

"SE HACE AUTONOMÍA AL ANDAR"

*Por M.Sc. Gustavo Adolfo Siles
Severiche*

*Docente de la Facultad de
Ciencias Contables,
Auditoría, Sistemas de
Control de Gestión
y Finanzas de la UAGRM*

RESUMEN

Desde el año 1871, antes de la Guerra del Pacífico, cuando Mitre menciona en su discurso en el Congreso que "El porvenir de Bolivia no está al Occidente sino en la parte donde nace el sol" y luego el año 1877, cuando Andrés Ibáñez organizó en Santa Cruz de la Sierra la Junta Superior del Estado Federativo Oriental con ideas federalistas, socialistas e igualitaristas, pasando por el año 1910, fecha en que a su vez el explorador sueco Erland Nordenskiöld, se refirió también a que el futuro de Bolivia se encuentra en el oriente, en los llanos, y la capital del país debería ser Santa Cruz, la revolución de 1924, donde los movimientos de reivindicación regional formaron una "Junta Gubernativa", la posterior creación del Movimiento de la Nación Camba por Sergio Antelo en el 2003, hasta la Asamblea Constituyente de 2009 donde se implanta una nueva Constitución incorporando como parte de la estructura fundamental del Estado Boliviano, los Gobiernos Autónomos e Indígenas.

Con estos antecedentes, es importante destacar que los hechos citados ocurrieron hace más de un siglo y desde la transformación del Estado con la Nueva Constitución en 2009 han pasado ya

más de 14 años siendo la situación actual de Bolivia bastante diferente en razón de que existen un gran debate nacional y asuntos pendientes que deben resolverse para llegar las autonomías

efectivas.

La frase del título de este artículo "se hace camino al andar", que es parte de un famoso poema de Antonio Machado (1875-1939), que decía: "Caminante, no hay camino, se hace camino al andar", precisamente expresa este gran reto y

desafío. Machado habla de la vida: el camino de nuestra vida lo hacemos nosotros cuando andamos en nuestra vida no tenemos por qué seguir el camino que han hecho otros."

PALABRAS CLAVES

Reivindicación, Regional, Autonomías, Gobierno, constitución

ABSTRACT

Since the year 1871, before the Pacific War, when Mitre mentioned in his speech in Congress that "The future of Bolivia is not in the West but in the part where the sun rises" and then the year 1877, when Andrés Ibáñez organized in Santa Cruz de la Sierra the Superior Board of the Eastern Federative State with federalist, socialist and egalitarian ideas, passing through the year 1910, the date in which the Swedish explorer Erland Nordenskiöld also referred to the fact that the future of Bolivia lies in the east, in the plains, and the capital of the country should be Santa Cruz, the revolution of 1924, where the regional demand movements formed a "Governmental Board", the subsequent creation of the Camba Nation Movement by Sergio Antelo in the 2003, until the Constituent Assembly of 2009 where a new Constitution was implemented incorporating the Autonomous and Indigenous Governments as part of the fundamental structure of the Bolivian State.

With this background, it is important to highlight that the aforementioned events occurred more than a century ago and since the transformation of the State with the New Constitution in 2009,

more than 14 years have passed, with the current situation in Bolivia being quite different because there is a great national debate and pending issues that must be resolved to achieve effective autonomies.

The phrase in the title of this article “the path is made by walking”, which is part of a famous poem by Antonio Machado (1875-1939), which said: “Walker, there is no path, the path is made by walking”, precisely expresses this great challenge and challenge. Machado talks about life: we make the path of our life when we walk in our life, we do not have to follow the path that others have taken.”

KEYWORDS

Claim, Regional, Autonomies, Government, constitution

INTRODUCCIÓN

No obstante haber transcurrido muchos años, el modelo autonómico no ha sido diseñado a cabalidad. Resulta que en las vacilaciones de independencia, federalismo y descentralización se llegó finalmente a una frustración a semejanza de regímenes similares existentes en España.

El modelo autonómico diseñado por la Asamblea Constituyente fue muy gen-eral y fue incompleto, dado que si bien hay un grado de autonomía política en razón de que se elige por voto a los gobernadores, cosa que no ocurría en el pasado con los llamados Prefectos, no se plasmó la autonomía económica y relativamente la autonomía reglamentaria, ya que económicamente, el Pre- supuesto Departamental debe ser aprobado por el Gobierno Central a través de sus Ministerios correspondientes además de tener tremendas

limitaciones respecto a las opciones para buscar recursos propios que fortalezcan al Gobierno Autónomo y en lo concerniente a la legislación, las leyes emanadas a nivel departamental están en función de las competencias de los gobiernos autónomos y son consideradas en la Asamblea Legislativa Gubernamental y en último caso dependen del Tribunal Constitucional Plurinacional.

