

Herramientas para la construcción del Estado autonómico en Bolivia

Carlos Böhrh Irahola

Herramientas para la construcción del Estado Autnómico en Bolivia

©Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), 2010

Las publicaciones de IDEA Internacional son de carácter independiente de los intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente representan la opinión de IDEA Internacional, ni de su Directiva o de sus miembros del Consejo.

Los mapas de la carátula no implican, por parte del Instituto ningún juicio sobre la condición jurídica de ningún territorio, ni la mención de tales fronteras, ni la ubicación o el tamaño de cualquier territorio ni reflejan el punto de vista político del Instituto. La carátula ha sido creada simplemente con fines estéticos.

Las solicitudes de autorización para reproducir o traducir todo o parte de esta publicación deben ser enviadas a:

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)

Strömsborg
SE -103 34 Estocolmo
Suecia

IDEA Internacional
Programa Bolivia
Plaza Humboldt N° 54, Calacoto
Tel. + 591-2-2775252
La Paz, Bolivia

Edición: Patricia Montes

Diseño: Convergencia “Comunicación Global”

ISBN: 978-91-86565-00-8

Depósito Legal: 4-1-2357-10

Impreso en Bolivia por: Editorial Cuatro Hnos.

	Pág.
Presentación.....	5
Agradecimientos.....	7
Exordio.....	9
I. Autonomías: entre el alcance competencial y el principio de gradualidad.....	13
1. Introducción.....	15
2. Marco conceptual.....	16
3. Alcance de las competencias.....	20
3.1 Alcance territorial de las competencias.....	21
3.2 Alcance funcional de las competencias.....	30
3.3 Metodología para la identificación de los alcances competenciales variables.....	32
4. Gradualidad competencial.....	34
5. Apuntes adicionales a parte I.....	35
II. Mapa competencial y competencias análogas.....	39
1. Objetivos.....	41
2. Mapa competencial.....	43
Grupo I. Regímenes generales y particulares.....	47
Grupo II. Políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas.....	48
Grupo III. Servicios y suministro de servicios.....	49
Grupo IV. Ejercicio del poder estatal y actividades públicas.....	50
Grupo V. Bienes concretos y disposición de bienes públicos.....	50
3. Competencias análogas y materias recurrentes.....	52
III. Precisiones sobre el régimen competencial en el anteproyecto de la Ley Marco de Autonomías.....	63
1. Introducción.....	65
2. Áreas competenciales.....	65
2.1 Vivienda, servicios básicos y agua potable.....	65
2.2 Telefonía móvil y telecomunicaciones.....	70
2.3 Transportes.....	73
2.4 Educación	78
2.5 Salud.....	83
2.6 Recursos naturales.....	86
2.7 Biodiversidad y medioambiente.....	94
2.8 Planificación y ordenamiento territorial.....	99
2.9 Régimen electoral.....	105
IV. Estatutos y Constitución: concordancias inevitables.....	109
1. Introducción.....	111
2. Adecuación de los Estatutos de Autonomía.....	112
2.1 Estatuto de Pando.....	113
2.2 Estatuto del Beni.....	136

	Pag.
2.3 Estatuto de Santa Cruz.....	169
2.4 Estatuto de Tarija.....	211
3. Colorario	238

Bibliografía.....	241
--------------------------	------------

Índice de gráficos

Gráfico 1. Composición de las competencias.....	17
Gráfico 2. Potestades y componentes de las materias.....	19
Gráfico 3. Competencias y relaciones multidimensionales.....	20
Gráfico 4. Competencias privativas.....	22
Gráfico 5. Competencias exclusivas del nivel central	23
Gráfico 6. Competencias exclusivas departamentales.....	23
Gráfico 7. Competencias compartidas.....	25
Gráfico 8. Competencias concurrentes: distribución territorial.....	27
Gráfico 9. Competencias concurrentes: flujos políticos y administrativos.....	28
Gráfico 10. Competencias, potestades y materias.....	43

Índice de tablas

Tabla 1. Materias recurrentes.....	53
Tabla 2. Materias recurrentes no conflictivas.....	54
Tabla 3. Competencias análogas.....	59
Tabla 4. Recursos naturales y estratégicos.....	90
Tabla 5. Planificación: Distribución de competencias.....	101
Tabla 6. Pando: Competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente.....	120
Tabla 7. Pando: Resumen de adecuaciones.....	135
Tabla 8. Beni: Competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente.....	143
Tabla 9. Estatuto del Beni. Resumen de adecuaciones.....	168
Tabla 10. Santa Cruz: Competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente.....	176
Tabla 11. Santa Cruz: Resumen de adecuaciones.....	209
Tabla 12. Tarija: Competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente.....	215
Tabla 13. Tarija: Resumen de adecuaciones Tarija.....	236

Bolivia atraviesa por una etapa de profundas transformaciones. En un lapso relativamente breve se han concretado dos procesos con mucha historia: la sanción, mediante referéndum, de una nueva Constitución que incorpora el régimen de gobiernos subnacionales autónomos, y la aprobación, también mediante referéndum, de Estatutos Autonómicos en los departamentos que conforman la llamada “Media Luna”: Santa Cruz, el Beni, Tarija y Pando. Por su parte, los restantes cinco departamentos han resuelto más adelante adoptar asimismo la forma autónoma de gobierno.

La Parte Tercera de la Constitución Política implica un rediseño profundo de la estructura y organización territorial del Estado, con la puesta en vigencia de cuatro ámbitos de gobierno autónomo. No obstante la complejidad de este diseño, se abre una extraordinaria oportunidad para que los gobiernos subnacionales asuman la responsabilidad de atender efectivamente las demandas y expectativas, crónicamente insatisfechas, de la mayoría de la población boliviana en términos de desarrollo e inclusión social, política y económica.

En este contexto, IDEA Internacional se ha propuesto apoyar el proceso de construcción autonómica generando insumos técnicos para el análisis de dos cuestiones que resultan cruciales en el país: en primer lugar, el régimen de las competencias y los mecanismos de asignación, transferencia y delegación para su ejercicio, y en segundo lugar, los desfases y contradicciones existentes entre los Estatutos Autonómicos adoptados en los departamentos de la Media Luna y el nuevo texto constitucional, así como las posibles fórmulas de adecuación.

El desarrollo normativo, institucional y operativo de la nueva forma estatal boliviana entraña un enorme desafío en el que necesariamente deberán combinarse las visiones y estrategias políticas con las capacidades de gestión pública eficiente y efectiva.

IDEA Internacional trabaja actualmente en la producción de conocimiento y construcción de diálogo, para acompañar los procesos de cambio que se encaran en Bolivia. Con esta publicación espera contribuir a desbrozar en alguna medida el difícil camino que debe recorrer la construcción y consolidación de las autonomías departamentales.

Virginia Beramendi Heine
Jefa de Misión
IDEA Internacional
Programa Bolivia

Agradecimientos

Este libro no estaría circulando sin la aceptación y tolerancia del Ministerio de Autonomía y, por supuesto, sin el concurso y desinteresado aporte de IDEA Internacional. Va nuestro público agradecimiento a ambas entidades, sobre todo al doctor Carlos Romero, Ministro de Autonomía, y a Virginia Beramendi, Alfonso Ferrufino, Carolina Floru y a Fernando Patzy de IDEA Internacional.

Corresponde también reconocer y destacar la cooperación recibida por parte de GTZ-CONCED y FAM Bolivia, gracias a cuyo desprendimiento la primera parte de este libro es una realidad. Por ello, quedo en deuda con Verena Blickwede y Fernando Aramayo.

Naturalmente, los análisis y opiniones vertidas en las páginas del libro son responsabilidad del autor. No necesariamente reflejan los pensamientos y criterios de las entidades y personas nombradas.

Con la vigencia de la nueva Constitución boliviana se abrió un período de la vida del país pletórico de interrogantes, dudas y hasta temores. Seguramente los múltiples conflictos políticos y regionales de los años 2007 y 2008, que pusieron a Bolivia al borde de la guerra civil o de confrontaciones mayores, contribuyeron a que las naturales dudas que acompañan a toda reforma constitucional se convirtieran en temores. Hacia mediados de 2009 pesaban todavía en el ánimo de la gente los ecos, no muy lejanos, de las marchas y contramarchas, cabildos y contracabildos, de los bloqueos y contrabloqueos y de los agresivos discursos que desde uno y otro lado atravesaban la geografía nacional de norte a sur y de este a oeste. Como quiera que se haya generado esa atmósfera de incertidumbre, lo cierto parece ser que ella se mantuvo relativamente invariable no sólo a lo largo de 2009, sino aun en lo que va de la presente gestión.

Pese a todo, la Constitución quedó habilitada para aplicarse en la práctica, destacándose entre las reformas introducidas por ella dos innovaciones en el ámbito de la gestión territorial. Por un lado, la incorporación de los territorios indígena originario campesinos (TIO) y, dadas ciertas condiciones, de las regiones en la organización territorial, que de ese modo pasará a estructurarse en función de hasta cuatro niveles diferenciados (departamentos, municipios, TIO y regiones). Por otro lado, la implantación de gobiernos autónomos, dotados de potestad legislativa, en cada una de las unidades territoriales que integran los niveles departamental y municipal y el de los TIO.

Lo novedoso de la primera innovación radica en la elevación de los territorios indígena originarios y de las regiones a la categoría de unidades político-administrativas, mientras que la segunda transformación determinará un salto radical desde el secular Estado boliviano centralista —preservado en la reforma constitucional de 1967 y consolidado en la de 1994— a un Estado profundamente descentralizado, denominado “Estado plurinacional comunitario [...] con autonomías”. No debe olvidarse, empero, que a partir de 1985 las estructuras políticas centralistas soportaron ya cierto relajamiento gracias a la implementación práctica de las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, cuya misión, vista desde la coyuntura actual, puede decirse que fue preparar el terreno para las audaces reformas introducidas por la nueva Constitución.

Bolivia se prepara para dar un salto largo en el ámbito de la gestión territorial. Sin embargo, la Tercera Parte de la Constitución, dedicada a la estructura y organización territorial del Estado, no fue concebida por la Asamblea Constituyente con la radicalidad que hoy tiene.

El texto de esa parte salió de las mesas de concertación política de Cochabamba y del Congreso Nacional de los meses de septiembre y octubre de 2008. En ambos escenarios se encontraron, confrontaron y combinaron, no sin conflicto y fuertes tensiones, las demandas autonomistas de la Media Luna, especialmente de Santa Cruz y Tarija, con las reivindicaciones identitarias y de autodeterminación de los pueblos indígenas. Finalmente, las dos cosmovisiones que pugnaban por reorganizar el país se habían encontrado, dando a luz entre ambas al texto de la Tercera Parte de la Constitución.

Como suele suceder cuando al calor de grandes movimientos y procesos sociales se gestan transformaciones alejadas de fríos diseños de gabinete o laboratorio, a la hora de implementarlas los grupos humanos y sus líderes no cuentan con la información necesaria, ni con la suficiente experiencia colectiva para operativizar en la realidad las reformas que el proceso alumbró. En ese trance se encuentra hoy Bolivia en materias tan importantes como la construcción de gobiernos territoriales autónomos o la institucionalización de la justicia comunitaria.

Este libro se inscribe en las nuevas condiciones sociales, políticas y administrativas abiertas con la vigencia de la nueva Constitución. Entrega a quienes se aproximen a sus páginas cuatro ensayos íntimamente vinculados unos con otros y, al mismo tiempo, susceptibles de ser leídos de manera independiente porque, formalmente, abordan cuatro dimensiones diferentes de un único tema: el régimen competencial de las autonomías territoriales.

Un propósito común orienta a los cuatro ensayos: proporcionar a analistas, profesionales de diversas especialidades y, sobre todo, a los operadores públicos nacionales, departamentales y municipales, así como a los de las autonomías indígena originarias, herramientas teóricas y analíticas destinadas a facilitar la lectura del Estado autonómico adoptado por la Constitución y del régimen de asignación y distribución de competencias que ésta prevé para cada uno de los niveles territoriales autónomos. Pero, más que facilitar una lectura constitucionalista de los catálogos competenciales inscritos en la nueva Carta Magna, se busca más bien inducir una aproximación a esos catálogos pensando en traducirlos en políticas públicas.

El desarrollo legislativo y la construcción del andamiaje institucional del Estado autonómico constituyen lo medular de las primeras fases del proceso de aplicación práctica de la nueva Constitución, en las que la traducción de las matrices de distribución competencial en un aparato estatal capaz de diseñar y ejecutar políticas públicas eficaces será quizás la tarea más importante. A todos los efectos, se trata de construir un sistema político en el que interactúan cuatro gobiernos diferentes (nacional, departamental, municipal e indígena originario), legitimados todos desde la soberanía popular, y cuya misión es, precisamente, generar condiciones favorables para el suministro adecuado de los servicios públicos y para la resolución oportuna de los conflictos sociales e impedimentos que frenan el desarrollo humano y el desarrollo económico y material. Al fin y al cabo, la adopción del modelo de Estado autonómico encuentra su justificación última en el hecho innegable de que el sistema centralizado no pudo resolver los problemas del atraso, la pobreza, la exclusión, la discriminación y la marginalidad que atenazan a alrededor del 70% de la población, sobre todo a los pueblos indígena originario campesinos.

Ahora bien, ¿cómo se gestó la elaboración de los cuatro ensayos? Estos fueron posibles gracias a un estudio de consultoría contratado por IDEA Internacional a solicitud del

Ministerio de Autonomía, cuyos términos de referencia fijaron como principales objetivos específicos de la investigación los siguientes temas:

1. Delimitar de manera precisa los tipos de competencias y su alcance: privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas.
2. Definir el alcance real de cada una de las competencias establecidas en la Constitución, especialmente de aquellas que no se encuentran especificadas a nivel de detalle.
3. Identificar competencias análogas que se presentan entre los distintos niveles de gobiernos autónomos y precisar el alcance de cada una de ellas, proponiendo una estructura que les permita asumir la parte efectiva de la competencia que les corresponde.
4. Elaborar un mapa de competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas para el conjunto de gobiernos autónomos.
5. Identificar los temas y materiales para la adecuación a la Constitución de los estatutos departamentales de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando.

La consultoría se realizó entre los meses de julio de 2009 y febrero de 2010, con un tiempo de ejecución superior a los seis meses. El primer informe, bajo el título de “Delimitación competencial territorial en la nueva Constitución”, se emitió a fines del mes de agosto, entregando las primeras sistematizaciones sobre el nuevo régimen constitucional de las competencias territoriales. Las reflexiones teóricas que el documento contenía eran por cierto mínimas, lo que determinó que, a la postre, no fuera incluido en este libro.

El mes de noviembre, después de más de dos meses de trabajo paciente y cuidadoso, quedó elaborado el mapa competencial solicitado por el Ministerio de Autonomía como uno de los objetivos de la consultoría, remitiéndoselo a consideración del Ministerio junto al segundo informe del estudio. El mapa, por un lado, visibiliza la enorme complejidad del régimen competencial que subyace en la Constitución y, por otro, permite identificar las matrices de distribución de competencias entre los cuatro niveles territoriales de gobierno y los alcances de las diferentes materias competenciales, así como los márgenes reales para las decisiones de transferencias y delegaciones competenciales. En función de esas matrices y del alcance de las materias competenciales deberá estructurarse la nueva administración pública boliviana: la del nivel central y la de las autonomías. El mapa es, a no dudar, una herramienta compleja que, no obstante, simplifica la lectura de las actividades que deben desarrollar los cuatro niveles territoriales de gobierno, especialmente de las matrices de competencias cruzadas entre ellos.

En esta fase de desarrollo de la consultoría, y en momentos en que la construcción del mapa había exigido avanzar en reflexiones teóricas, a fines del mes de noviembre el programa Concertación y Estado de Derecho (CONCED) de la cooperación alemana (GTZ), a requerimiento del Ministerio de Autonomía y de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM Bolivia), encomendó al autor de este libro la “elaboración de un documento técnico analítico sobre gestión competencial” en el marco de la nueva Constitución. Con autorización del Ministerio, se hizo un alto en la investigación principal para enfrentar el armado y redacción del producto solicitado por la GTZ-CONCED, tarea

concluida a mediados del mes de diciembre con el sugerente título de “Autonomías: entre el alcance competencial y el principio de gradualidad”. Naturalmente, este ensayo tuvo oportunidad de recoger y mejorar las reflexiones realizadas hasta ese momento, razón por la que se decidió que formara parte de este libro, ocupando el espacio del primer informe de consultoría.

Con el año nuevo, y ya bajo los efectos de los contundentes resultados electorales de diciembre, pasó a primer plano el mandato constitucional de la aprobación del proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización, cuyo cumplimiento planteó, a su vez, la necesidad de apresurar la identificación del alcance real de cada una de las competencias territoriales inscritas en la Constitución. Con ese horizonte de sentido, el mes de enero de 2010, IDEA Internacional y el ministerio recibieron el tercer informe, bajo el rótulo de “Ajustes al Título III, Sección 5, del anteproyecto de Ley Marco de Autonomías”, inserto en este libro como parte III, dedicada a formular precisiones sobre el régimen competencial en el anteproyecto de Ley Marco de Autonomías.

Para concluir la consultoría, restaba todavía preparar los materiales destinados a entregar al Ministerio de Autonomía herramientas analíticas que le ayuden a participar en las tareas que demanda el cumplimiento de la tercera disposición transitoria de la Constitución, es decir, herramientas que permitan identificar las disposiciones de los estatutos autonómicos de Santa Cruz, Tarija, el Beni y Pando que requieren ser adecuadas a la normativa constitucional. Esta tarea es, sin lugar a dudas, una de las más importantes que ocupará, en los próximos meses, la atención de las asambleas departamentales de esos cuatro distritos. Con ese propósito, el cuarto y último informe de la consultoría fue entregado al Ministerio a fines del mes de enero con el rótulo de “Estatutos y Constitución: concordancias inevitables”, reproducido en la parte IV de esta publicación.

Finalmente, parece pertinente dejar testimonio de que a lo largo de los seis meses de trabajo que demandó el estudio se tuvo presente, como telón de fondo, que la implementación de las autonomías territoriales no podrá realizarse sino a través de un proceso inevitablemente largo y contradictorio, matizado por avances y retrocesos. De manera que este libro se inscribe a sí mismo en ese proceso contradictorio con la única pretensión de contribuir a suavizar y acelerar la construcción del Estado autonómico. Dejamos a disposición y enjuiciamiento de analistas y decisores públicos las herramientas que esta publicación les entrega.

El autor



Autonomías: entre el alcance competencial y el principio de gradualidad

Autonomías: entre el alcance competencial y el principio de gradualidad

1. Introducción

Este documento fue elaborado para el Ministerio de Autonomía y la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia), por encargo del Programa de Fortalecimiento a la Concertación y al Estado de Derecho (CONCED) de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), el mes de diciembre de 2009. En principio CONCED–GTZ planteó la preparación de un “documento técnico [...] que sistematice los desarrollos actuales en el tema de gestión competencial”. Pero realizar tal cosa no era posible porque, lamentablemente, no se conocen todavía estudios bolivianos sobre los temas abordados en este documento, probablemente debido al corto tiempo de vigencia que tiene la Constitución¹ y a reducidos alcances de difusión que estarían impidiendo la circulación de algunos trabajos ya concluidos.

