforma, la que se determinará con precisión en una Ley ordinaria aprobada por dos tercios de los miembros presentes en cada una de las Cámaras.

- II. Esta Ley puede ser iniciada en cualquiera de las Cámaras, en la forma establecida por esta Constitución.
- III. La Ley declaratoria de la reforma será enviada al Ejecutivo para su promulgación, sin que éste pueda vetarla.

Artículo 231°.

- I. En el nuevo período constitucional, se considerará el asunto por la Cámara que proyectó la Reforma y, si ésta fuera aprobada por dos tercios de votos, se pasará a la otra para su revisión, la que también requerirá dos tercios.
- II. Los demás trámites serán los mismos que la Constitución señala para las relaciones entre las dos Cámaras.
- III. Las Cámaras deliberarán y votarán las reformas ajustándolas a las disposiciones que determinen la Ley de Declaratoria de aquella.
- IV. La Reforma sancionada pasará al Ejecutivo para su promulgación, sin que el Presidente de la República pueda observarla.
- V. Cuando la enmienda sea relativa al período constitucional del Presidente o Vicepresidente de la República, entrará en vigencia sólo en el siguiente período constitucional.

Artículo 232°. La Reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por Ley Especial de convocatoria, la misma que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios de voto de los miembros presentes del H. Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República.

Artículo 233°. Es facultad del Congreso dictar leyes interpretativas de la Constitución. Estas leyes requieren dos tercios de votos para su aprobación y no pueden ser vetadas por el Presidente de la República.

Artículo 234°. Quedan abrogadas las leyes y disposiciones que se opongan a esta Constitución.

Remítase al Poder Ejecutivo, para fines constitucionales.

Es dado en la Sala de Sesiones del Honorable Congreso Nacional, al primer día del mes de abril de dos mil cuatro años.