En el ínterin de las discusiones previo a la aprobación de la Constitución, hubo muchas controversias y discusiones acaloradas por desacuerdo en los planteamientos y fundamentalmente en los componentes fundamentales de la estructura gubernamental autonómica y el alcance de las competencias de estos órganos que no rompían al final la relación de dependencia del poder central. Hubo incluso posiciones antagónicas que plantearon crear el bloque territorial denominada Media Luna y otros enfoques que manejaban propuestas de las “dos Bolivia”.

Pese a estos desacuerdos que puso en peligro la reforma constitucional, se realizaron negociaciones entre los distintos partidos políticos y sus bancadas conciliando en gran medida las competencias autonómicas y consolidando algunas directrices, especialmente referidas a las competencias autonómicas que lograron.

GENEALOGIA COMPETENCIAL DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMOS

El Artículo 272° del texto constitucional rompe el monopolio de la legislación tradicional que se venía ejerciendo como una potestad única de la Asamblea del Nivel Central otorgando también

facultades a las asambleas de los gobiernos autónomos departamentales.

A partir de esta nueva Carta Magna, todos los niveles de Gobierno tienen la posibilidad de legislar sobre las competencias otorgadas por la CPE, de manera que sirva también como instrumento de observación, control y evaluación de la implementación del proceso autonómico.

A. Competencias PrivativasEl Numeral 1 del Parágrafo I del Artículo 297° de la Constitución Política del Estado establece que las competencias privativas son aquellas en las que la legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el Nivel Central del Estado.

En este tipo de competencias la legislación proviene únicamente del Nivel Central del Estado a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional. El catálogo de competencias privativas se encuentra en el Parágrafo I del Artículo 298° del texto constitucional

Figura 1
Competencias
privativas



FUENTE: SEA (Servicio Estatal de Autonomías)

B. Competencias exclusivas

El Numeral 2 del Parágrafo I del Artículo 297° de la CPE establece que son competencias exclusivas aquellas en las que un nivel de Gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.

En este caso todos los niveles de Gobierno, a excepción de la Autonomía Regional, tienen asignadas competencias exclusivas por el texto constitucional, dichas competencias se encuentran listadas en los siguientes artículos de la CPE: Artículo 298° Parágrafo II para el Nivel Central del Estado, Artículo 300° Parágrafo I para los gobiernos autónomos departamentales, Artículo 302 Parágrafo I para los gobiernos autónomos municipales y Artículo 304° Parágrafo I para los gobiernos autónomos indígena originario campesinos

Figura 2 Competencias privativas

FUENTE: SEA (Servicio Estatal de Autonomías)



Asimismo, mediante la utilización de la Cláusula Residual establecida en el Parágrafo II del Artículo 297° de la Constitución y el Artículo 72° de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, las siguientes leyes asignaron competencias exclusivas al Nivel Central del Estado:

- La Ley Marco de Autonomías y Descentralización asignó competencias en materia de Gestión de Riesgos y Atención de Desastres al Nivel Central del Estado, a los gobiernos autónomos departamentales, municipales e indígena originario campesinos.
- La Ley N° 339, de 1 de febrero de 2013, Ley de Delimitación de Unidades Territoriales asignó la competencia de delimitación de las unidades territoriales como competencia exclusiva del Nivel Central del Estado.
- La Ley N° 351, de 19 de marzo de 2013, Ley de
-
- Otorgación de Personalidades Jurídicas asignó al Nivel Central del Estado la competencia de

otorgación de personalidad jurídica a las organizaciones religiosas y/o espirituales, así como su regulación, registro y control.

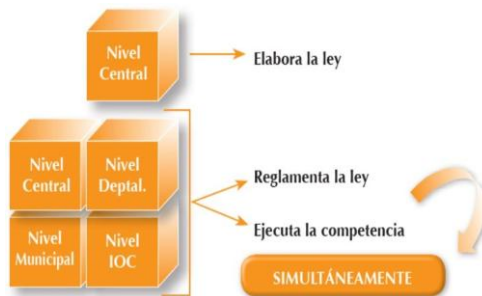
- La Ley N° 453 de los Derechos de las Usuarias y los Usuarios y de las Consumidoras y los
- Consumidores asignó la competencia exclusiva desarrollar los derechos, garantías y políticas de las usuarias y los usuarios, las consumidoras y los consumidores, en el ámbito nacional y sectorial, sin perjuicio de la competencia exclusiva del nivel municipal.