La constatación de esta imposibilidad material, sin embargo, no desconoce la existencia de importantes y ricos aportes realizados por diferentes entidades y analistas, entre los que pueden mencionarse:

1. ARTE (Asociados para las reformas territoriales del Estado), *Laboratorio competencial. Informe final de consultoría*. El trabajo fue concluido en diciembre de 2007, bajo responsabilidad de un grupo de consultores encabezados por Franz Barrios Suvelza.
2. Franz Barrios Suvelza, *Hacia un pacto territorial en Bolivia*, editado por el PNUD en Bolivia en octubre de 2008.
3. Iván Finot, “Recomendaciones para la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en materia de competencias”, que es un informe de consultoría para PADEP - GTZ de agosto de 2009.

Pueden incluirse aquí dos estudios nuestros anteriores. El primero, concluido en enero de 2009, fue difundido por IDEA Internacional un año después bajo el título “Líneas de Adecuación de los Estatutos Autonómicos a la nueva Constitución”. El otro fue editado por la fBDM y la FES el mes de junio de 2009, con el título “Adecuar los Estatutos Autonómicos... ¿qué implica?”, en Romero y Böhr, 2009.

El informe de ARTE fue concebido, al parecer, como un aporte teórico destinado a apoyar las tareas de la Asamblea Constituyente, o se inspiró en éstas. Como quiera que haya sido, el trabajo vio la luz en los azarosos días de la aprobación del proyecto de Constitución en Oruro, documento que, cabe recordar, fue sustancialmente modificado en las mesas de concertación de Cochabamba y en el Congreso Nacional en los meses de septiembre y octubre de 2008. Como se sabe, la Tercera Parte de la nueva Constitución, dedicada a la estructura y organización territorial del Estado, fue la que mayores y más profundas modificaciones soportó. En situación semejante se encuentra el estudio de Franz Barrios S. (*Hacia un pacto territorial en Bolivia*), pensado también en función del texto emitido por la Asamblea Constituyente en Oruro. Frente al régimen autonómico finalmente

1 La Ley Fundamental entró en vigencia al medio día del 7 de febrero de 2009.

aprobado, ambos documentos quedaron descontextualizados, si no en su totalidad, por lo menos parcialmente.

El informe de Iván Finot, como su título deja en evidencia, es un rico aporte orientado a formular recomendaciones para la Ley Marco de Autonomías y Descentralización desde la perspectiva de facilitar el diálogo entre el nivel central del Estado y los movimientos autonomistas de la Media Luna. En esa perspectiva, entrega valiosas ideas vinculadas a las competencias territoriales inscritas en la Constitución, pero, lamentablemente, no contiene reflexiones sobre los alcances diferenciados de aquellas. En todo caso, este es el único estudio llevado a cabo en el período posterior a la promulgación de la nueva Constitución.

Este documento, diferenciándose de los de Barrios y Finot, se plantea tres objetivos: diseña una metodología para identificar el alcance de las competencias; realiza una aproximación sistemática a las competencias que, según la Constitución, podrían ser ejercidas por las autonomías departamentales y municipales; y, tercero, analiza la fuerza vinculante de los catálogos competenciales. Estos tres temas, vistas bien las cosas, forman parte de la columna vertebral del nuevo régimen competencial territorial que comenzará a implantarse en el país a partir de la instalación de la Asamblea Legislativa Plurinacional y de la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, lo que tendría que suceder entre febrero y junio de 2010.

2. Marco conceptual

Para el abordaje de los objetivos propuestos se utilizó una batería conceptual que requiere ser explicitada. El análisis se mueve en el ámbito del régimen constitucional de competencias territoriales, por lo que resulta útil partir de las definiciones que, sobre el tema, contiene la nueva Ley Fundamental, cuyo artículo 297 clasifica cuatro competencias en los siguientes términos:

Artículo 297.

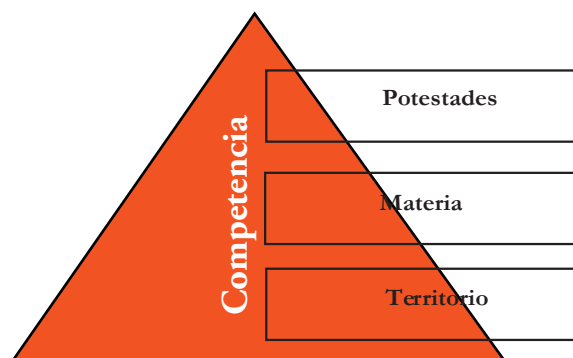
I. Las competencias definidas en esta Constitución son:

1. **Privativas**, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
2. **Exclusivas**, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.
3. **Concurrentes**, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
4. **Compartidas**, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

Estas fórmulas muestran que el concepto de competencia está integrado por tres elementos constitutivos: ciertas potestades (legislativa, reglamentaria y ejecutiva), el

territorio en el que éstas se ejercen y la materia sobre la que se aplican. El gráfico 1 ilustra las tres dimensiones de las competencias.

Gráfico 1
Composición de las competencias



Cada una de las competencias —o tipos de competencias, si se quiere— se articula en función de una combinación particular entre potestades y órganos territoriales que las ejercen, abstracción hecha de las materias. Así, las competencias privativas y exclusivas concentran las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva en el nivel central del Estado, diferenciándose entre sí por dos elementos: primero, porque las exclusivas aceptan la posibilidad de transferir o delegar la reglamentación y ejecución a otro nivel territorial, lo que no podría acontecer en el caso de las privativas y, segundo, porque este último tipo de competencias las ejerce únicamente el nivel central, en tanto que la Constitución enlista competencias exclusivas para todos y cada uno de los niveles territoriales de gobierno. Las concurrentes y compartidas, por su parte, combinan y reparten las potestades entre dos o más niveles, configurando matrices de distribución competencial diferenciadas.

Despejemos en términos breves el componente territorio. Tanto desde el punto de vista teórico como desde la normativa constitucional, no debe confundirse la organización territorial con la dimensión política de esa organización o, mejor, con la distribución territorial del poder. En el ámbito de la organización territorial, la Constitución autoriza la existencia de departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos (ver artículo 269), lo que no entra en contradicción con el hecho de que, en la dimensión política, el régimen de autonomías haya sido concebido en función de cuatro niveles territoriales de gobierno: nacional o central, departamental, municipal e indígena originario campesino. La Constitución no prevé ninguna forma de gobierno para las provincias como unidades territoriales, aunque cabe remarcar que las considera una de las referencias territoriales para la conformación de las regiones, algunas de las cuales, dadas ciertas condiciones, podrían acceder a la autonomía. Uno es, en efecto, el concepto de “unidad territorial” y otro el de “nivel territorial de gobierno”.

Por otro lado, después de dejar sentadas las definiciones transcritas párrafos atrás, la Constitución despliega en sus artículos 298, 299, 300, 302 y 304 los catálogos de *competencias* exclusivas, compartidas y concurrentes que se encuentran a disposición de cada uno de los niveles de gobierno. De esos catálogos extractamos la siguiente lista corta:

• Régimen general de las comunicaciones	Artículo 298.II.2
• Régimen de seguridad social	Artículo 298.II.16
• Políticas de servicios básicos	Artículo 298.II.30
• Servicio meteorológico	Artículo 299.II.5
• Seguridad ciudadana	Artículo 299.II.13
• Proyectos de infraestructura	Artículos 300.I.26, 302.I.21 y 304.III.7

Estos ejemplos dejan en evidencia importantes aspectos que merecen atención. Pese a lo dicho en los encabezamientos de los artículos mencionados², resulta claro que los catálogos insertos en el texto constitucional no enlistan competencias, sino materias. Las “comunicaciones”, la “seguridad social”, los “servicios básicos”, la “seguridad ciudadana”, etc., son, en efecto, materias. Las competencias, en cambio, son privativas, exclusivas, compartidas o concurrentes. Hay, no obstante, una relación directa entre unas y otras: lo que la Constitución en realidad manda es que las materias enumeradas en los catálogos sean gestionadas bajo determinado tipo de competencia.

La lista corta anterior muestra, al mismo tiempo, que las materias agrupadas en los catálogos responden a naturalezas harto diversas. A nadie se le escapa, seguramente, que “comunicaciones”, “servicios básicos” y “proyectos de infraestructura” son conceptos que aluden a porciones de la realidad completamente disímiles. Pero no sólo su naturaleza es diversa, sino que el alcance de las materias y de las competencias, a las que están sometidas, es también diferente. No cabe duda que el alcance del “régimen general de las comunicaciones” no es semejante al de las “políticas de servicios básicos”, y ambos tienen, al mismo tiempo, vuelos diferentes al del “servicio meteorológico” o de cualquier proyecto particular. Al respecto, nótese que en la lista corta figuran un régimen general, un régimen a secas, políticas, servicios y proyectos, cuyos alcances son obviamente dispares.

Queda claro, entonces, que el concepto de materia no es unívoco. Sirve para referirse a cosas diversas: áreas o sectores de la realidad material o social (educación, salud, movimientos poblacionales, etc.); objetos concretos (recursos naturales, hidrocarburos, armas, etc.); técnicas o instrumentos técnicos (planificación, políticas, etc.) o actividades del poder público (registros públicos, seguridad ciudadana, etc.). El concepto de materia, por tanto, es de naturaleza eminentemente jurídica.

Recuperada la heterogeneidad de los contenidos del concepto de materia, toca prestar atención a la noción de competencia. Se entiende por ésta “la potestad o capacidad de adoptar decisiones y de ejecutar acciones sobre tal o cual materia”. Franz Barrios S. prefiere hablar de “habilitaciones a los órganos estatales para que estos produzcan determinados bienes o servicios” (Barrios, 2008: 75). Tratándose de poderes decisorios, toda competencia encuentra su fundamento último en la Constitución o en la ley. No pueden existir poderes de esa naturaleza que no emanen, directa o implícitamente, de una norma jurídica. Pero el concepto de competencia no se agota aquí. Según vimos párrafos atrás, la visión constitucional de ésta incorpora en su campo de connotaciones

2 Esta afirmación alude a los siguientes textos que encabezan los artículos constitucionales citados:
Artículo 298.I. “Son **competencias** privativas del nivel central del Estado... [sigue el catálogo]”.
Artículo 299.I. “Las siguientes **competencias** se ejercerán de forma compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas... [sigue el catálogo]”.
Artículo 299.II. “Las siguientes **competencias** se ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas... [sigue el catálogo]”.
Artículo 300.I. “Son **competencias** exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción... [sigue el catálogo]”.
Artículo 302.I. “Son **competencias** exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción... [sigue el catálogo]”.
Artículo 304.I. “Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes **competencias exclusivas**... [sigue el catálogo]”. [Los resaltados en negritas de todos los artículos de la CPE a lo largo del texto pertenecen al autor.]

también la dimensión territorial, es decir que los poderes decisorios se ejercen siempre en un ámbito territorial determinado, con la intervención de uno o más órganos de gobierno.

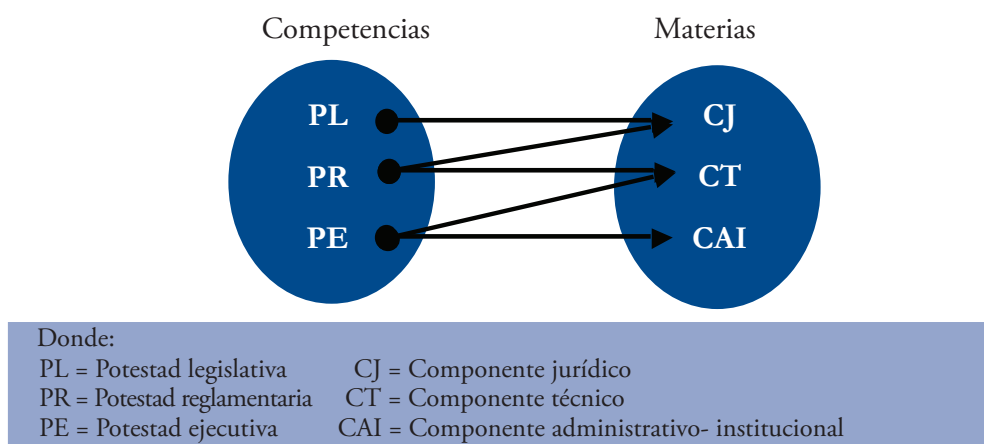
Hasta aquí se ha precisado conceptualmente lo que debe entenderse por competencia y materia, así como su referenciación o adscripción al territorio. Aproximémonos ahora a la dimensión funcional de las mismas.

Toda materia está integrada siempre, por lo menos, por un componente jurídico, otro técnico y un tercero administrativo-institucional. Los objetos concretos, áreas o sectores de la realidad, natural o social, asumen la condición de materia a partir de las normas jurídicas que las orientan, organizan y valorizan, en tanto que el componente técnico responde a la naturaleza diversa de cada materia, dependiendo de éste la tecnología y los procesos preparatorios o transformativos que se utilizan para su despliegue o aprovechamiento. Y el componente administrativo contiene toda la fase organizativa y de disposición de recursos financieros y humanos que permite, más allá de las particularidades técnicas, viabilizar el despliegue práctico de la materia.

Por su parte, según vimos, las competencias se articulan en función de las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva. La legislación y lo reglamentario no parecen ofrecer dificultades mayores o su significado resulta más o menos claro, lo que, por el contrario, no sucede con la potestad ejecutiva, dado que mientras las dos primeras nos transportan directamente al ámbito de lo normativo, la ejecución nos remite al plano de la aplicación práctica de las normas, en el que se encadena un conjunto complejo de acciones técnicas, administrativas e institucionales. Volveremos sobre esto enseguida.

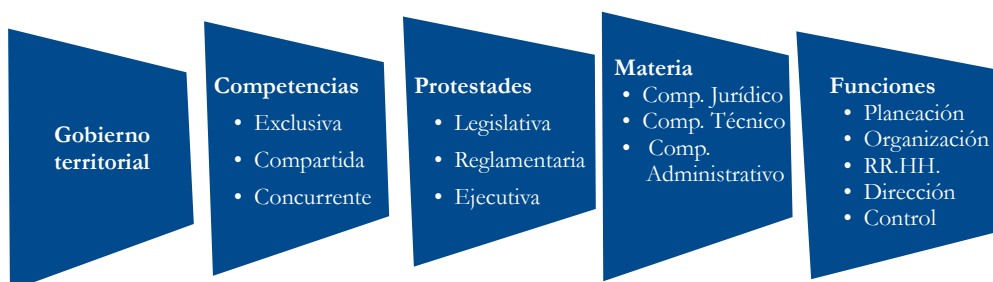
El parentesco y las relaciones entre los componentes de las materias y las potestades que configuran las competencias resultan evidentes. La potestad legislativa está directamente relacionada con el componente jurídico de la materia, lo mismo que la reglamentaria, aunque ésta incide también, o puede incidir, sobre el componente técnico. No cabe duda, por otro lado, que el factor técnico y el administrativo entran en juego en la fase de implementación práctica de la materia, encontrándose, por ello, estrechamente vinculados con la potestad ejecutiva, la que, naturalmente, debe respetar las reglas establecidas por las primeras. El gráfico 2 muestra con claridad esos vínculos.

Gráfico 2
Potestades y componentes de las materias



Resta todavía analizar la complejidad de la potestad ejecutiva. El conjunto de acciones técnicas, administrativas e institucionales a través de las cuales se produce el despliegue práctico o aprovechamiento de las materias, da lugar a las denominadas “funciones administrativas básicas”, es decir, siguiendo a Koontz y Weihrich (2005), la planeación, la organización, la gestión de recursos humanos, la dirección y el control³, sin las que no podrían estructurarse los procesos de producción de bienes y servicios. El gráfico 3 muestra las múltiples relaciones a que da lugar el ejercicio de las competencias.

Gráfico 3
Competencias y relaciones multidimensionales



Finalmente, se denomina administración pública al conjunto de dispositivos institucionales (órganos y reglas) que hacen posible la gestión de las materias asignadas a cada uno de los niveles territoriales y el ejercicio práctico de las competencias que la Constitución les reconoce. Según vimos, la gestión material depende de las potestades que los órganos de gobierno de cada uno de los niveles están autorizados a desplegar.

3. Alcance de las competencias

Dijimos que este documento se propone como uno de sus objetivos diseñar una metodología que permita identificar el alcance de las materias y competencias que la Constitución asigna a cada uno de los niveles autónomos de gobierno. Para ello, volvamos a la lista corta de competencias extractada de los catálogos constitucionales, a la que se adicionaron unos cuantos ítem:

- | | |
|--|--|
| • Régimen <i>general</i> de las comunicaciones | Artículo 298.II.2 |
| • Régimen de seguridad social | Artículo 298.II.16 |
| • Políticas <i>generales</i> de vivienda | Artículo 298.II.36 |
| • Políticas de servicios básicos | Artículo 298.II.30 |
| • Servicios básicos y aprobar las tasas... | Artículo 302.I.40 |
| • Servicio meteorológico | Artículo 299.II.5 |
| • Seguridad ciudadana | Artículo 299.II.13 |
| • Proyectos de infraestructura | Artículos 300.I.26,
302.I.21 y 304.III.7 |
| • Expropiación de bienes inmuebles | Artículos 298.II.26,
300.I.25, 302.I.14 y 303.I |

3 No deben confundirse estas funciones administrativas con aquellas otras que Barrios Suvelza denomina “funciones competencias”, refiriéndose a la reglamentación, planificación, operación, supervisión y regulación. Una aproximación entre ambas lecturas parece sugerir que las funciones administrativas de Koontz y Weihrich integran la fase operativa del esquema de Barrios, excepción hecha de la planeación que figura en ambas visiones (ARTE, 2007, p. 16).

La gestión de cada una de estas materias responde a ciertas competencias que, a su vez, se articulan en función de matrices particulares de distribución territorial y funcional de potestades. Cada una de éstas, en consecuencia, tiene un alcance territorial determinado y un alcance funcional que requieren ser identificados en el momento de la implantación práctica del Estado autonómico. En esta dirección, y retomando una perspectiva de análisis abierta páginas atrás, la lista corta permite percibir que, efectivamente, los alcances de las materias son diferentes. No es lo mismo hablar de “régimenes” y “políticas” que de “servicios” o “proyectos” concretos. Tampoco tiene el mismo alcance un régimen general que un régimen a secas, ni las expresiones “políticas generales” y “políticas” sin adjetivo alguno.

Los alcances territorial y funcional de las competencias, por tanto, constituyen algo así como el vehículo de expresión de los repartos competenciales establecidos en la Constitución. De manera que cualquier esfuerzo de identificación del rango de vuelo de los ítems inscritos en los catálogos de los artículos 298, 299, 300, 302 y 304 de la Carta Magna necesitará correlacionar siempre la definición constitucional del tipo de competencia, la fórmula que describe a la *materia* y las relaciones multidimensionales a que da lugar el ejercicio práctico de las competencias.

3.1 Alcance territorial de las competencias

Cada una de las definiciones del artículo 297, transcritas páginas atrás, contiene una distribución competencial desde la perspectiva territorial basada, como sabemos, en combinaciones particulares de potestades y niveles territoriales. Analicemos, pues, cada una de esas definiciones.

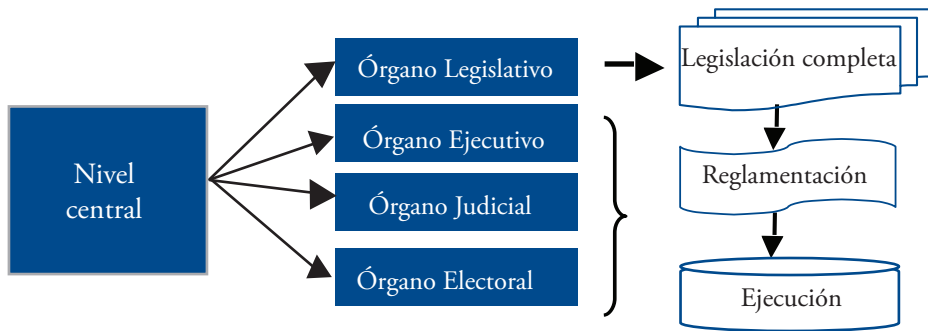
3.1.1 Competencias privativas

Según el texto constitucional, se denomina competencias privativas a “aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado” (artículo 297.I.1). Vale decir que:

- (a) el nivel central del Estado posee el monopolio de las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva sobre las materias enlistadas en el artículo 298.I. de la Constitución (22 en total);
- (b) por ningún motivo el Estado central puede delegar o transferir competencia alguna sobre esas materias a los niveles subnacionales de gobierno; y
- (c) sólo el nivel nacional es titular de competencias privativas, vale decir que, con ese alcance y rigidez, ningún otro gobierno autónomo podría ejercer las potestades mencionadas sobre las áreas de actividad detalladas en el artículo 298.I.

Utilizando un lenguaje cercano al de Franz Barrios, podría decirse que se trata de una “llave de asignación competencial” cerrada y excluyente. Ningún componente de las materias confiadas al Estado central y sometidas a competencias privativas podría trasladarse a manos de las entidades territoriales subnacionales. La gestión de esas materias y el ejercicio de las competencias, en consecuencia, tienen siempre un alcance territorial nacional. El gráfico 4 ilustra la distribución de poderes que entraña este tipo de competencias.

Gráfico 4
Competencias privativas



Si bien todo se encuentra concentrado en el Estado central, el ejercicio de las potestades corresponde a órganos diferentes. En relación a las 22 materias catalogadas en el artículo 298.I., la facultad legislativa es de propiedad de la Asamblea Legislativa Plurinacional, monopolio que no se repite en el caso de las potestades reglamentaria y ejecutiva, ya que el Órgano Ejecutivo las ejercerá en 20 de los 22 campos de intervención involucrados, correspondiendo los dos restantes a los otros órganos del poder estatal. La materia signada con el número 15 (“Registro civil”) le pertenece al Órgano Electoral y la número 21 (“Codificación sustantiva y adjetiva en materia civil, familiar, penal, tributaria, laboral, comercial, minería y electoral”), por lo menos en la fase ejecutiva, al Órgano Judicial, aunque, en este caso, vistas bien las cosas, lo es sólo en la medida en que se desaten conflictos y estos sean sometidos al poder jurisdiccional del Estado. En esta materia, la potestad reglamentaria estaría distribuida entre los órganos Judicial y Ejecutivo, dado que este último posee autorización constitucional para impulsar el desarrollo legislativo, sobre todo en los campos tributario, laboral, comercial y minero.

3.1.2 Competencias exclusivas

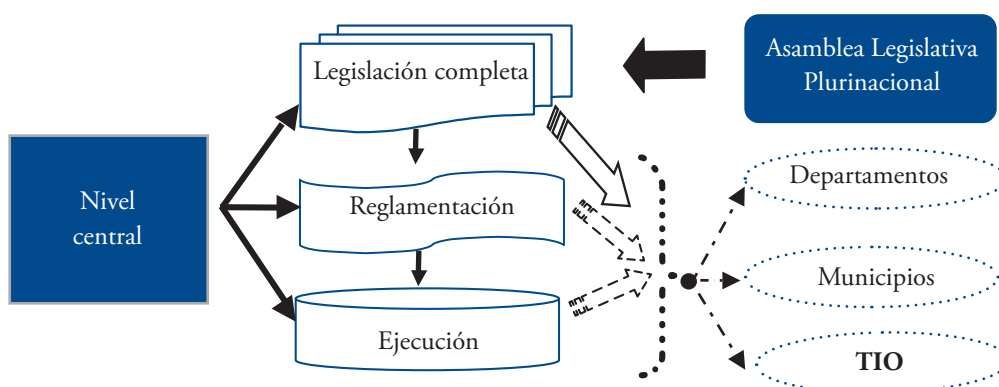
La Carta Magna establece que las competencias exclusivas son “aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas”. Cinco componentes integran esta descripción:

- (a) uno de los niveles de gobierno, sea el nacional, departamental o municipal, posee el monopolio de las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva sobre un conjunto determinado de *materias*;
- (b) el titular de esas facultades tiene, además, autorización constitucional para transferir o delegar la reglamentación y ejecución, o sólo esta última. Se trata de una opción abierta, no de un mandato obligatorio;
- (c) implícitamente, la definición constitucional prevé una relación territorial de mayor a menor, entre el Gobierno que decide renunciar a los poderes y el nivel o niveles de gobierno receptores de la remisión competencial. La transferencia puede realizarla el Gobierno nacional a favor de los gobiernos departamentales y/o de los municipios y/o de las autonomías indígenas, o podría ser un gobierno departamental el que decida ceder sus potestades a los municipios y/o a los territorios indígena originarios (TIO)⁴.

4 La posibilidad de delegación o transferencia de los municipios a los TIO está cerrada porque cuando se constituye una autonomía indígena, cualquiera sea la forma que adopte, asume las competencias municipales (artículo 303.I. de la Constitución).

- (d) considerando que el vector de la remisión competencial apunta siempre a una jurisdicción territorial menor y que la Constitución deposita las competencias municipales en manos de los TIO cuando estos asumen la autonomía, queda claro que sólo el Estado central y los gobiernos departamentales podrían desprenderse de sus potestades reglamentaria y/o ejecutiva;
- (e) operada una transferencia de potestades, las competencias asumen la condición de “concurrentes”, cuya definición veremos más adelante.

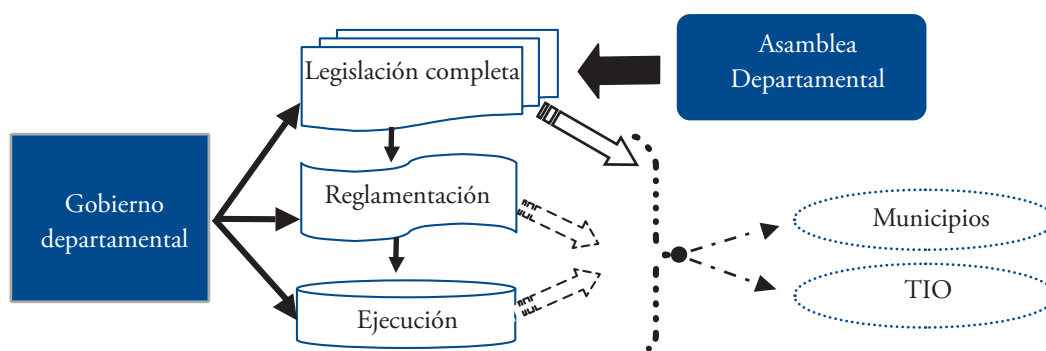
Gráfico 5
Competencias exclusivas del nivel central



En el diagrama anterior, las flechas, llaves y figuras cuyo trazo aparece punteado o discontinuo denotan la posibilidad de que se produzca una delegación o transferencia de potestades, componente éste que, según anotamos anteriormente, marca la diferencia entre las competencias privativas y las exclusivas. Veremos más adelante, sin embargo, que es en la perspectiva funcional en la que se identifican más y mayores diferencias.

Naturalmente, el gráfico 6 ilustra también las competencias exclusivas departamentales y la distribución territorial de potestades a que podrían dar lugar.

Gráfico 6
Competencias exclusivas departamentales



Sin los símbolos punteados, el diagrama se aplica asimismo a los ejercicios competenciales de los gobiernos municipales e indígena originario campesinos.

3.1.3 Competencias compartidas

Incorporando elementos hasta ahora desconocidos en el derecho público boliviano, la Constitución utiliza una fórmula compleja para definir las competencias compartidas, las que, según su texto, serían “aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución —concluye el texto constitucional— corresponderá a las entidades territoriales autónomas”. Seis elementos definitorios pueden desprenderse de esta fórmula:

- (a) la *legislación básica* se encuentra en manos de la Asamblea Legislativa Plurinacional, único órgano legislativo cuyas normas cubren el territorio nacional íntegro;
- (b) la *legislación de desarrollo* es aprobada por los órganos legislativos de los gobiernos subnacionales autónomos;
- (c) las características y naturaleza de cada una de las materias sometidas a competencias compartidas determina el nivel de gobierno (departamental, municipal o TIO) con el que corresponde compartir las competencias;
- (d) las potestades reglamentaria y ejecutiva quedan bajo responsabilidad de los órganos de la entidad territorial cuya instancia legislativa sancione la ley de desarrollo;
- (e) la separación de la legislación en normas básicas y legislación de desarrollo muestra que sólo las siete materias que figuran en el párrafo I del artículo 299 de la Constitución serán gestionadas bajo esquemas de compartir competencias;
- (f) las competencias compartidas tienen siempre en un polo de la relación al Estado central y en el otro, en función de la naturaleza de la materia en cuestión, a uno o más de los niveles subnacionales de gobierno.

Ciertamente, la definición incorpora innovaciones constitucionales y administrativas sustanciales, especialmente las nociones de legislación base y de desarrollo legislativo, prácticamente impensables en el marco del Estado centralista vigente hasta el mes de enero. Conviene, por tanto, precisar esos conceptos, así como la relación existente entre estas modalidades legislativas y la reglamentación.

Se denomina “legislación base” a la norma o conjunto de normas que establecen los criterios generales de regulación de un sector de actividades o de una materia competencial concreta. Se los considera criterios generales en la medida en que resulten válidos y adecuados en toda la estructura territorial del Estado. Las normas básicas establecen las pautas fundamentales que orientan la gestión de una materia, abstrayéndola del ámbito territorial en el que acontezca su implementación práctica y de la titularidad de las potestades ejecutiva y reglamentaria.

Ahora bien, en el marco fijado por las normas básicas, la legislación de desarrollo es la encargada de adaptar los criterios generales y las pautas fundamentales a las condiciones concretas de una determinada jurisdicción territorial. El desarrollo legislativo, por tanto, hace posible la articulación entre la legislación base y su aplicación práctica en un entorno concreto. De manera que las disposiciones básicas fundan el denominador normativo común para todos los niveles de gobierno, en tanto que el desarrollo legislativo autonómico

introduce el ordenamiento complementario que permite a cada entidad territorial atender sus condiciones e intereses particulares.

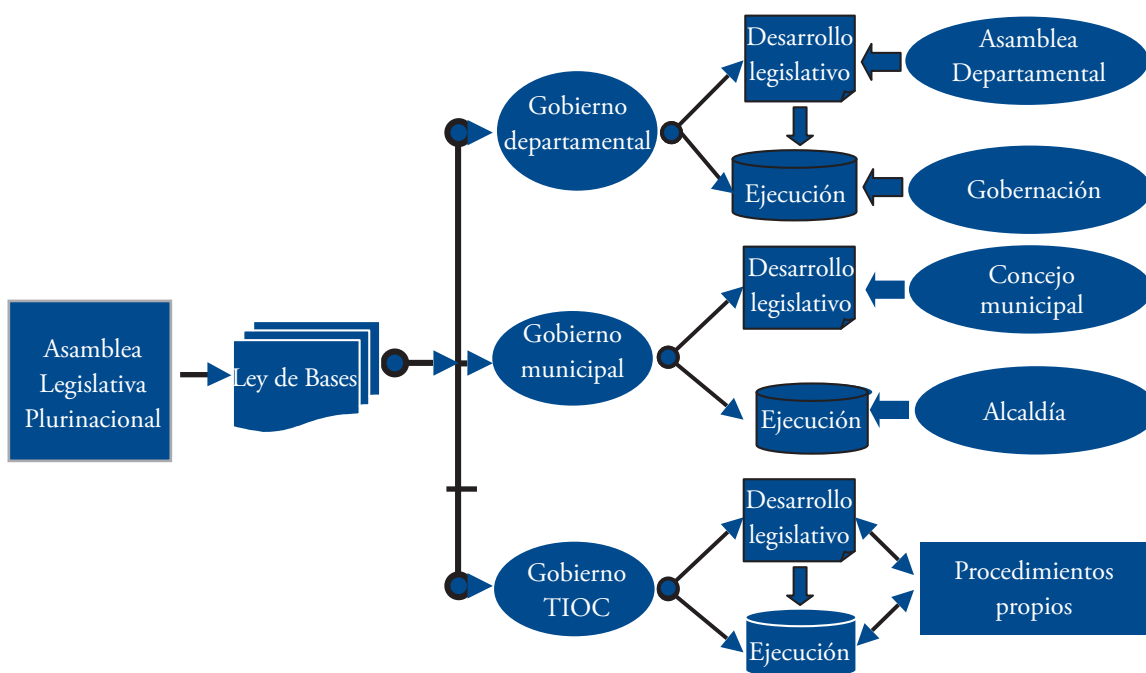
Si ese es el rol del desarrollo legislativo, ¿qué relación mantiene con la reglamentación? ¿Son acaso una y la misma cosa? En verdad, no existe una respuesta única, ni fácil, para estas preguntas. Avancemos, empero, hacia el esclarecimiento de tan importante cuestión. La definición constitucional de *competencias compartidas* da lugar al diseño del siguiente escenario de reparto competencial:

Escenario A

- Fase 1. Legislación básica, procesada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Fase 2. Legislación de desarrollo. O legislación de detalle y marco institucional adecuados al entorno concreto, sancionados por el Órgano Legislativo subnacional.
- Fase 3. Reglamentación, elaborada y aprobada por el Órgano Ejecutivo subnacional, adecuando la legislación básica y la de desarrollo a las condiciones materiales inmediatas.
- Fase 4. Ejecución, a cargo del Órgano Ejecutivo subnacional.

En este escenario, el desarrollo legislativo es parte de la función de legislación, se ubica en una fase anterior y, por ende, diferente a la reglamentación. La matriz de distribución competencial de este escenario, en todo caso, no parece ofrecer dificultades de ningún tipo, lo que no evita que, más adelante, las llamadas *competencias concurrentes* demuestren que algunos aspectos conceptuales, en realidad, no estén del todo resueltos. El gráfico 7 recoge los elementos de análisis desplegados hasta aquí.

Gráfico 7
Competencias compartidas



Siguiendo la definición constitucional, traducida en el gráfico anterior, debe destacarse aquí que ninguno de los órganos del nivel central que ejerce funciones ejecutivas tendría rol alguno en el reparto de potestades, lo que resulta evidentemente discutible, por lo menos en los casos del “Régimen electoral departamental y municipal” y de las “Relaciones internacionales”, subordinadas estas últimas por la propia Carta Magna a la “política exterior del Estado”, la que, como se sabe, emana del Órgano Ejecutivo nacional (ver artículo 299.I.1 y 5). Sea como fuere, la Constitución enlista sólo siete materias bajo esta modalidad competencial:

1. Régimen electoral departamental y municipal.
2. Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones.
3. Electrificación urbana.
4. Juegos de lotería y de azar.
5. Relaciones internacionales, en el marco de la política exterior del Estado.
6. Establecimiento de instancias de conciliación ciudadana para resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal.
7. Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

En cada una de estas materias, la cadena de competencias tendrá en un polo al Estado central y en el otro a uno de los niveles subnacionales de gobierno o a dos o más de ellos. De manera que en cada materia existirá una ley de bases y tantas leyes de desarrollo como número de niveles territoriales y gobiernos subnacionales se ubiquen en el polo inferior.

3.1.4 Competencias concurrentes

Se denomina competencias concurrentes, siguiendo siempre a la Constitución, a “aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva”. Cuatro componentes positivos integran esta definición:

- (a) la potestad legislativa queda en manos del nivel central del Estado;
- (b) los niveles subnacionales son propietarios de las facultades reglamentaria y ejecutiva,
- (c) la reglamentación y la ejecución son ejercidas de manera simultánea por dos o más niveles de gobierno; y
- (d) están sometidas a *competencias concurrentes* las materias incluidas en el parágrafo II del artículo 299 de la Constitución y podrían también quedar en la misma situación las exclusivas del nivel central transferidas o delegadas bajo esta modalidad, así como las materias departamentales que, gracias a la permisión contenida en el artículo 300.II, fuesen entregadas a los gobiernos subdepartamentales.

Adicionalmente, el texto transcrito porta asimismo dos componentes negativos:

- (a) la definición no identifica a la Asamblea Legislativa Plurinacional como titular de la función legislativa, lo que, según vimos, sucedió explícitamente en el caso de las *competencias compartidas*; y

(b) no separa la legislación básica del desarrollo legislativo; reserva la legislación, como un todo, para el nivel central del Estado.

Aplicando los seis componentes anteriores, es posible diseñar un segundo escenario de distribución cruzada de competencias sustancialmente diferente del primero:

Escenario B

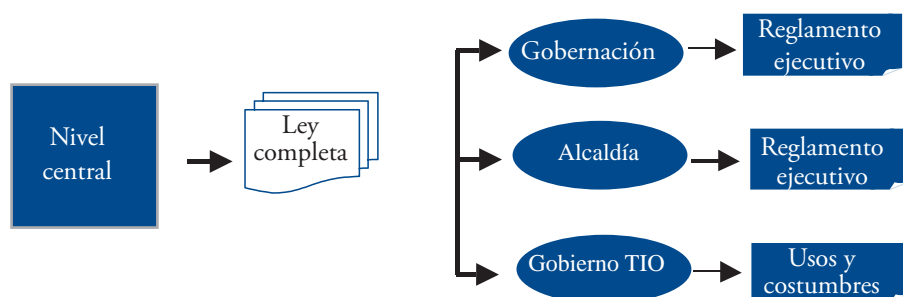
Fase 1. Legislación completa, elaborada y aprobada por el “nivel central del Estado”. Abarca las normas básicas y de detalle.

Fase 2. Reglamentación ejecutiva y organizativa, diseñada y procesada por los órganos ejecutivos subnacionales.

Fase 3. Ejecución, a través de dos o más órganos ejecutivos subnacionales.