Sobre sus competencias exclusivas, todos los niveles de Gobierno deberán elaborar leyes para el ejercicio de sus competencias exclusivas, las mismas que regirán sobre el territorio de su jurisdicción.

C. Competencias concurrentes

El Numeral 3 del Parágrafo I del Artículo 297 de la CPE establece que las competencias concurrentes son aquellas en las que la legislación corresponde al Nivel Central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización en su Artículo 65 establece que el Nivel Central también ejerce de forma simultánea la reglamentación y ejecución junto a los otros niveles de Gobierno.

Figura 3 Competencias privativas



FUENTE: SEA (Servicio Estatal de Autonomías)

En este tipo de competencia la legislación está reservada para el Nivel Central del Estado, el mismo que a través de la ley elaborada por la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), determinará la responsabilidad que tendrá cada nivel de Gobierno en la reglamentación y ejecución de las competencias listadas en el Artículo 299 del Parágrafo II de la Constitución

Política del Estado.

Por lo tanto, son los Órganos Ejecutivos de los gobiernos autónomos los principales encargados de reglamentar y ejecutar lo dispuesto por la legislación emanada desde el Nivel Central del Estado, conforme a las responsabilidades que les hayan sido distribuidas.

En las competencias concurrentes, la reglamentación por parte de los gobiernos autónomos debería ser la regla, mientras que la excepción debería ser la centralización de estas facultades, en este sentido se pronunciaron las Sentencias Constitucionales Plurinacionales (SCP) N° 1714/2012 y N° 2055/2012 estableciendo tres criterios por los cuales el Nivel Central del Estado podría reglamentar y ejecutar las competencias concurrentes, siendo estos los siguientes:

- Las facultades ejecutiva y reglamentaria que corresponden a las entidades territoriales no sean ejercidas por sus gobiernos autónomos;
- La participación del Nivel Central en el ejercicio simultáneo con las entidades territoriales no implique un desplazamiento de la participación de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA) que suponga concentración de facultades para el Nivel Central; y
- Se trate de las instituciones y órganos del Nivel Central, encontrándose el Nivel Central del Estado habilitado para ejercer la facultad reglamentaria y ejecutiva para la administración y gestión de las instancias propias del Nivel Central del Estado. SCP N° 2055/2012.

D. Competencias compartidas

El Numeral 4 del Parágrafo I del Artículo 297° de la Constitución establece que las competencias compartidas son aquellas sujetas a una legislación básica emitida por la Asamblea Legislativa Plurinacional, debiendo las ETA emitir la legislación de desarrollo de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las Entidades Territoriales Autónomas.

Al respecto la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en su Artículo 66° dispone que la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene la facultad exclusiva de fijar por medio de legislaciones básicas los principios, la regulación general de la materia y la división de responsabilidades entre el Nivel Central y las ETA respecto a determinada competencia compartida, de acuerdo a su naturaleza y escala.

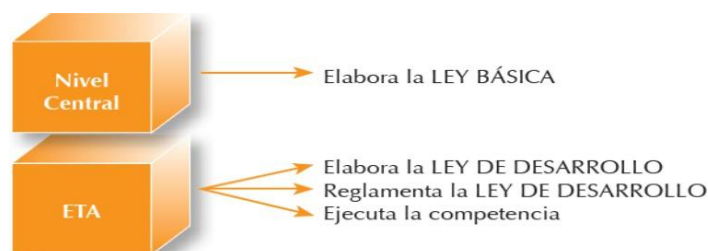
Figura 4 Competencias Compartidas

En este tipo de competencias existe una doble legislación, una de carácter básico y otra de desarrollo.

La legislación básica está reservada para el Nivel Central del Estado, en la que se establecen los principios, la regulación y la distribución de responsabilidades entre niveles de Gobierno respecto de la materia específica. Por lo tanto, al elaborar la legislación básica, la Asamblea Legislativa Plurinacional determinará, en base a la distribución de responsabilidades, qué niveles de Gobierno serán los encargados de elaborar la legislación de desarrollo, la

reglamentación y la ejecución de la competencia determinada como compartida.

Bajo este marco, los órganos legislativos de los gobiernos autónomos encargados de elaborar la legislación de desarrollo, a través de la misma establecerán la forma en la que se reglamentará y ejecutará esta competencia; teniendo en cuenta las características específicas y las necesidades de sus respectivas jurisdicciones, sin que ello implique que las disposiciones normativas contenidas en la legislación de desarrollo estén en contra de los dispuesto en los principios y regulación establecidos en la legislación básica (SEA (Servicio



Estatad de Autonomías). Análisis Normativo Competencial del Estado Plurinacional de Bolivia.