El gráfico 8, basado en la letra muerta de la definición constitucional de *competencias concurrentes*, ayuda a visualizar la matriz de distribución territorial de potestades que subyace a este escenario. Llama la atención en el diagrama la ausencia del Órgano Ejecutivo nacional y de los órganos legislativos subnacionales, que perderían su papel en el proceso de toma de decisiones. Si bien la ausencia de los ejecutores nacionales podría resultar explicable prestando atención al avanzado grado de descentralización implícito en el modelo autonómico, esto de ningún modo alcanzaría para justificar el *by pass* a las instancias legislativas subnacionales. La anulación de éstas resulta de asumir que la potestad legislativa del Estado central es plena y engloba las normas básicas y las de detalle, lo que inmediatamente determina que la legislación de desarrollo deje de existir como fase del proceso político y administrativo, y reduce a los órganos deliberativos departamentales y municipales al ámbito de la fiscalización.

Gráfico 8
Competencias concurrentes:
Distribución territorial



Seguramente queda claro que el debilitamiento de las instancias legislativas podría generar confusión y conflictos en y con los órganos subnacionales de gobierno. Parece recomendable, por tanto, pensar otro escenario de reparto de potestades para las *competencias concurrentes*, incorporando en el diseño los componentes “negativos” de la definición constitucional, es decir, el hecho de que el artículo 297.I.3 de la Constitución no reduce el concepto de legislación al ámbito de la Asamblea Legislativa Plurinacional, ni separa la legislación base de la de desarrollo, como sí lo hace en el caso de las competencias compartidas. Veamos el escenario resultante:

A partir del momento en que entren en ejercicio los gobiernos autónomos departamentales, municipales e indígena originario campesinos, la gestión de dieciséis materias operará bajo competencias concurrentes, vale decir, en el marco de la legislación nacional y con la intervención simultánea de dos o más gobiernos subnacionales. A ese escenario podrían transitar paulatinamente las materias agrupadas en la siguiente lista:

1. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.
2. Gestión del sistema de salud y educación.
3. Ciencia, tecnología e investigación.
4. Conservación de suelos, recursos forestales y bosques.
5. Servicio meteorológico [sic].
6. Frecuencias electromagnéticas en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de las políticas del Estado.
7. Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos.
8. Residuos industriales y tóxicos.
9. Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos.
10. Proyectos de riego.
11. Protección de cuencas.
12. Administración de puertos fluviales.
13. Seguridad ciudadana.
14. Sistema de control gubernamental.
15. Vivienda y vivienda social.
16. Agricultura, ganadería, caza y pesca.

La mayoría de las materias parecen responder a condicionamientos técnicos y administrativos capaces de adecuarse a gestiones concurrentes, en las que actúen simultáneamente dos o más niveles subnacionales. Piénsese, por ejemplo, en las actividades de protección al medio ambiente, en los servicios de salud y educación o en los servicios meteorológicos. Por el contrario, las materias enlistadas con los números 6, 12 y 14, anuncian, a todas luces, menor aptitud para adaptarse a ese modelo administrativo. En efecto, en las áreas de “frecuencias electromagnéticas”, “administración de puertos fluviales” y “control gubernamental”, por determinantes técnicos, resultará altamente difícil e inconveniente, si no imposible, remitir las potestades reglamentaria y ejecutiva a dos o más niveles territoriales. Dificultades semejantes, aunque no las mismas, tendrá que sortear la “seguridad ciudadana”, cuyas rigideces vienen del carácter privativo estatal del régimen de la Policía Boliviana y de la administración de justicia, campos en los que no se vislumbra todavía dimensiones que pudieran ser normadas y reglamentadas por los gobiernos subnacionales, excepción hecha, claro está, de la justicia comunitaria.

Hasta aquí el alcance territorial de las competencias; toca ocuparnos de la dimensión funcional del mismo tema.

3.2 Alcance funcional de las competencias

Recapitemos algunas de las premisas discutidas en el marco conceptual:

- (i) Toda competencia resulta de la interacción entre potestades, materia y territorio.
- (ii) Siguiendo las definiciones constitucionales, el análisis considera tres potestades: legislativa, reglamentaria y ejecutiva.
- (iii) Las materias contienen siempre, y por lo menos, tres dimensiones: jurídica, técnica y administrativo-institucional.
- (iv) La gestión de las materias, es decir su despliegue práctico o aprovechamiento, se realiza a través de determinadas funciones administrativas (planeación, organización, recursos humanos, dirección y control), y
- (v) La gestión pública, por último, resulta del ejercicio de las competencias y de las complejas relaciones multidimensionales entre potestades, dimensiones de las materias y funciones administrativas a que da lugar ese ejercicio.

Teniendo en mente estas premisas, conviene introducir aquí una última precisión: el *alcance territorial* de las competencias (estudiado en el punto anterior) resulta de la interrelación entre potestades y niveles territoriales, mientras que el *alcance funcional* de las mismas se torna visible cuando se presta atención a las relaciones entre potestades y dimensiones de las materias, incluyendo las funciones administrativas. Naturalmente, en el alcance territorial están involucradas las dimensiones de las materias, así como el territorio no está ausente—no puede estarlo— en la perspectiva funcional; de lo que se trata aquí es de privilegios metodológicos o analíticos.

Con los *inputs* anteriores, volvamos una vez más a la lista corta de materias, a la que se le añadieron otros ejemplos demostrativos:

- Armas de fuego y explosivos. Artículo 298.I.7
- Régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones. Artículo 298.II.2
- Régimen de seguridad social. Artículo 298.II.16
- Políticas de servicios básicos. Artículo 298.II.30
- Políticas generales de vivienda. Artículo 298.II.36
- Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones. Artículo 299.I.2
- Vivienda y vivienda social. Artículo 299.II.15
- Servicios básicos y aprobar las tasas... Artículo 302.I.40
- Proyectos de infraestructura. Artículos 300.I.26, 302.I.21 y 304.III.7

En el grupo figuran materias íntimamente vinculadas entre sí, por ejemplo “vivienda” y “políticas generales de vivienda”, o “servicios básicos” y “políticas de servicios básicos”. Otro par íntimo lo forman “régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones” y “servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones”. En la primera pareja la materia es, obviamente, la vivienda, catalogada en la Constitución entre aquellas que serán gestionadas bajo competencias concurrentes, pero las “políticas generales” que orientarán su gestión práctica serán fijadas por el nivel central del Estado. Claramente, la Constitución desdobra funcionalmente la materia: por un lado las políticas y por otro, y en diferentes manos, las actividades constructivas y distributivas. El diseño constitucional, además, contiene un segundo desdoblamiento funcional: le encomienda al nivel central del Estado

sólo la formulación de las “políticas generales”, lo que dejaría en manos de las entidades territoriales autónomas el diseño y aprobación de *políticas particulares*, apropiadas para entornos concretos.

Ordenamiento semejante fue pensado en el área de los “servicios básicos” (agua, alcantarillado, disposición de residuos sólidos, etc.), que fueron reservados, en condición de exclusividad competencial, para los gobiernos municipales, lo que no impidió, empero, que las políticas de servicios básicos quedasen, como en el tema anterior, bajo responsabilidad del Estado central. Nótese que en este caso no existe el segundo desdoblamiento funcional: las políticas generales no fueron separadas de las particulares.

Veamos ahora la tercera pareja. La Constitución, en su artículo 298.II.2 (competencias exclusivas), encomienda al nivel central de gobierno el establecimiento del régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, involucrando a la telefonía, tanto fija como móvil, al sistema de radiocomunicaciones, a la emisión de señales de radio y televisión, Internet, fibra óptica, etc. La norma constitucional habla, esta vez, del “régimen”, no sólo de las “políticas”. Al mismo tiempo, sin embargo, el artículo 299.I.2 determina que los servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones serán gestionados bajo competencias concurrentes. El desdoblamiento funcional previsto por la Constitución es, por supuesto, innegable. Asimismo, como en el caso de las políticas, el texto de la Ley Fundamental separa el régimen general de las normas que configuran los *regímenes particulares de los servicios*.

Los ejemplos anteriores demuestran que las fórmulas con las que son presentadas las materias en los catálogos competenciales otorgan, efectivamente, alcances funcionales diferenciados a cada una de ellas. Es innegable que el alcance de un régimen es diferente, y mayor, que el de las políticas o los servicios, y aun mucho mayor que el de las actividades concretas que implican la elaboración y ejecución de “proyectos de infraestructura” (última materia de la lista corta). Aunque resulte obvio señalarlo, queda claro que los alcances de los servicios y las políticas, comparados entre sí, revelan también sustanciales diferencias.

Prestemos atención, finalmente, a la primera materia de la lista corta: “armas de fuego y explosivos”. La fórmula constitucional es en este caso rotunda, global y totalizadora. Involucra las dimensiones jurídica, técnica y administrativo-institucional de la materia y, dado que figura en el catálogo de competencias privativas, concentra también las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva. El alcance en este caso es el mayor de todos.

En suma, la heterogeneidad y riqueza de los catálogos inscritos en los artículos 298, 299, 300, 302 y 304 de la Constitución se perciben mejor cuando el análisis integra la perspectiva funcional y la territorial, asumiéndose, de ese modo, que todas y cada una de las materias, cuyas naturalezas y contenidos son diferentes, serán desplegadas en la práctica en función de repartos y alcances competenciales consecuentemente diversos. Salta a la vista, por ello, la necesidad de introducir criterios ordenadores capaces de agrupar las materias en categorías más o menos similares y que, por esa vía, faciliten la identificación de los alcances competenciales, de los cuales, a la postre, depende la fase ejecutiva y el diseño de las funciones administrativas.

3.3 Metodología para la identificación de los alcances competenciales variables

Cualquier lectura atenta de los catálogos competenciales de la Constitución encontrará invariablemente en ellos cinco tipos de materias:

- (i) Regímenes
- (ii) Políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas
- (iii) Servicios y suministro de servicios
- (iv) Las materias que resultan del ejercicio del poder estatal y otras actividades públicas
- (v) Bienes concretos y disposición de bienes públicos

Estas categorías ayudan a visualizar los alcances competenciales diferentes de los ítems consignados en los catálogos de la Constitución, tanto en sentido horizontal cuanto en una perspectiva vertical. En el plano horizontal, según vimos párrafos atrás, resulta fácil demostrar que la potestad de establecer el régimen de una materia tiene un alcance mayor que el de la formulación de las políticas, las que suponen, en todo caso, la existencia de un régimen preestablecido. En la misma línea de razonamiento, a nadie escapa, seguramente, que el suministro de servicios es posible gracias a múltiples actividades técnicas y económicas de carácter preponderantemente operativo, cuya organización y funcionamiento dependen de las normas y políticas que las rigen. Apreciaciones semejantes caben, por supuesto, en relación con las materias que resultan del mero ejercicio del poder estatal, la mayoría de las cuales responden a competencias privativas y exclusivas del Estado central, y en relación con los bienes concretos, tal como destacamos en el caso de las armas de fuego y explosivos, al adjudicar la Constitución la totalidad de un bien a un nivel de gobierno, implícitamente le encomienda también el régimen, las políticas, su uso, disposición y aprovechamiento.

En la perspectiva vertical, las categorías utilizadas permiten percibir que las dimensiones que integran las materias pueden ser distribuidas entre dos o más niveles territoriales y, dentro de estos, entre órganos de gobierno. De hecho, conforme vimos, varias materias serán gestionadas en medio de desdoblamientos funcionales diferencialmente complejos. La Constitución tiende, como orientación central, a radicar en el Estado central la definición de los regímenes y las políticas, aunque abre asimismo las puertas para el diseño de regímenes y políticas subnacionales en algunas materias, dibujando de ese modo una topología compleja de los poderes decisionales, es decir la ubicación territorial de la facultad de tomar las decisiones principales en unas y otras materias.

Develada así la complejidad de las matrices de distribución competencial que subyacen a un elevado número de los ítems que integran los catálogos constitucionales, una conclusión parece fluir de manera incuestionable: la gestión de las diferentes materias, al margen del desdoblamiento funcional al que pudieran estar sometidas, deberá esforzarse por respetar siempre la vigencia del principio de integralidad. Sin el imperio permanente de este principio, los peligros de fractura y de ineficiencia que podrían rodear a la administración pública amenazan ser grandes, lo mismo con relación a la administración nacional que a las de los niveles departamental, municipal e indígena originario.

Para concluir con la metodología propuesta, veamos los elementos centrales que caracterizan a cada uno de los grupos de materias. En el Grupo I se reúnen los regímenes, tanto los generales como los que no incorporan diferencia de alcance alguno. Pero, ¿qué debe

entenderse por “régimen”? Corrientemente se denomina régimen al conjunto de principios, normas, procedimientos y organismos que rigen una materia o actividad determinada. Es un concepto globalizador que abarca las dimensiones normativa, institucional y procedimental. Ahora bien, según vimos ya, el texto constitucional habla de “régimen general” en unos casos, y en otros, de “régimen” a secas. La primera fórmula serviría para aludir a los principios, normas, procedimientos y previsiones organizativas generales, de aplicación en todos los niveles territoriales y gobiernos autónomos existentes, en tanto que con la segunda fórmula lacónica la Constitución se estaría refiriendo a los regímenes sectoriales de alcance completo, es decir, con disposiciones generales y particulares. De manera que cuando se encomienda a algún nivel de gobierno el establecimiento del “régimen general”, implícitamente se asigna a otro nivel territorial —podría ser al mismo, pero a un órgano de gobierno diferente— la potestad de aprobar el “régimen particular”.

En relación con el Grupo II (“Políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas”), debe quedar claro a qué se denomina “política”. Se habla de política o políticas para referirse a las líneas de acción o directrices que se adoptan en una materia determinada, precisando los objetivos a alcanzar, el orden de despliegue de las acciones, los recursos involucrados y la población objetivo. El diseño de las políticas suele incluir metas e indicadores de medición del cumplimiento de los objetivos y metas (Böhrt, 2009b, p. 85). También en este caso la Constitución habla en unos pasajes de “políticas generales” y en otros utiliza el vocablo totalizador de “política”, aunque siempre referido a un sector determinado, introduciendo de ese modo desdoblamientos entre aquellas (las generales) y las específicas o particulares, así como los repartos competenciales a que dan lugar. No puede dejar de señalarse aquí que las políticas se ubican sobre todo en el plano operativo, por lo que implican mayormente información y presencia de un aparato técnico-administrativo. Además de las políticas, en el Grupo II fueron incluidos otros instrumentos y actividades técnicas y económicas (“elaboración de estadísticas”, “contratación de deuda pública”, “catastro”, etc.) por el parentesco teórico con las políticas —que no son sino otro tipo de instrumentos—.

Los servicios, destinados a satisfacer las necesidades de la población, conforman el Grupo III. ¿Qué es, empero, un servicio? Con este vocablo se alude a las organizaciones sociales, individuales o colectivas, dedicadas a realizar actividades por encargo de otras personas o a suministrarles algún bien para satisfacer ciertas necesidades, utilizando en ese cometido importantes recursos materiales, financieros y humanos. Se trata, por ello, de actividades y organizaciones sociales estructuradas bajo modalidades diversas y crecientemente complejas. En el grupo aparecen enlistados trece servicios mencionados en la Constitución: 1. Educación, 2. Salud, 3. Servicio postal, 4. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria, 5. Transporte terrestre, aéreo, fluvial y otros semejantes, 6. Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones, 7. Servicio meteorológico, 8. Protección de cuencas, 9. Energía eléctrica urbana, 10. Alumbrado público, 11. Servicios básicos, 12. Aseo urbano y manejo y tratamiento de residuos sólidos, y 13. Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, etc. Naturalmente, la vida administrativa de cada uno de estos servicios responderá a una matriz particular de reparto competencial, territorial y funcionalmente hablando.

El Grupo IV aglutina a todas las materias que resultan del ejercicio del poder estatal y otras actividades públicas. Estas materias tienen que ver con la cohesión interna de la sociedad, la resolución de los conflictos que se desatan en su seno y la necesidad de preservar

el territorio, áreas que justifican la existencia misma del Estado. Sabido es que éste tiene como misión principal la protección de la seguridad interna y externa de la sociedad y, por supuesto, de las personas, para cuyo cumplimiento organiza e implementa un conjunto de actividades que terminan configurando el aparato del Estado. Se explica, por ello, que la mayoría de las materias reunidas en este grupo respondan a competencias privativas y exclusivas del nivel central del Estado, excepción hecha de la “seguridad ciudadana”, que podría involucrar a los cuatro niveles territoriales de gobierno.

Finalmente, las materias del Grupo V (“Bienes concretos y disposición de bienes públicos”) están directamente relacionadas con la administración de bienes materiales en las distintas unidades territoriales del país, tales como aprovechamiento de recursos naturales, construcción de infraestructura física, expropiación de bienes privados, organización de empresas públicas y otras semejantes. En este grupo deben distinguirse los bienes concretos cuya reserva competencial deposita en un nivel de gobierno, especialmente el central, las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, las que se traducirán en el régimen, las políticas y las formas concretas de uso y aprovechamiento de esos bienes. Este es el caso de los recursos naturales estratégicos y de las armas de fuego, para citar dos ejemplos. Prácticamente con el mismo alcance competencial operarán los “fondos fiduciarios, de inversión y mecanismos de transferencia de recursos” en los niveles departamental, municipal e indígena originario. Otros dos conjuntos de materias se incluyeron en el grupo: las que giran en torno a la elaboración y ejecución de proyectos concretos, cuyos productos son bienes concretos, y aquellas otras cuya gestión dependerá de competencias concurrentes, vale decir que su dimensión normativa saldrá de decisiones adoptadas en el nivel central, pero su fase operativa se definirá en niveles subnacionales.

4. Gradualidad competencial

Al calor de los mandatos de la Tercera Parte de la Constitución, el régimen de las autonomías se basa, entre otros, en el principio de gradualidad⁵. Gracias a él, cada uno de los departamentos autónomos, municipios y TIO tiene la libertad de asumir la gestión de todas y cada una de las materias puestas a su disposición en el catálogo constitucional respectivo, o sólo de algunas de éstas. Cualquiera que fuese la decisión que adoptasen, ésta tendrá consecuencias sustanciales para el desempeño del gobierno territorial y para la calidad de los servicios públicos.

La gradualidad puede expresarse también bajo otra modalidad, por lo menos teóricamente. Sabemos que las materias son complejas y multidimensionales; pues bien, el principio de gradualidad autoriza a los gobiernos subnacionales a asumir la responsabilidad sólo sobre algunas dimensiones de una materia determinada y no sobre todas las que podría asumir según el mandato constitucional o legal.

Pero, ¿qué pasa con aquellas materias que los gobiernos subnacionales decidieran no asumir? La pregunta involucra dos aspectos concomitantes: ¿qué sucede con los bienes, servicios o actividades dejados de lado? Y, al mismo tiempo, ¿qué acontece con la titularidad o propiedad de la materia y de las competencias respectivas? En el primer aspecto, si la población demandara la provisión de un bien o servicio concreto cuya atención no puede ser asumida por un nivel territorial o por algunos gobiernos de ese nivel,

⁵ Ver el artículo 270 de la Carta Magna.

podría producirse una transferencia o delegación formal —mediante acto administrativo concertado—o una intervención de facto —transitoria, por tanto— del nivel central o de otra instancia de gobierno, poniendo en acción de ese modo los principios de solidaridad y complementariedad, o de algo semejante al principio de subsidiariedad a la inversa.

Y en relación con la titularidad de las materias que, en virtud del principio de gradualidad, no son asumidas, puede afirmarse categóricamente que las entidades territoriales no la pierden en ningún caso. Les pertenece por mandato irrevocable de la Constitución y en los términos que ésta establece, incluidos los principios de voluntariedad y gradualidad. Por ello, en el futuro, una vez que hayan sido superadas las debilidades o impedimentos, o cuando los actores involucrados lo consideren conveniente, los gobiernos subnacionales pueden hacerse cargo de las materias que dejaron pendientes.

En todo caso, el Estatuto Autonómico es el instrumento que define qué materias serán atendidas por el gobierno autónomo y con qué alcance, ya sea que se haya hecho uso del principio de gradualidad o sin su cobertura. En el caso de las materias postergadas, llegado el momento, la entidad territorial únicamente tendrá que reformar su carta institucional para incorporarlas a sus actividades ordinarias y rutinarias.

Para cerrar las reflexiones hasta aquí desarrolladas, cabe llamar la atención sobre el hecho de que ninguno de los dispositivos y mecanismos previstos en la Constitución para viabilizar la implementación práctica de las autonomías en Bolivia funcionará eficientemente si no viene acompañado de medidas adecuadas en el ámbito financiero. Cualquier sistema administrativo, por simple que sea, para cumplir su misión requiere contar con un flujo permanente y garantizado de ingresos capaz de cubrir los costos del ejercicio de sus competencias. Al aprobar la nueva Constitución hemos optado por un modelo complejo que ofrece soluciones a las grandes demandas que plantean la pobreza, la secular discriminación y el pluralismo en Bolivia. Tenemos a la mano las soluciones pero, al parecer, sus costos serán elevados. El desafío está planteado. Los que quieran asumirlo sólo tienen que actuar, allí donde se encuentren y donde el proceso los ubique.

Apuntes adicionales a la parte I

Estas notas responden las interrogantes planteadas el mes de febrero de 2010 por los técnicos de la FAM-Bolivia y del Ministerio de Autonomías al documento de la consultoría. A continuación se reproducen las preguntas, seguidas de sus respectivos comentarios.

1. ¿Puede producirse transferencia o delegación de las potestades reglamentaria y ejecutiva, en una materia determinada, por razones distintas a debilidades institucionales que impiden su ejercicio satisfactorio? Es decir, ¿buscando mejorar la gestión pública?

Al formular la pregunta, los técnicos de la FAM-Bolivia deslizan el supuesto de que las competencias exclusivas podrían ser objeto de transferencia hacia arriba u horizontalmente. Varios aspectos deben ser considerados para responder esta pregunta:

- 1.1 Se denomina “transferencia” y/o “delegación” a aquellos actos administrativos deliberados mediante los cuales se encomienda a una o varias instancias administrativas el ejercicio de ciertas potestades, funciones y atribuciones sobre

una materia competencial determinada (regímenes, políticas, servicios, bienes concretos, etc.). Supone, por parte de quien se desprende de sus facultades, la evaluación de la calidad de la gestión de la materia en cuestión y la adopción de decisiones administrativas concretas; supone también aceptación de parte de quien asumirá las potestades y funciones. Difícilmente podrían producirse transferencias o delegaciones inconsultas.

1.2 El principio de gradualidad no implica transferencia, sino simplemente decisión de no gestionar determinada materia. La intervención de otra entidad territorial se produce si y sólo si la ausencia de la materia afecta a la población o a sectores de ésta, al punto de que exigen el suministro, lo que podría producirse en el caso de los servicios. Desatado el conflicto, su solución podría encontrarse a través de una transferencia o delegación formal (mediante acto administrativo concertado) o de una intervención de facto, transitoria por tanto, de otra instancia de gobierno.

1.3 La transferencia o delegación puede producirse en una de dos direcciones:

- (a) De “arriba hacia abajo”, situación en la que caben también dos escenarios diferentes:
 - (i) De nivel territorial a nivel territorial. En este caso la decisión involucra a todos los gobiernos del nivel que recibe la transferencia. Por ejemplo, del nivel nacional se remiten las actividades a los nueve gobiernos departamentales, o del gobierno departamental a todos y cada uno de los gobiernos municipales de su jurisdicción.
 - (ii) De gobierno a gobierno. Es decir, no involucra a todos los gobiernos del nivel que recibe. Por ejemplo, el Gobierno nacional transfiere o delega la gestión de una materia a los gobiernos departamentales de La Paz y Santa Cruz, considerando las fortalezas de ambos, pero no hace lo mismo con los restantes siete gobiernos departamentales.
 - (iii) Esta modalidad tiende a introducir mayor heterogeneidad y asimetrías en la administración pública, lo que en el mediano y largo plazo podría generar más problemas que los que busca resolver.
- (b) De “abajo hacia arriba”. Teóricamente, estas transferencias o delegaciones podrían producirse cuando un gobierno decide aplicar el principio de gradualidad a una materia y la población demanda la provisión del bien público. En estos casos, sólo parece caber el escenario de transferencias de gobierno a gobierno, dado que las debilidades y decisiones, por ejemplo, de un gobierno departamental, no tienen por qué afectar u obligar a hacer lo mismo a los otros ocho departamentos. No debe olvidarse aquí que se requiere también la aceptación del gobierno que recibe las obligaciones.

Con estos elementos de juicio podemos encarar la respuesta a la pregunta 1. Sí, pueden darse las transferencias o delegaciones de potestades, funciones y atribuciones buscando mejorar la calidad de la gestión pública y de los servicios, para lo que se busca aprovechar las fortalezas de determinado nivel territorial o de ciertos gobiernos.

Cuando la transferencia se produce de “arriba hacia abajo”, se estaría aplicando el principio de subsidiariedad que, visto desde esta perspectiva, operaría en sentido inverso al de gradualidad. Pero si la remisión se produjera de “abajo hacia arriba”, intervendrían los principios de solidaridad y complementariedad, o de algo semejante al principio de subsidiariedad en reversa.

Estas transferencias o delegaciones están contempladas en la Constitución en los artículos 297.II, 300.III y 302.II, y especialmente en el 301. El fundamento para la creación de regiones y para transferirles competencias es, precisamente, el mejor servicio.

2. ¿Implica la promulgación de leyes por el presidente del Estado la existencia de un rol suficiente, en las competencias compartidas, para el Órgano Ejecutivo del nivel central?

La respuesta es ¡no! Según los artículos 163.8 y 164 de la Constitución, la promulgación es un paso propio del procedimiento legislativo. Por tanto, la ausencia de rol del Órgano Ejecutivo (no del Presidente) es posterior a la promulgación, en las fases de la reglamentación y ejecución.

3. Por otro lado, los técnicos de la FAM-Bolivia y del Ministerio de Autonomía solicitan una propuesta para el “restablecimiento de los mecanismos de balance y coordinación de poderes del nivel central y subnacional” en las competencias concurrentes.

El escenario C y el gráfico 9, presentados páginas atrás, contienen, precisamente, la propuesta solicitada por el organismo asociativo municipal y por el Ministerio. Citemos aquí un ejemplo de cómo operarían escenarios como éste en casos concretos. Entre las competencias concurrentes figuran los “proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos” (artículo 299.II.9 de la Constitución). Al mismo tiempo, las “políticas de servicios básicos” forman parte de la lista de competencias exclusivas del nivel central (artículo 298.II.30) y, finalmente, los “Servicios básicos...” fueron inscritos entre las exclusivas del nivel municipal (artículo 302.I.40). De estas disposiciones se pueden deducir intervenciones múltiples que harán posible la concurrencia integral (como en el escenario C) en la ejecución de “proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos”, en los siguientes términos:

- (a) El nivel central, entre sus órganos Legislativo y Ejecutivo, aprobará un mínimo de normas básicas que orienten los servicios básicos en el país y, en ese marco, formulará las políticas a seguirse en el sector.
 - (b) En el nivel municipal, el Órgano Legislativo aprobará el régimen local de los servicios básicos, incluyendo las tasas, naturalmente en el marco de las normas generales y políticas establecidas por el nivel central. Y, por supuesto, el Ejecutivo municipal se encargará de la aplicación de unas y otras normas.
4. Los técnicos de la FAM-Bolivia y del Ministerio solicitaron también mayor desarrollo y precisión sobre el punto 3.3 de esta parte I, es decir sobre la Metodología para la identificación de los alcances competenciales variables.

La información solicitada se encuentra en la parte II de esta publicación, titulada Mapa competencial y competencias análogas.



Mapa competencial y competencias análogas

1. Objetivos

La Tercera Parte de la Constitución, a tiempo de delinear la “estructura y organización territorial del Estado”, se ocupa también de incorporar el régimen de las autonomías en el país, del cual interesa aquí destacar seis componentes:

1. Describe con claridad el alcance de la autonomía, determinando, a través de su artículo 272, que ella “implica la elección directa de sus autoridades [...], la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por [los] órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones”.
2. Deja sentados los principios que rigen la organización territorial del país y la organización y funcionamiento de las entidades territoriales autónomas. En relación a los objetivos de este estudio, interesa destacar aquí los principios de *voluntariedad y gradualidad*, dado que su aplicación práctica podría determinar configuraciones institucionales diferentes para unas y otras entidades territoriales (ver artículo 270).
3. Clasifica y define con claridad aceptable las competencias a ser ejercidas por las entidades autónomas (privativas, exclusivas, compartidas y concurrentes), dejando perfiladas, al hacerlo, las matrices de distribución de potestades que entraña cada una de ellas. Según vimos en la parte I de este libro, esas matrices suponen distribuciones y combinaciones diferenciadas de las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva (ver artículo 297).
4. Autoriza la organización de tres niveles subnacionales de gobiernos autónomos: departamental, municipal e indígena originario campesino. Pese a que la Constitución utiliza el denominativo de “autonomía regional”, las regiones están sometidas a condiciones que las ubican en situación harto diferente a la de los otros tres niveles (ver artículos 280.III y 301)⁶.
5. Funda las bases institucionales de los órganos de los gobiernos autónomos (ver los capítulos Segundo al Séptimo, artículos 277 a 296, de la Constitución).
6. Establece las materias y competencias que serán ejercidas por cada uno de los niveles de gobierno, asignándole a cada uno de estos catálogos competencias particulares (artículos 298 a 304).

Resumiendo, los gobiernos autónomos subnacionales ejercerán, en el ámbito de sus jurisdicciones, las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva sobre las materias enlistadas en los catálogos constitucionales respectivos. El ejercicio de esas potestades, sin embargo, responderá a combinaciones diferentes entre ellas, según se trate de competencias exclusivas, compartidas o concurrentes, tal y como define a éstas el artículo 279 de la Constitución.

* El mapa se encuentra en el plegable adjunto.

6 En este análisis no se aborda la cuestión regional, de la que nos ocuparemos en otro momento.

Se trata, en efecto, de *materias* no sólo de naturalezas disímiles, sino también de alcances diferentes. A nadie se le escapa, seguramente, que la fórmula “comercio exterior” es rotunda, abarca todos los componentes y facetas que integran el intercambio internacional de bienes y servicios, es decir sus componentes jurídicos, económicos, tributarios, institucionales, etc. Y otro, por supuesto, es el alcance de la “promoción del *empleo* y mejora de las condiciones laborales”, cuyos límites no llegan a abarcar la globalidad del empleo, visto éste como la materia involucrada.

Consideraciones semejantes pueden realizarse —continuando con los ejemplos— sobre los campos connotativos de la fórmula “elaboración y aprobación de planos y mapas [...]” contrastados con los de la materia denominada “servicios básicos y aprobación de las tasas correspondientes [...]”. Y así sucesivamente.

No cabe duda que cada uno de los ítems inscritos en los artículos 298, 299, 300, 302 y 304 de la Constitución cubre, si no todos, ciertos componentes de la materia respectiva y se asienta en una matriz de distribución competencial que asigna potestades y responsabilidades a las entidades territoriales autónomas y, dentro de éstas, a sus órganos de gobierno. Es ésta una complejidad del régimen constitucional de las autonomías que debe ser cuidadosamente analizada a la hora de su implementación práctica y, sobre todo, cuando se piense en la dimensión institucional de los gobiernos autónomos.

Partiendo precisamente de esa complejidad, los términos de referencia de la consultoría que origina este documento-informe exigen, entre otros, el cumplimiento de dos objetivos específicos:

1. Identificar las competencias análogas que se presentan entre los distintos niveles de gobiernos autónomos y precisar el alcance de cada una de ellas, proponiendo una estructura que les permita asumir la parte efectiva de la competencia que les corresponde.
2. Elaborar un mapa de competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas para el conjunto de gobiernos autónomos.

Para el abordaje de ambos objetivos, invirtiendo el orden de presentación de los mismos, se elaboró primero el mapa competencial, gracias al que, en un segundo momento, pudieron ser identificadas las “competencias análogas” asignadas a los distintos niveles de gobierno autónomo. Debe destacarse aquí que el mapa competencial, una vez aprobado por el Ministerio de Autonomía, es el instrumento que permite identificar los insumos para el cumplimiento de otros objetivos de los términos de referencia de la consultoría.

Si nos atenemos no sólo a la lógica interna de los términos de referencia, sino también a la enorme diversidad y complejidad de los catálogos competenciales, el mapa debió ser construido tomando en cuenta los resultados de los “talleres de coordinación con los ministerios sectoriales, autoridades de los gobiernos autónomos y representantes de la sociedad civil organizada”. Lamentablemente, por factores ajenos a la consultoría, explicables sobre todo desde la coyuntura política y el calendario electoral del país, esos talleres no pudieron ser llevados a cabo todavía, lo que obligó a realizar el mapeo competencial sin los materiales que se esperaba obtener en los eventos de coordinación. Es necesario poner de relieve, empero, que únicamente con el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda se pudo adelantar fructíferas tareas de coordinación, habiéndose sostenido reuniones con los equipos técnicos de los tres viceministerios que integran esa secretaría de Estado.

La decisión de levantar el mapa sin los insumos señalados se justifica porque sin él no sería posible cumplir los demás objetivos de la consultoría o, cuando menos, disminuiría sustancialmente la calidad de los productos en los que se plasman los objetivos, y porque el plazo del contrato de consultoría (seis meses) exige la entrega de los productos esperados.

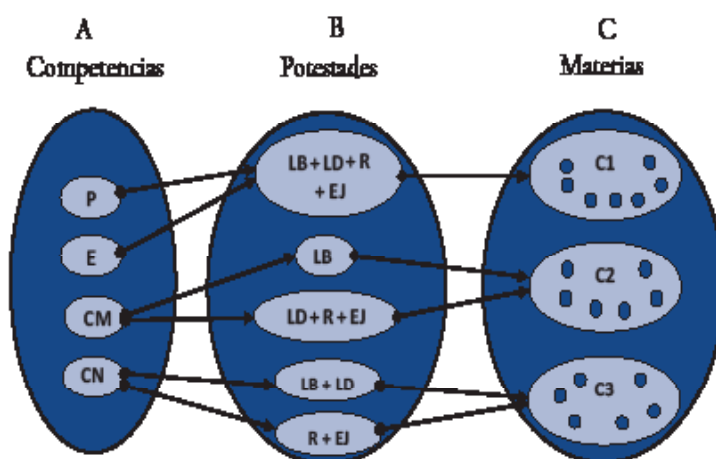
2. Mapa competencial

Para levantar un mapa de las competencias asignadas a los diferentes niveles de gobierno autónomos debe prestarse atención a las listas de los artículos 298, 299, 300, 302 y 304 de la Constitución. Sin embargo, es tal la amplitud y variedad de los ítems que forman parte de esos catálogos que, para realizar una lectura inteligible de ellos, se hace necesario discutir algunas cuestiones previas.

Teniendo en mente el marco conceptual desarrollado en la parte I de este libro, puede afirmarse que las competencias se configuran en función de dos componentes: el ejercicio de las potestades involucradas (legislativa, reglamentaria y ejecutiva) y su titularidad o propiedad, de manera tal que éstas se expresarían a través de combinaciones particulares entre ambos componentes. Cada tipo de competencias implica una matriz de distribución de las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, que autoriza su ejercicio a uno, dos o más sujetos o entidades territoriales autónomas.

Asumida la especificidad de los conceptos de materia y competencias, queda claro que los catálogos de los artículos 298, 299, 300, 302 y 304 de la Constitución, a tiempo de enlistar materias, disponen también que éstas serán gestionadas en el marco de determinado tipo de competencia, es decir, en función de una matriz particular de distribución competencial. El gráfico 10 ayuda a visualizar, aunque imperfectamente, las relaciones entre competencias, potestades y materias.

Gráfico 10
Competencias, potestades y materias



Donde:

P = Privativas
 E = Exclusivas
 CM = Compartidas
 CN = Concurrentes

LB = Legislación base
 LD = Legislación de desarrollo
 R = Reglamentación
 EJ = Ejecución

C1 = Catálogo o subconjunto 1
 C2 = Catálogo o subconjunto 2
 C3 = Catálogo o Subconjunto 3

Dijimos que los catálogos constitucionales enumeran materias de naturalezas diversas y, al mismo tiempo, les asignan alcances competenciales diferentes. Veamos, en una lista corta, algunos ejemplos reveladores de ambas características:

- Políticas de planificación y ordenamiento territorial (artículo 298.II.33).
- Elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial y uso del suelo... (ver artículos 300.I.5, 302.I.6 y 304.I.4).
- Otorgación de personalidad jurídica a organizaciones sociales, ONG, fundaciones y otras entidades (ver artículo 298.II.14 y 15 y artículo 300.I.12 y 13).
 - Régimen general de biodiversidad y medio ambiente (artículo 298.II.6).
 - Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones (artículo 299.I.2).
 - Servicios básicos y aprobación de las tasas correspondientes (artículo 302.I.40).
 - Hidrocarburos (artículo 298.I.18).

Esta lista corta de *competencias* revela varias particularidades. Comencemos analizando las dos primeras: la materia involucrada en ambas fórmulas es el ordenamiento territorial, quedando claro que la Constitución le encomienda al nivel central del Estado, en términos de exclusividad, la formulación y aprobación de las políticas de planificación y ordenamiento territorial, mientras que la elaboración y ejecución de los planes concretos de ordenamiento territorial y uso del suelo, ubicadas en la fase operativa, quedan en manos de los gobiernos departamentales, municipales e indígena originarios, los que, por supuesto, deberán ajustarse a las políticas establecidas por el Estado central. Por medio de fórmulas como éstas, la Constitución distribuye entre diversos niveles de gobierno las potestades y actividades con las que se despliega en la práctica la materia en cuestión. De ese modo, ciertas dimensiones de la materia quedan en manos de un nivel de gobierno y otras funciones bajo responsabilidad de otro u otros sujetos competenciales. El alcance de las competencias es, en consecuencia, diferente. Nótese que este diagnóstico se tornaría aun más complejo si asumiéramos, retrocediendo un paso adicional, que la materia en realidad es *la tierra y el territorio*... pero valga el análisis anterior como ejemplo.