<https://cedla.org/wp-content/uploads/2017/07/Analisis-Normativo-Competencial-2010-2014-sea.pdf>, 2014)

CONCLUSION

En diversos análisis efectuados sobre el nivel de legislación se han detectado muchas normas que si bien no legislan competencias en las que otro nivel tiene la titularidad de la facultad legislativa, sí se encuentran legislando asuntos relativos a estas competencias.

Recuérdese por ejemplo que la competencia “Gestión del Sistema de Salud y Educación”, es una competencia concurrente; por tal razón, únicamente el Nivel Central del Estado puede emitir leyes sobre dicha competencia. Ahora bien imagínese que bajo este supuesto el GAD mediante una ley prioriza la construcción de un Hospital del Tercer Nivel; en

este ejemplo, la ley del GAD no establece reglas sobre cómo se va a gestionar la salud, o determinar políticas sobre

este sector; la ley planteada únicamente prioriza dentro de las necesidades departamentales la construcción de un hospital, muy posiblemente dando mandatos al Órgano Ejecutivo Departamental de realizar acciones que tengan como resultado la construcción de un hospital.

Por lo tanto, el objeto de la ley no es poner reglas a una competencia que no le corresponde y/o auto atribuirse una responsabilidad no propia, sino simplemente organizarse a objeto de cumplir responsabilidades que provienen de materias en las que no tienen titularidad competencial.

Otro ejemplo es aquella Ley Departamental que ratifica un convenio Inter gubernativo con el GAM para que el GAD realice obras de alumbrado público de

un determinado barrio. En este caso la legislación del GAD no tiene por objeto poner reglas a la competencia exclusiva municipal “Servicio de alumbrado público” o auto atribuírsela, el objeto de la ley es simplemente convenir con el GAM una acción sobre la competencia de este nivel.

Por último, imaginemos que un GAM aprueba mediante ley su Plan Económico Social. En este plan el GAM determinará cuáles son las mejoras que plantea tener durante cinco años en sus coberturas de salud y educación o cuántas hectáreas aspira poder regar. Como se estableció anteriormente sobre salud, educación o riego, el GAM no tiene facultad de emitir leyes. Entonces, ¿debemos pensar que el municipio sólo debe realizar su planificación económica social sobre asuntos que corresponden a competencias exclusivas? Pues claro que no, la planificación se realiza sobre todas las acciones que realiza el GAM, y sería una contradicción que temáticas tan importantes como la salud y la educación no tuvieran un preponderante lugar en ella. Entonces cuando el GAM plantea los desafíos que tendrá en materias que se rigen por una competencia concurrente en su Plan de Desarrollo Económico Social, no es que está poniendo reglas que norman el sector, sino está poniendo reglas que norman la priorización de sus actividades.

En el contexto antes planteado, las Leyes Vinculadas si bien no representan propiamente una invasión competencial, sí podrían causar que en la ejecución de su contenido se susciten conflictos

.Bibliografía

Fundación Jubileo. Presupuesto de los Gobiernos departamentales. <https://jubileobolivia.com/download.php?k=691>., F.

(2020). <https://jubileobolivia.com/download.php?k=691>.

Recuperado el 2024

García Canseco Oscar, . (2011). Derecho tributario y legislación tributaria. La Paz, Bolivia: Temis.

LEXIVOZ. Ley 2445. Artículo 1°. <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N44.html>., L. (13 de 3 de 2003). <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N44.html>. Recuperado el 14 de 1 de 2024

MEFP (Ministerio de Económica y Finanzas Publicas). Las Empresas Publicas en el nuevo Modelo Económico Boliviano., M. (2017). Las Empresas Publicas en el nuevo Modelo Económico Boliviano. . (MEFP, Ed.) La Paz, Bolivia.

MEyFP (Ministerio de Economía y Finanzas públicas). Las empresas publicas en el nuevo modelo económico boliviano., M. (2017). Las empresas públicas en el nuevo modelo económico boliviano. (MEFP, Ed.) La Paz, Bolivia.

SEA (Servicio Estatal de Autonomías). Análisis Normativo Competencial del Estado Plurinacional de Bolivia. <https://cedla.org/wp-content/uploads/2017/07/Analisis-Normativo-Competencial-2010-2014-sea.pdf>., S. (2014). <https://cedla.org/wp-content/uploads/2017/07/Analisis-Normativo-Competencial-2010-2014-sea.pdf>. Recuperado el 14 de 1 de 2024

UNEFCO. Ministerio de Educación “Participación ciudadana en la gestión pública”7., M. (2020). “Participación ciudadana en la gestión pública” (Vol. Cuadernos de formación continua N° 3). (UNEFCO, Ed.) Tarija, Bolivia.