Prestemos atención ahora a las naturalezas diferentes de las restantes materias de la lista corta. La “otorgación de personalidad jurídica” a personas colectivas es un mero acto administrativo, resultado del ejercicio de una función pública, mientras que el establecimiento del “régimen general de recursos hídricos y sus servicios” implica la aprobación de normas jurídicas que, a su vez, suponen definiciones técnicas, políticas, económicas, institucionales, etc. La naturaleza de ambas materias, en verdad, es absolutamente diversa. Y lo es más todavía la de los “servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones”, que implica múltiples actividades destinadas a viabilizar su suministro a la población. Por último, a la complejidad multifacética de estos últimos debe añadirse el hecho del uso y agotamiento de un bien público que implica la explotación de los hidrocarburos, lo que rodea a la naturaleza de esta materia de particularidades propias. En síntesis, en el primer caso se trata de un acto administrativo; en el segundo, de decisiones diversas y de la aprobación de normas legales concretas (régimen); el tercer ejemplo versa sobre suministro de servicios, en tanto que el último (hidrocarburos) consiste en el uso y aprovechamiento de bienes públicos preceaderos.

Pero las diferencias no quedan ahí. A las naturalezas disímiles deben añadirse alcances competenciales asimismo diversos. Nótese, por ejemplo, que el “régimen general de biodiversidad y medio ambiente” deja abierta la definición del régimen o regímenes particulares para otros niveles de gobierno o instancias de decisión. Ni qué decir de los hidrocarburos, vistos como una materia en sí misma, rodeada por tanto de plenitud e integralidad, y bajo potestad del Estado central, lo que no sucede con los servicios de telecomunicaciones, cuyo desarrollo legislativo, reglamentación y ejecución quedan en manos de los gobiernos departamentales, en tanto que, por responder a *competencias compartidas*, la legislación base o régimen general será fijado por el nivel central del Estado.

No cabe duda que los catálogos de los artículos 298, 299, 300, 302 y 304 de la Constitución enumeran materias con naturalezas y contenidos diferentes, que serán gestionadas en función de repartos y alcances competenciales consecuentemente diversos. Se trata, por ello, de catálogos altamente heterogéneos, que exigen la introducción de criterios ordenadores capaces de agrupar las materias en categorías más o menos similares. Se decidió, por ello, realizar el mapeo de las competencias enlistadas en la Constitución reagrupando las materias en cinco categorías:

- I. los regímenes, generales y particulares;
- II. las políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas;
- III. los servicios públicos;
- IV. las materias que resultan del ejercicio del poder estatal y de actividades públicas;
- V. bienes concretos y disposición de bienes públicos.

El criterio ordenador del reagrupamiento de las materias no es otro que la naturaleza de las competencias. Las categorías implican una *escala de materialidad*, por decirlo de algún modo. En el grupo I fueron aglutinadas las competencias cuyo alcance es establecer las reglas que orientan y definen la vida práctica de las *materias*, es decir, los regímenes. En el grupo II, otras capacidades reguladoras e instrumentos de gestión pública, como son las políticas, aunque no ya en el rango de los regímenes, y así sucesivamente hasta el grupo V, integrado por bienes concretos que, como un todo, asumen la condición de materias. Las categorías, en consecuencia, van del plano normativo y formal hasta el terreno concreto de los objetos y bienes.

Las categorías permiten visualizar los alcances competenciales diferentes de las *materias* enumeradas en los catálogos, tanto en sentido horizontal cuanto en una perspectiva vertical. En el plano horizontal queda claro, seguramente, que la potestad de establecer el régimen de una materia tiene un alcance mayor que el de la formulación de las políticas, las que, en todo caso, suponen un régimen preestablecido, al margen de cuán completo sea éste. No cabe duda, en la misma línea de razonamiento, que el suministro de servicios se realiza a través de múltiples actividades técnicas y económicas ubicadas en un plano enteramente operativo, y que su organización y funcionamiento dependen de las normas y políticas que las rigen. Apreciaciones semejantes caben, por supuesto, en relación con las materias que resultan del mero ejercicio del poder estatal, la mayoría de las cuales responden a competencias privativas y exclusivas del Estado central, excepción hecha de sólo cuatro de ellas, conforme veremos más adelante. Y, finalmente, en lo que hace a los bienes concretos, al adjudicar la Constitución la totalidad de un bien a un nivel de gobierno, implícitamente establece en él las políticas y el régimen, así como su uso, disposición y aprovechamiento.

En la perspectiva vertical, el reagrupamiento de las *materias* ayudó a visibilizar la presencia de los dos ejes de distribución de competencias y potestades: el eje territorial y el funcional. Veamos el primero. Las definiciones constitucionales de los tipos de competencias y las fórmulas utilizadas en los ítem de las listas competenciales determinan que territorialmente la potestad de establecer los regímenes que orientan el funcionamiento de las diferentes materias quede en manos del nivel central del Estado, aunque en algunas de éstas esa facultad se limite a la aprobación de las reglas más generales (“régimen general”). El mapeo competencial con los criterios descritos contribuyó también a percibir que algo semejante sucede con la facultad de formular y aprobar las políticas sectoriales: el diseño constitucional tiende a dejar en el Estado central la definición de éstas, pero abre también las puertas para la formulación de políticas subnacionales en algunas materias. Identificada la topología de los poderes decisionales (regímenes y políticas), es decir, la ubicación territorial de la facultad de tomar las decisiones principales en unas y otras materias, resultó tarea menos compleja entender las matrices de distribución competencial que subyacen en las otras tres categorías de materias (ejercicio del poder estatal y de actividades públicas, suministro de servicios y disposición de bienes públicos).

En el eje funcional, el reagrupamiento de las *materias* posibilita percibir que cada una de ellas responde también a componentes internos de orden jurídico, técnico, administrativo e institucional, los que dependen de las funciones materiales y se encuentran íntimamente vinculados con las potestades que integran las competencias. El componente jurídico no es sino la materialización de la función normativa que, a su vez, emana del ejercicio de la potestad legislativa. El componente técnico, por su parte, depende de la naturaleza de la materia, determinando la mayor o menor complejidad de la gestión. Puede decirse, en consecuencia, que el componente técnico modela la función administrativa, incluyendo la dimensión económica, cuyas particularidades deberán ser consideradas por el componente institucional. Estas tres funciones (técnica, administrativo-económica e institucional) se configuran a través del ejercicio de las potestades reglamentaria y ejecutiva. Por tanto, lo que en realidad reparten las matrices de distribución de competencias que subyacen en los catálogos de los artículos 298, 299, 300, 302 y 304 de la Constitución son los componentes o funciones que integran cada una de las materias involucradas, funciones y componentes que operan el despliegue práctico de las mismas. La visualización de este eje funcional, por lo demás, es el elemento que permite asumir la enorme importancia práctica de los repartos competenciales, así como los impactos materiales que podrían desencadenar eventuales modificaciones introducidas en las matrices de reparto.

No debe perderse de vista aquí que los “regímenes” son los que delimitan las funciones administrativa, económica e institucional de las *materias*, misión que no podrían realizar si no tuvieran un brazo fuertemente anclado en la potestad legislativa. Naturalmente, el núcleo particular de sentido de cada régimen depende del componente técnico de la materia en cuestión, de su naturaleza. Funcionalmente, el ordenamiento de una materia y su implementación práctica comienzan en el o los instrumentos que establecen el “régimen” de la misma.

Para concluir estas notas sobre el marco conceptual que sostiene al mapa competencial, cabe llamar la atención sobre algo que, con seguridad, es una de las consecuencias más importantes de la metodología utilizada. Sabemos ya que el reagrupamiento de las *materias* condujo a visualizar, casi gráficamente, los alcances diferenciados que caracterizan a cada

una de las categorías competenciales del mapa, tanto en la perspectiva horizontal cuanto en la vertical. Sabemos también que ese reagrupamiento fue el que permitió visualizar los ejes territorial y funcional de los repartos competenciales. Ahora bien, develada así la enorme complejidad que subyace a las matrices de distribución competencial, por encima y a través de los ejes de administración territorial y funcional, conviene reiterar también la conclusión de que la gestión de las materias asignadas a los diferentes niveles de gobierno deberá esforzarse por respetar siempre la vigencia del principio de integralidad. Sin el imperio permanente de este principio, los peligros de fractura y de ineficiencia que podrían rodear a la administración pública del país (central, departamental, municipal e indígena originaria) amenazan con ser grandes.

Pues bien, teniendo en mente el marco conceptual delineado anteriormente, veamos ahora los elementos centrales que caracterizan a las categorías competenciales del mapa.

Grupo I. Regímenes, generales y particulares

Varias materias enlistadas en los catálogos competenciales de la Constitución usan el vocablo ‘régimen’. Eso sucede, para citar unos cuantos ejemplos, en los textos siguientes:

- Régimen aduanero (competencia privativa nacional, artículo 298.I.4)
- Régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones (competencia exclusiva nacional, artículo 298.II.2)
- Régimen electoral departamental y municipal (competencia compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, artículo 299.I.1)

Una pregunta central surge frente a los textos anteriores: ¿a qué se denomina “régimen”? Dejamos dicho en la parte I de este documento que se denomina así al conjunto de principios, normas, procedimientos y organismos que rigen una materia o actividad determinada. Es un concepto globalizador que abarca las dimensiones normativa, institucional y procedimental⁷

El texto constitucional habla, en unos casos, de “régimen general”, y en otros de “régimen” a secas, pudiendo deducirse que con esta última fórmula lacónica se estaría refiriendo a regímenes sectoriales de alcance completo, es decir, con disposiciones generales y particulares. Queda claro que, a la inversa, cuando la Constitución adjudica a algún nivel de gobierno el establecimiento del “régimen general”, está asignando implícitamente a otro nivel de gobierno —o podría ser el mismo, pero a un órgano de gobierno diferente— la potestad de aprobar el “régimen particular”.

En los catálogos de las competencias compartidas y concurrentes (artículo 299, párrafos I y II) figuran algunas materias que implican también la aprobación de regímenes, aunque el texto constitucional no es explícito en el reparto competencial. Veamos dos ejemplos: el numeral 4 del párrafo I incluye los “juegos de lotería y de azar” entre las competencias compartidas y, por su parte, el numeral 8 del párrafo II enumera los “residuos industriales y tóxicos” entre las competencias concurrentes. Resulta incuestionable que ambas materias no pueden ser aplicadas en la práctica sin contar con regímenes particulares.

⁷ Ver *supra* pag. 33. El concepto de régimen fue también discutido, con algunas variantes, en dos trabajos nuestros anteriores: (Böhrt, 2009a, p. 34 y (Böhrt, 2009b, pp. 61 y 62).

Si esa es la situación, ¿a quién corresponde establecer esos regímenes? En el caso de los juegos de lotería y de azar, por ser una competencia compartida, la legislación base será aprobada por el nivel nacional, mientras que la legislación de desarrollo lo será por uno o más niveles subnacionales de gobierno. Ergo, el régimen general de los juegos de lotería y azar es resorte del nivel central del Estado, en tanto que los gobiernos departamentales podrán diseñar y sancionar los regímenes particulares⁸. Y tratándose de los residuos industriales y tóxicos, por estar sometidos a competencias concurrentes, la legislación completa queda en manos del Estado central, cuyos titulares, en consecuencia, establecerán el “régimen completo”.

Estos dos ejemplos sirven para dejar en evidencia los razonamientos que condujeron a la construcción de la primera categoría de materias que forma parte del mapa competencial. En las filas del grupo aparecen tanto los regímenes explícitamente mencionados en la Constitución, como los que deben ser deducidos de repartos competenciales que, en términos implícitos, suponen la aprobación de regímenes formales. En ambos casos, el mapa se dio el trabajo de identificar su alcance (régimen general o específico).

Grupo II. Políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas

En los artículos 298.I.17, 298.II.23, 299.II.6, 300.I.20 y 302.I.4, a la letra y “respectivamente”, se lee:

- Política general sobre tierras y territorio, y su titulación (competencia privativa nacional).
- Política fiscal (competencia exclusiva nacional).
- Frecuencias electromagnéticas en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de las políticas del Estado (competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas).
- Políticas de turismo (competencia exclusiva departamental).
- Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales en el marco de las *políticas* nacionales (competencia exclusiva municipal).

Siguiendo el método utilizado en el grupo anterior, respondamos primero a la pregunta: ¿qué es una política? Repitamos acá lo dicho en la primera parte: “corrientemente se denomina política o políticas a las líneas de acción o directrices que se adoptan en una materia determinada, precisando los objetivos a alcanzar, el orden de despliegue de las acciones, los recursos involucrados y la población objetivo. El diseño de las políticas suele incluir metas e indicadores de medición del cumplimiento de los objetivos y metas”⁹.

También en el caso de las políticas, unos pasajes de la Constitución hablan de “políticas generales” de algún sector, en tanto que otros utilizan el vocablo totalizador de “política”, aunque siempre referido a un sector determinado, por supuesto. Caben aquí razonamientos semejantes a los realizados en el caso de los regímenes sobre las relaciones entre las políticas generales y las específicas o particulares, así como los repartos competenciales explícitos e implícitos a que dan lugar. Conviene, no obstante, añadir una consideración importante: tanto los regímenes como las políticas son algo diferente a la materia sobre la que se aplican.

8 En este caso y en otros parecidos deberá discutirse si se reconocerá la misma potestad a los niveles municipales, regionales e indígena originarios.

9 Ver supra p. 33.

Esa independencia relativa de las materias en relación a los regímenes y políticas es lo que facilita que en los repartos competenciales de la Constitución, en varios casos, la materia haya quedado en manos de un nivel de gobierno, y en otro distinto la definición del marco normativo-institucional y de las políticas¹⁰.

La formulación y aprobación de políticas supone el ejercicio de la potestad legislativa; no obstante, los razonamientos que las sustentan se vinculan sobre todo a actividades prácticas y operativas. Debido a este motivo, vistas las materias de este grupo desde la dimensión institucional y de la gestión pública, éstas implican sobre todo información y presencia de un aparato técnico administrativo.

Además de las políticas, en el Grupo II fueron incluidos otros instrumentos y actividades técnicas y económicas, tales como la elaboración de estadísticas, la contratación de deuda pública, el catastro y otras técnicas, más por el parentesco teórico con las políticas —que no son sino otro tipo de instrumentos—. Algunas de estas materias podrían ser reclasificadas en los otros grupos.

Grupo III. Servicios y suministro de servicios

Este grupo se ubica en un nivel de abstracción menor que los anteriores (regímenes y políticas). Reúne conjuntos de acciones concretas que implican movimientos y cambios materiales en la sociedad. Pero, ¿a qué se denomina “servicio”? Lo dijimos anteriormente: este nombre sirve para referirse a organizaciones sociales dedicadas a realizar actividades por encargo de otras personas o a suministrarles algún bien para satisfacer ciertas necesidades, utilizando en ese cometido importantes recursos materiales, financieros y humanos. Se trata, por ello, de actividades y organizaciones sociales estructuradas bajo modalidades diversas y crecientemente complejas.

En el grupo aparecen enlistados trece servicios, obviamente todos ellos mencionados en la Constitución:

1. Educación
2. Salud
3. Servicio postal
4. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria
5. Transporte terrestre, aéreo, fluvial y otros semejantes
6. Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones
7. Servicio meteorológico
8. Protección de cuencas
9. Energía eléctrica urbana
10. Alumbrado público
11. Servicios básicos (agua, alcantarillado)
12. Aseo urbano y manejo y tratamiento de residuos sólidos
13. Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, etc.

10 No puede dejar de señalarse que, en todo caso, la cercanía entre régimen y materia parece ser más estrecha que la existente con las políticas. Las materias tienden a confundirse con sus regímenes porque sin ellos podrían reducirse a su materialidad inerte. El régimen es el que convierte a la materia en un concepto jurídico, lo que no sucede con las políticas, que son sólo directrices de acción.

Naturalmente, cada uno de estos servicios será gestionado en función de una matriz particular de reparto competencial, tanto desde el punto de vista territorial como funcional.

Grupo IV. Ejercicio del poder estatal y actividades públicas¹¹

Las *materias* enlistadas en este grupo resultan del cumplimiento del poder público. Como se sabe, el Estado encuentra justificación para su existencia en función de la preservación de la cohesión interna de la sociedad y de la resolución de los conflictos que se desatan en su seno, así como en la necesidad de preservar su territorio. El Estado es el encargado de velar por la seguridad interna y externa de la sociedad y, por supuesto, de las personas, para cuyo cumplimiento organiza e implementa diversas actividades. El nivel de abstracción en el que se encuentran definidas estas materias es semejante al del grupo anterior.

En suma, existen en la sociedad varias actividades y servicios que resultan del mero ejercicio del poder estatal. Por ello, se explica que la mayoría de las materias de este grupo respondan a competencias privativas y exclusivas del nivel central del Estado. Prácticamente la única excepción a esta regla de entre las materias de vuelo nacional parece ser la “seguridad ciudadana” que, por razones fáciles de entender, aparece registrada en los cuatro niveles territoriales de gobierno.

Grupo V. Bienes concretos y disposición de bienes públicos¹²

Las *materias* que figuran en este subconjunto, como su nombre lo indica, son concretas. Se trata de la administración de bienes materiales, desde recursos naturales estratégicos hasta la construcción de la infraestructura física en las diferentes unidades territoriales del país.

Tratándose de bienes concretos, cuando quedan en manos del nivel central del Estado, la fórmula utilizada por la Constitución implica la reserva competencial del bien en cuestión como una totalidad, es decir que todas las dimensiones y funciones de ese bien quedan bajo competencia del nivel nacional. En esa situación se encuentran especialmente los hidrocarburos, otros recursos naturales estratégicos y las armas de fuego y explosivos. La reserva competencial plena se explica porque el nivel nacional es el titular de las potestades legislativa y reglamentaria, las que se traducirán en el régimen, las políticas y las formas concretas de uso y aprovechamiento de esos bienes.

Bajo condiciones semejantes podrán crearse y administrarse los “fondos fiduciarios, de inversión y mecanismos de transferencia de recursos” en los niveles departamental, municipal e indígena originario. En este caso se trata de la disposición de recursos financieros públicos, cuyas decisiones serán adoptadas en el ejercicio de competencias exclusivas.

En el grupo se incluyeron otros dos grupos de materias: aquellas que consisten en autorización para elaborar y ejecutar proyectos concretos, que se traducen lógicamente en bienes públicos, y aquellas otras que se asientan en concurrencias competenciales, por lo que la dimensión normativa de esos bienes dependerá de decisiones adoptadas en el nivel nacional, en tanto que la fase operativa de los mismos responderá a resortes subnacionales.

11 Ver supra pág. 33- 34.

12 Ver supra pág. 34.

El mapa, en suma, permite realizar lecturas cruzadas de materias, competencias, el alcance de éstas y los titulares de las mismas. La desagregación entre regímenes, políticas y la dimensión operativa de las diferentes materias es el dispositivo metodológico que hace posible la visualización de las diferentes dimensiones y funciones que integran las materias, así como los repartos competenciales diseñados para cada una de éstas. El mapa, finalmente, ayuda a traducir el lenguaje constitucionalista a códigos técnico-administrativos más próximos a la gestión pública. El *idioma* constitucional nos habla de potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva; el mapa, en cambio, recodifica esas potestades en regímenes, políticas y dimensión operativa.

La lectura del mapa debe realizarse tomando en cuenta las siguientes guías formales. El mapa contiene los cuatro tipos de competencias catalogados por la Constitución, es decir, las privativas, las exclusivas, las compartidas y las concurrentes. En las filas de la matriz se encuentran todas y cada una de las materias enlistadas en los artículos 298, 299, 300, 302 y 304 del texto constitucional, las que, como efecto de la metodología utilizada, fueron reagrupadas en función de las cinco categorías recién descritas. Los números inscritos en el lado derecho de cada una de las columnas señalan el artículo, el párrafo y el número de ítem con el que la respectiva materia se encuentra registrada en la Constitución. En las columnas de la matriz aparecen los niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal e indígena originario), adecuadamente resaltados sobre fondo rojo.

Para facilitar la lectura y comprensión del mapa se introdujeron viñetas que preceden a las materias, ubicadas en el lado izquierdo de las columnas. La misión de cada una de ellas se detalla a continuación:

- Denota las competencias privativas y exclusivas nacionales y las exclusivas de los gobiernos departamentales, municipales e indígena originario campesinos.
- ❖ Señala las competencias compartidas de los cuatro niveles de gobierno.
- ✓ Indica que se trata de las competencias concurrentes de los cuatro niveles.
- Marca a las competencias municipales asumidas por los pueblos indígenas originarios en virtud del mandato del artículo 303.I de la Constitución.

Otro recurso para facilitar la lectura del mapa fue la utilización del color rojo. Mediante ese resaltado se buscó destacar:

1. Las competencias privativas del nivel nacional, en cuyo caso se pintaron de rojo las viñetas, a la izquierda, y la referencia del artículo, párrafo y numeral, a la derecha de las columnas.
2. Los regímenes y las políticas que, sin estar mencionados como tales en los catálogos constitucionales, se encuentran implícitos en ellos o pueden ser deducidos de los mismos. Veamos dos ejemplos: (i) en los casos en los que el catálogo constitucional habla de “régimen general”, implícitamente está prevista la existencia de uno o varios “regímenes particulares”; (ii) entre las competencias compartidas y concurrentes figuran algunas materias cuyo régimen será establecido por el nivel nacional, dado que, por definición, la potestad legislativa se encuentra en manos de éste.

3. Otros casos y referencias que se explican por sí solos en el texto del mapa.

A continuación analizaremos uno de los productos que, gracias al mapa, se visualiza casi topográficamente: las llamadas “competencias análogas”.

3. Competencias análogas y materias recurrentes

El mapa muestra que varias materias aparecen en los catálogos de dos o más niveles de gobierno. En algunos casos, sin embargo, conforme veremos a continuación, se trata en realidad de componentes diferentes de las materias y, por tanto, de competencias disímiles. Para evitar, precisamente, la confusión entre unos y otros casos, en este documento se utilizan los conceptos de “materias recurrentes” y “competencias análogas”.

Denominamos competencias análogas a aquellas distribuciones competenciales en las que una *materia* es asignada a los cuatro niveles de gobierno, o al menos a tres, con alcances competenciales semejantes. Esos repartos potestativos requieren de atención especial porque pueden dar lugar a conflictos competenciales y a duplicación, e incluso multiplicación, de gastos, además de la dispersión y pérdida de esfuerzos consecuentes. En tanto que en aquellos casos en los que, aunque aparezca una materia en los catálogos de varias entidades territoriales, el reparto competencial entre éstas no es el mismo, hablamos de “materias recurrentes”. Las competencias análogas, en consecuencia, implican recurrencia, lo que, por el contrario, no sucede con las materias repetidas. Puede afirmarse entonces que todas las competencias análogas son, al mismo tiempo, recurrentes, pero no todas las materias recurrentes implican analogía competencial.

Así, conozcamos primero el listado completo de materias que figuran en todos o casi todos los catálogos competenciales. Un total de treinta materias, o componentes de ellas, figuran en los catálogos de tres o más niveles de gobierno¹³, conforme aparece en la tabla 1 siguiente. Una lectura atenta de la lista muestra que no a todas subyacen repartos competenciales semejantes, ni todas anuncian conflictos por duplicidades competenciales. Al menos 22 de ellas, explícitamente o de manera implícita, se encuentran territorialmente delimitadas o la reserva de potestades separa claramente a sus titulares o contienen un mecanismo que distingue los componentes de las materias y las asigna a sujetos diferentes.

13 Existen algunas más que no fueron incorporadas a la tabla porque o se trata de cuestiones de régimen interior (“Elaborar su Estatuto o Carta Orgánica”) o de elaboración y ejecución de proyectos particulares, como los siguientes casos:
proyectos de infraestructura de apoyo a la producción,
proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía,
promoción y desarrollo de proyectos y políticas para la adolescencia y niñez, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad,
proyectos hidráulicos y energéticos,
proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos, y algunos otros más, siempre semejantes a los anteriores.

Tabla 1
Materias recurrentes

Nº	Materia	Niveles de gobierno				Artículos
		Nacional	Departamental	Municipal	IOC	
1	Creación de empresas públicas	x	x	x	x	299.I.12, 299.II.28, 304.I.29 y 304.I.26
2	Planificación del desarrollo	x	x	x	x	299.I.22, 304.I.32, 302.I.42 y 304.I.2
3	Creación y modificación de tributos	x	x	x	x	299.I.19, 304.I.22 y 304.I.19
4	Construcción, mantenimiento y administración de carreteras	x	x	x	x	299.II.9, 304.I.7, 302.I.7 y 304.II.6
5	Sistemas de educación y salud	x	x	x	x	299.II.17 y 299.II.2
6	Áreas protegidas	x	x	x	x	299.II.19, 302.I.11 y 304.I.7
7	Transporte terrestre, fluvial, ferroviario y otros modos	x	x	x	x	299.II.32, 304.I.9 y 302.I.18
8	Expropiación de inmuebles	x	x	x	x	299.II.26, 304.I.23 y 302.I.14
9	Fondos fiduciarios, de inversión y otras transferencias	-	x	x	x	304.I.27 y 304.I.26
10	Planificación y promoción del desarrollo humano	-	x	x	x	304.I.2, 302.I.2 y 304.I.2
11	Electoral	x	x	x	x	299.I.1 y 304.I.25
12	Relaciones internacionales	x	x	x	x	299.I.3 y 304.II.1
13	Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones	x	x	?	?	299.I.2
14	Frecuencias electromagnéticas	x	x	?	?	299.II.6
15	Residuos industriales y tóxicos	x	x	x	x	299.II.8
16	Agricultura, ganadería, caza y pesca	x	x	x	x	299.II.16 y 304.III.8
17	Preservar y contribuir a la protección del medio ambiente, fauna silvestre, mantenimiento del equilibrio ecológico	x	?	x	x	299.II.1, 302.I.3, 304.III.3 y 304.I.18
18	Conservación de suelos, recursos forestales y bosques	x	x	x	x	299.II.4 y 304.III.5
19	Protección de nacimientos	x	x	x	x	299.II.11
20	Servicio meteorológico	x	x	?	?	299.II.3
21	Ciencia, tecnología e investigación	x	x	x	x	299.II.5
22	Vivienda y vivienda social	x	x	x	x	299.II.13
23	Estadísticas	x	x	x	x	299.II.15, 304.I.11 y 302.I.9
24	Promoción y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, arqueológico, etc., tangible e intangible	x	x	x	x	299.II.23, 304.I.15, 302.I.16 y 304.I.18
25	Centros de información y documentación, archivos, museos, bibliotecas, hemerotecas, etc.	x	x	x	x	299.II.27, 304.I.20 y 302.I.23
26	Elaboración y ejecución del PLEPT y PLUS	x	x	x	x	299.II.25, 304.I.3, 302.I.6 y 304.I.4
27	Políticas de turismo	x	x	x	x	299.II.27, 304.I.20, 302.I.17 y 304.I.11
28	Seguridad ciudadana	x	x	x	x	299.II.15
29	Sistemas de control gubernamental	x	x	x	x	299.II.14 y 304.III.18
30	Deporte	-	x	x	x	304.I.17, 302.I.14 y 304.I.9

La “creación de empresas públicas” y la “planificación del desarrollo” aparecen recurrentemente en los catálogos de materias exclusivas de los cuatro niveles de gobierno. Consecuentemente, cada uno de ellos podrá decidir cómo impulsar el desarrollo de la unidad territorial bajo su jurisdicción, y cuándo y en qué campos crear empresas públicas, las que no podrán sino dedicarse a actividades productivas y de servicios vinculadas a materias de su competencia. Se sabe, por otro lado, que la planificación nacional, por mandato de la Constitución¹⁴, es potestad privativa del Estado central, incluyendo la definición de los objetivos y metas del desarrollo económico y social, así como de las normas técnicas de elaboración de los planes departamentales, municipales e indígena originarios, los que,

14 Ver la Cuarta Parte, Título I, Capítulos Primero, Segundo y Tercero del texto constitucional, especialmente los artículos 311.II.1 y 316.

además, tendrán que subordinarse a las directrices del Plan Nacional. La “planificación y promoción del desarrollo humano” están, por supuesto, íntimamente vinculadas a los planes de desarrollo de cada una de las entidades territoriales; podría decirse que son componentes especializados de esos planes.

En el texto constitucional, la potestad de “crear y modificar tributos” se encuentra sometida a delimitación territorial y técnica. Cada gobierno autónomo puede crear gravámenes (impuestos, tasas, patentes y contribuciones especiales) únicamente en el ámbito de su jurisdicción y, tratándose de impuestos, siempre y cuando los hechos imposables no sean análogos a los de los otros niveles de gobierno. La Constitución, además, cierra el sistema de impuestos subnacionales con la determinación de que será el Estado central el que regule su creación y modificación (cfr. artículo 299.I.7).

De manera semejante, la facultad de asumir la “construcción, mantenimiento y administración de carreteras y ferrocarriles” que asiste a los gobiernos subnacionales viene acompañada de límites territoriales y técnicos determinados, en este caso, por la inevitable catalogación de vías (caminos y ferrovías) en las redes fundamental, departamental o local. Naturalmente, es el nivel central del Estado el único que puede dimensionar las redes, establecer sus requisitos y características, así como las regulaciones técnicas consiguientes, es decir, los regímenes de carreteras y ferrocarriles.

Tabla 2
Materias recurrentes no conflictivas

Nº	Materia	Niveles de gobierno				Artículos
		Nacional	Departamental	Municipal	IOC	
1	Creación de empresas públicas	x	x	x	x	299.I.12, 299.II.28, 300.I.29 y 302.I.26
2	Planificación del desarrollo	x	x	x	x	299.I.22, 300.I.32, 302.I.42 y 304.I.2
3	Creación y modificación de tributos	x	x	x	x	299.I.19, 300.I.22 y 302.I.19
4	Construcción, mantenimiento y administración de carreteras	x	x	x	x	299.II.9, 302.I.7, 302.I.7 y 304.II.6
5	Transporte terrestre, fluvial, ferroviario y otros modos	x	x	x	x	299.II.32, 302.I.9 y 302.I.14
6	Sistemas de abastecimiento y salud	x	x	x	x	299.II.17 y 299.II.2
7	Áreas protegidas	x	x	x	x	299.II.19, 302.I.11 y 304.I.7
8	Expropiación de inmuebles	x	x	x	x	299.II.26, 302.I.20 y 302.I.14
9	Fondos fiduciarios, de inversión y otras transferencias	-	x	x	x	300.I.27 y 302.I.26
10	Planificación y promoción del desarrollo humano	-	x	x	x	300.I.2, 302.I.2 y 304.I.2
11	Elección	x	x	x	x	299.I.1 y 304.I.23
12	Relaciones internacionales	x	x	x	x	299.I.3 y 304.II.1
13	Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones	x	x	?	?	299.I.2
14	Frecuencias electromagnéticas	x	x	?	?	299.II.6
15	Agricultura, ganadería, caza y pesca	x	x	x	x	299.II.16 y 304.III.8
16	Residuos industriales y tóxicos	x	x	x	x	299.II.8
17	Proteger y contribuir a la protección del medio ambiente, fauna silvestre, conservación el equilibrio ecológico	x	?	x	x	299.II.1, 302.I.13, 304.III.3 y 300.II.18
18	Conservación de suelos, recursos forestales y lagunas	x	x	x	x	299.II.4 y 304.III.3
19	Protección de cuencas	x	x	x	x	299.II.11
20	Servicio meteorológico	x	x	?	?	299.II.3
21	Ciencia, tecnología e investigación	x	x	x	x	299.II.5
22	Vivienda y vivienda social	x	x	x	x	299.II.15

El reparto competencial en los servicios de “transporte terrestre, fluvial, ferrocarrilero y otros modos” es lo suficientemente claro en la Constitución como para evitar confusiones y traslapes. El artículo 298.II.32 deja esos servicios en manos de las autoridades respectivas del Estado central cuando su alcance cubre dos o más departamentos. No menos claro es el artículo 300.I.9, que encomienda a los gobiernos departamentales la regulación del transporte entre las provincias¹⁵, y el artículo 302.I.18, que confía a los municipios y a las autonomías indígenas reglamentar el transporte urbano. En esta materia, todo parece indicar que no deberían producirse traslapes competenciales, ni siquiera en el ámbito del registro de la propiedad automotor, cuya titularidad, nítidamente, es de los municipios. Otros aspectos técnicos, en todo caso, serán esclarecidos en los regímenes de carreteras, ferrocarriles y navegación fluvial.

Avanzando en el análisis, la Constitución no puede ser más clara cuando dispone que la formulación y aprobación de las “políticas de los sistemas de educación y salud” forman parte de las competencias exclusivas del Gobierno nacional (artículo 298.II.17), dejando así en el nivel central las decisiones sobre las líneas maestras que orientarán a los servicios de ambas áreas. Lamentablemente, la Ley Fundamental no hace gala de la misma claridad cuando dispone que la “gestión de los sistemas de salud y educación” responderá a modalidades de concurrencia entre el Estado central y las entidades territoriales autónomas (artículo 299.II.2). Esta última fórmula, ciertamente, puede merecer más de una interpretación, lo que posterga la definición última de las matrices de distribución competencial hasta que se conozca la lectura oficial del Estado central, que bien podría acontecer cuando se aprueben las leyes señaladas en los artículos 36, 39 y 80.I de la Constitución. Sin embargo, no está de más dejar dicho aquí que en la teoría de la administración no es infrecuente que el concepto de “gestión” sirva para englobar a las cinco funciones administrativas básicas, es decir, la planeación, organización, recursos humanos, dirección y control. Si esta interpretación prevaleciera, el Estado central deberá distribuir la responsabilidad de atender los componentes técnico-administrativos de cada materia (educación y salud) entre los gobiernos departamentales, municipales e indígena originarios. Empero, independientemente de las decisiones finales, el reparto competencial resultante, por imperfecto que fuese, tendrá el cuidado de evitar indefiniciones o vacíos potestativos, o por lo menos eso es lo que debe esperarse.

La existencia del régimen de zonas protegidas puede ser citada como un ejemplo de definición implícita. En efecto, en el catálogo de competencias exclusivas del Gobierno nacional figuran únicamente las “áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado” (ver artículo 298.II.19), fórmula que no permite deducir nada firme sobre el régimen de esas áreas especiales, ni siquiera en lectura concordante con el artículo 385 de la Constitución, el que, siendo específico, no contiene ni atisbos sobre ese régimen, salvo su preocupación por sobreposiciones con los territorios indígenas. Son otras cláusulas constitucionales las que contienen referencias que conducen a los fundamentos normativos comunes a nuestra materia. El artículo 302.I.11 autoriza las “áreas protegidas municipales”, siempre y cuando éstas sean creadas “en conformidad con los parámetros y condiciones establecidas **para** los gobiernos municipales”, reconociendo de ese modo la existencia de reglas preestablecidas, es decir, de un régimen propio de esas áreas. Y el artículo 304.I.7, que, en términos reveladores, sostiene que las autonomías indígena originario campesinas

15 No puede dejar de mencionarse aquí que el artículo 300.I.9 excluye al transporte aéreo.

podrán hacerse cargo de la “administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la **política del Estado**”, abriendo así las puertas de par en par para que el Estado central establezca el régimen y las políticas a seguirse en las áreas protegidas.

La “expropiación”, por su parte, revela dos dimensiones: el instituto, como tal, y la potestad de expropiar. Es esta última la que aparece recurrentemente en los cuatro niveles de gobierno, cuyos órganos tienen poder para expropiar bienes inmuebles por causa de necesidad o utilidad públicas, en el ámbito de su jurisdicción, por supuesto. La regulación de la institución, en cambio, por mandato del artículo 57 de la Constitución, y dada la existencia de un elevado número de titulares de la potestad expropiadora, no puede sino quedar en manos del Estado central, que deberá establecer criterios uniformes, aunque atendiendo a las particularidades territoriales, para la calificación de la necesidad o utilidad pública y para la determinación de indemnizaciones justas. La ley de expropiaciones que deberá aprobar la Asamblea Legislativa Plurinacional tendrá a su cargo la tarea de poner en vigencia esas reglas y criterios uniformes.

La creación de “fondos fiduciarios, fondos especiales para la inversión y otros mecanismos de transferencia de recursos” financieros al sector privado podría generar tensiones entre las instancias subnacionales de gobierno, por las implicancias políticas que ese tipo de instrumentos conllevan, pero de ningún modo conflictos competenciales. El sistema de control fiscal y, dentro de éste, el régimen de responsabilidades, será el encargado de modelar en la práctica la dispersión de recursos a que, efectivamente, ese tipo de instrumentos puede dar lugar.

Entre las filas 11 y 22 de la tabla anterior figuran las materias recurrentes que serán gestionadas en el marco de competencias compartidas y concurrentes, sometidas, por tanto, a repartos competenciales que depositan la potestad legislativa, sea ésta básica o completa, en la Asamblea Legislativa Plurinacional, abriendo de ese modo la vía para diseñar los instrumentos que evitarán los traslapes y conflictos competenciales.

En materia electoral, la Constitución deja inequívocamente en manos del Estado central el “régimen electoral departamental y municipal”, el que, es de esperar, minimizará la posibilidad de conflictos competenciales (ver el artículo 299.I.1). Se trata de una competencia compartida en la que el nivel central aprueba la legislación base y la legislación de desarrollo corresponde a los órganos subnacionales. En consecuencia, el régimen electoral del que habla el artículo 299.I.1 es un régimen general que debe dejar las particularidades departamentales, municipales e indígenas a la normativa emitida por las asambleas de los respectivos niveles.

Las relaciones internacionales a ser cultivadas y sostenidas por los gobiernos subnacionales tampoco parecen anunciar grandes conflictos competenciales, sobre todo porque son las propias cláusulas constitucionales que reconocen esa competencia a los gobiernos departamentales, municipales e indígenas (artículos 299.I.5 y 304.II.1), las que la subordinan a las directrices de la política exterior del Estado que, como se sabe, es establecida privativamente por el nivel central (cfr. el artículo 298.I.8 de la Ley Máxima).

“Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones” es otra de las materias que, mediando decisiones técnicas adecuadas, no debería registrar grandes conflictos

competenciales, dado que la Carta Magna contiene dos previsiones al respecto. El artículo 298.II.2 deja dicho que la aprobación del régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones es de competencia exclusiva del Estado central, en cuyas manos queda asimismo decidir las características del régimen general de los servicios, gracias a la catalogación de estos últimos entre las competencias compartidas, es decir, a través de la ley base (ver artículo 299.I.2). De manera que para perfeccionar el reparto competencial en este campo sólo se requieren decisiones técnicas y políticas apropiadas. Partiendo de la realidad actual, a nadie debería extrañar que, diseñando la matriz de competencias compartidas, la telefonía fija pase a ser regulada por los gobiernos departamentales, así como algunos otros servicios semejantes de alcance exclusivamente departamental, y que la telefonía móvil, las telecomunicaciones internacionales e interdepartamentales y los servicios de interconexión entre empresas departamentales lo sean por el nivel central del Estado.

Estrechamente vinculadas al régimen de las comunicaciones y telecomunicaciones, y en situación similar a los servicios a que dan lugar, se encuentra el uso de las “frecuencias electromagnéticas”. El artículo 299.II.6 de la Constitución enlista estas frecuencias entre las competencias concurrentes, lo que implica, siguiendo el razonamiento hasta aquí utilizado, que es al Gobierno central al que pertenece la potestad de establecer el régimen de uso de las frecuencias electromagnéticas. Existe, además, otra previsión en el texto constitucional: el propio artículo 299.II.6 establece que el Estado central fijará las políticas que orientarán el uso del espectro electromagnético. También en este caso, por tanto, sólo resta esperar decisiones técnicas acertadas que faciliten la gestión del sector. Así, lo recomendable parece ser que los gobiernos departamentales asuman la facultad de autorizar el uso de frecuencias de alcance departamental y dejar a los órganos del Estado central las decisiones sobre las frecuencias de alcance nacional. Habrá que pensar, no obstante, un régimen especial para las radios comunitarias que emitan desde territorios autónomos.

Por mandato de los artículos 299.II.16 y 304.III.8, las múltiples actividades que forman parte de la “agricultura, ganadería, caza y pesca” están sometidas a competencias concurrentes, vale decir que, haciendo uso de la legislación completa, es el Estado central el que define los respectivos regímenes e incluso políticas generales para los diferentes rubros productivos, y que los gobiernos subnacionales —cada uno en su jurisdicción, por supuesto— velarán por el cumplimiento de unos y otras (regímenes y políticas) y fomentarán y apoyarán las actividades productivas concretas, haciendo uso en esas tareas de otras competencias concomitantes que van desde la construcción de infraestructura productiva hasta la disposición de fondos fiduciarios y especiales.

Las filas 16 a 19 de la tabla que venimos analizando están ocupadas por las siguientes materias: “residuos industriales y tóxicos”, “preservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre”, “conservación de suelos, recursos forestales y bosques” y “protección de cuencas”. Todas ellas engrosan la lista de competencias concurrentes, por lo que el Estado central, a través de la legislación, podrá crear condiciones para allanar los conflictos competenciales que pudieran desatarse. Debe tomarse en cuenta que hasta nuestros días el problema principal en estas materias, antes que conflictos competenciales, pareció ser más bien el de la elusión de responsabilidades, sin perder de vista por ello que efectivamente se presentaron casos especiales de confrontación entre niveles de gobierno,

especialmente por contaminación minera e hidrocarburífera. En todo caso, los niveles subnacionales ejercerán sus potestades de reglamentación y ejecución en el marco que las leyes del sector establezcan. No debe olvidarse que, adicionalmente, la Constitución deja expresamente en manos del Estado central la aprobación de los regímenes generales y las políticas de “biodiversidad y medio ambiente” y de “suelos, recursos forestales y bosques” (cfr. artículos 298.I.20, 298.II.6 y 298.II.7).

El “servicio meteorológico” (artículo 299.II.5 de la Ley Máxima) y las actividades en los campos de la “ciencia, tecnología e investigación” (artículo 299.II.3), en tanto competencias concurrentes, serán ordenadas mediante la normativa que emita el Estado central, la que, en el caso de los datos atmosféricos, seguramente diseñará mecanismos apropiados para que la reglamentación y, sobre todo, la ejecución del servicio sea transferida a los gobiernos subnacionales, especialmente a los departamentales. Las actividades de investigación científica y tecnológica, junto a las derivaciones del reparto de potestades de la concurrencia competencial, deberán responder a las directrices del “sistema estatal de ciencia y tecnología” previsto en el artículo 103 de la Constitución.

Y, finalmente, en materia de “vivienda y vivienda social”, la Constitución delinea el siguiente reparto competencial: tratándose de una competencia concurrente (ver artículo 299.II.15) le corresponde al Estado central definir el régimen de la vivienda, el que, por orden expresa del artículo 298.II.36, aprobará también las “políticas generales de vivienda”, quedando libradas, de ese modo, la definición de los aspectos particulares a las políticas departamentales y las actividades constructivas a las decisiones de los niveles subnacionales, las que, empero, deberán necesariamente subordinarse al régimen y políticas aprobadas por el Gobierno central. Por otro lado, las competencias que, en virtud de los principios de voluntariedad y gradualidad, decidieran asumir los gobiernos subnacionales estarán rodeadas de la exigencia de ejercicio obligatorio introducida por el hecho de que la vivienda social tiene ahora el rango de los derechos fundamentales (cfr. artículo 19 de la Constitución).

Condensando el análisis realizado en los párrafos anteriores, es posible afirmar que efectivamente existen fuertes elementos de juicio que sugieren, casi sin margen de duda, que las “materias recurrentes” en verdad no entrañan conflictos competenciales originados en ambigüedades constitucionales o traslapes potestativos. Teniendo en mente los elementos de convicción hasta aquí recogidos, prestemos atención ahora a las “competencias análogas”, cuyos ámbitos de definición, por el contrario, sí parecen cobijar ciertas indeterminaciones e incluso superposiciones competenciales. Utilicemos para ello la tabla siguiente, en la que se enumeran las ocho materias que quedan por analizar de la tabla inicial.

El levantamiento de estadísticas es en la tabla la primera materia que revela cierta indeterminación, originada en la ausencia de valor oficial de algunas de ellas antes que en duplicidad competencial. Por mandato del artículo 298.II.13 de la Constitución, la “elaboración y aprobación de estadísticas oficiales” corre exclusivamente a cargo del nivel central del Estado. Eso quiere decir, como sabemos, que la información estadística entregada por el órgano nacional encargado de esas tareas será la única reconocida por las reparticiones estatales y, por supuesto, la que se utilice para fundamentar las decisiones políticas y financieras más variadas. No obstante, los gobiernos departamentales podrán elaborar sus propias “estadísticas departamentales”, también bajo mandato de exclusividad,

aunque sin fuerza legal ante el Estado y otras entidades públicas y privadas (cfr. artículo 300.I.11). Circunstancias semejantes rodearán a las “estadísticas municipales” y a las levantadas por las autonomías indígenas haciendo uso de la autorización del artículo constitucional 302.I.9. La normativa constitucional, en este caso, parece cerrarse con otra competencia conexas, privativa del Gobierno central, la de los “censos oficiales” (ver artículo 298.I.16). Tal y como están presentadas las cosas, únicamente al calor de las normas supremas, no es posible vislumbrar qué sucederá en la práctica con esas competencias o qué tipo de conflictos podría suscitarse a raíz de ellas.

Tabla 3
Competencias análogas

Nº	Materia	Niveles de gobierno				Artículos
		Nacional	Departamental	Municipal	IOC	
1	Estadísticas	X	X	X	X	298.O.13, 300.L.11 y 302.L.9
2	Promoción y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, arqueológico, etc., tangible e intangible	X	X	X	X	298.O.25, 300.L.19, 302.L.16 y 304.I.10
3	Centros de información y documentación, archivos, museos, bibliotecas, hemerotecas, etc.	X	X	X	X	298.O.27, 300.L.20 y 302.L.25
4	Elaboración y ejecución del PLOT y PLUS	X	X	X	X	298.O.33, 300.L.5, 302.L.6 y 304.L.4
5	Políticas de turismo	X	X	X	X	298.O.37, 300.L.20, 302.L.17 y 304.J.11
6	Seguridad ciudadana	X	X	X	X	299.O.13
7	Sistema de control gubernamental	X	X	X	X	299.O.14 y 304.JII.10
8	Deporte	-	X	X	X	300.L.17, 302.L.14 y 304.I.9

Toca el turno a la promoción y conservación del patrimonio cultural. En el numeral 25 del catálogo de competencias del Estado central (artículo 298.II) se encuentra registrada la siguiente fórmula: “Promoción de la cultura y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible de **interés del nivel central del Estado**”. La norma tiene una connotación cualitativa: el interés de los órganos nacionales. Por su parte, la lista de competencias departamentales incorpora también la misma materia, aunque esta vez con una connotación territorial; el texto dice: “Promoción y conservación de la cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible **departamental**” (ver artículo 300.I.19). En ambos casos los componentes del patrimonio y el alcance de las competencias son los mismos. Pero la amenaza de traslapes no queda ahí. Entre las competencias municipales figura exactamente la misma materia, reclusa en sus límites jurisdiccionales, por supuesto (cfr. 302.I.16), y aun más confusa es la redacción que corresponde a las autonomías indígenas originarias, la que, sin incorporar delimitación territorial, dice a la letra: “Patrimonio cultural tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos” (ver artículo 304.I.10). En los cuatro casos se trata de competencias exclusivas, que permitirán a los diferentes y múltiples gobiernos autónomos emitir su legislación al respecto y aplicarla. En un escenario como ese difícilmente alguien podrá decidir, con fuerza vinculante, qué componentes del patrimonio

cultural caen dentro del “interés del nivel central del Estado” y qué otros corresponden al departamento, al municipio o a las autonomías indígenas. Pese a todo, una ventana de solución parece estar abierta: el artículo 99 de la Constitución remite la regulación final de esta materia a una ley que, se supone, emanará de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Exactamente en la misma situación se encuentran los “centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros [...]”, sobre cuya clasificación como perteneciente al interés del Estado central, al departamento o al municipio nadie podrá decidir buenamente sin el riesgo de generar un conflicto competencial (comparar los artículos 298.II.27, 300.I.28 y 302.I.25). Quizás en esta y en la anterior materia el criterio inicial para evitar engorrosos conflictos podría ser la aplicación del principio del *uti possidetis*.

Probablemente la analogía competencial más difícil de resolver sea la del ordenamiento territorial. Transcribamos primero las tres normas constitucionales análogas, adecuadas para una lectura comparativa:

- Es de competencia exclusiva de los gobiernos departamentales autónomos la “elaboración y **ejecución**. de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, municipales e indígena originario campesinos” (300.I.5).
- Es de competencia exclusiva de los gobiernos municipales autónomos la “elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas” (302.I.6).
- Las autonomías indígena originario campesinas **podrán** ejercer como competencia exclusiva la “elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales y municipales”.

La materia es incuestionablemente la misma: se trata de la formulación de los planes de ordenamiento territorial más conocidos por sus siglas, el PLOT y el PLUS. Los tres niveles de gobierno, adicionalmente, aparecen reatados a una obligación, la de coordinar sus planes con los de los otros niveles. Por el contrario, en el alcance de la competencia parece existir una diferencia que, con seguridad, no podrá ir más allá del plano formal: sólo el artículo referido a los gobiernos departamentales incluye la potestad de ejecutar el PLOT y el PLUS. Obviamente, ese insumo aislado choca con la definición de competencia exclusiva que, como se sabe, concentra las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva en manos de un único titular. Ahora bien, sobre esta matriz inicial, ¿qué competencias le reconoce la Constitución al Estado central? Una implícita y otra expresa. La primera fluye de los tres textos transcritos. En ellos se encuentran implícitos los planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos del nivel central del Estado, con los que deben coordinar los planes de los otros tres gobiernos subnacionales. Y la competencia expresa se encuentra en el artículo 298.II.33, que le encomienda al poder central la aprobación de las “políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial”.

Ahora bien, ¿cómo evitar que el ordenamiento territorial se vea entorpecido por los traslapes competenciales que in nuce porta la normativa constitucional? Por el momento, el único instrumento a la vista parece encontrarse en las políticas del sector. Mediante

ellas, por ejemplo, pueden encomendarse objetivos diferentes a los PLOT y PLUS de cada nivel de gobierno, acordes con la función esencial de cada entidad territorial. Para nadie es desconocido, continuando con el ejemplo, que el desarrollo urbano, los servicios básicos, la propiedad inmueble de usos urbanos, el catastro urbano y la recaudación de los impuestos consiguientes conforman el núcleo duro de la vocación municipal, mientras que desde el punto de vista del departamento el ordenamiento territorial apunta a clasificar las tierras según su capacidad de uso mayor, identificar los ecosistemas, localizar los recursos naturales y los asentamientos humanos, el estado en que se encuentran las cuencas hidrográficas e identificar las necesidades de conservación del medio ambiente. Indudablemente, se trata de enfoques y objetivos diferentes, que pueden ser repartidos competencialmente a través de políticas adecuadamente consensuadas. Las autonomías indígenas, por su lado, parecen encontrarse en una posición intermedia entre los objetivos departamentales y los municipales. Lo cierto, por el momento, es que mientras no se esclarezca la misión de cada nivel de gobierno en el ordenamiento territorial, la amenaza de traslapes y conflictos competenciales parece ser grande.

El turismo podría ser una de las actividades económicas que soporte perjuicios a raíz de las sobreposiciones competenciales que, para el sector, contiene la Constitución. La formulación y aprobación de “políticas de turismo” figura simultáneamente entre las competencias exclusivas de los gobiernos departamentales, municipales e indígena originarios (comparar los artículos 300.I.20, 302.I.17 y 304.I.11). El peligro de que se entrecrucen, contradigan y superpongan las múltiples políticas que se adoptarán, especialmente sobre la captación de los recursos que genera el sector, parece ser grande. No obstante, como en otras materias, también en ésta la Constitución deja una pequeña y débil puerta para hallar soluciones: el artículo 298.II.37 le encomienda al nivel central del Estado la fijación de las “políticas generales de turismo”. Habrá que esperar a la práctica para comprobar si esta es una vía real de soluciones. Mientras esto suceda, e incluso de la mano de las políticas generales, los Estatutos de Autonomía y las cartas orgánicas municipales pueden convertirse en instrumentos que generen escenarios de coordinación y sinergia sectorial.

Lacónicamente, la cláusula 299.II.13 de la Norma Máxima incluye la “seguridad ciudadana” en la lista de materias que serán gestionadas bajo competencias concurrentes entre el Estado central y las entidades territoriales autónomas. La concurrencia, repitémoslo una vez más, implica que únicamente la potestad legislativa queda en manos del nivel central del Estado, al mismo tiempo que los reglamentos y su ejecución correrán a cargo de los gobiernos subnacionales autónomos. Ahora bien, ¿qué componentes integran la seguridad ciudadana? Al menos cuatro: la seguridad jurídica, el orden público, la lucha contra el crimen y las acciones preventivas. Cada uno de estos componentes, como es lógico, responde a funciones normativas, técnicas y operativas. Vistas así las cosas, una segunda pregunta resulta inevitable: ¿qué componentes y qué funciones de la seguridad ciudadana serán reglamentados y ejecutados por los gobiernos departamentales y/o municipales e/o indígena originarios? Esta pregunta es la que la Constitución, por sí sola, no permite contestar, y menos todavía si traemos a colación que por imperio de su artículo 298.I.6 la “Policía boliviana” depende de resortes privativos del Estado central. Pese a todo, un saldo positivo puede rescatarse de las consideraciones anteriores. Tratándose de competencia concurrente, queda dicho que el régimen de la seguridad ciudadana será aprobado por el gobierno central y que, al margen de los contenidos del régimen, todos los gobiernos autónomos deben asumir ciertas competencias y responsabilidades en esta tan sensible

materia. La viabilidad y eficacia del régimen dependerá del nivel de concertación que se alcance en su formulación.

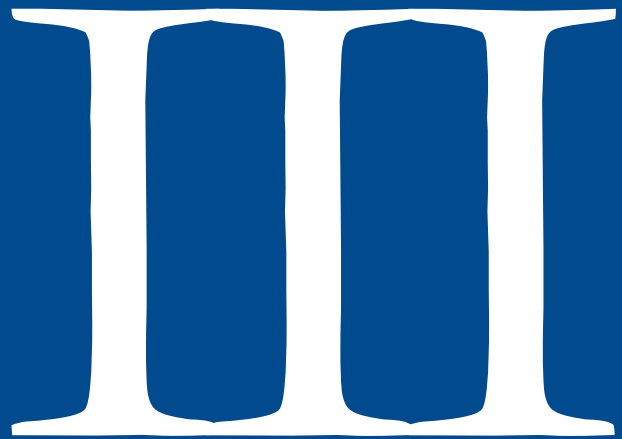
Razonamientos semejantes a los utilizados en el párrafo anterior pueden desplegarse también en el caso del “control gubernamental o fiscal”, ubicado asimismo entre las competencias concurrentes. El control fiscal tiene dos componentes: el control previo y el posterior. El primero es interno y es ejercido por el personal jerárquico de línea, incluyendo a la máxima autoridad ejecutiva de cada entidad pública y parcialmente por las unidades de auditoría interna que existen en cada una de ellas. El control posterior es siempre externo y se encuentra a cargo de la Contraloría General del Estado, que actúa desconcentradamente a través de gerencias departamentales. Sin embargo, la pregunta es la misma: ¿qué componentes y qué funciones del control fiscal serán reglamentados y ejecutados por los gobiernos departamentales, municipales e indígena originarios? Caben dos respuestas posibles: si se mantiene la separación entre el control previo y el posterior, así como su reparto competencial, no existirá problema alguno. Pero, si a través de la reglamentación y el ejercicio de la potestad ejecutiva se buscara transferir el control posterior, o parte de él, a la jurisdicción de los gobiernos subnacionales, entonces sí podrían desatarse conflictos competenciales muy fuertes. En todo caso, será el régimen del control fiscal (el sustituto de la Ley 1.178) el que debe armonizar el capítulo de la distribución de competencias (artículo 297 y siguientes) con el de la función de control (artículos 213 y siguientes) de la Constitución.

Para concluir, analicemos el tema del deporte. Conviene aquí, como hicimos anteriormente, reproducir como se refieren a él los textos constitucionales respectivos.

- Es competencia exclusiva de los gobiernos departamentales autónomos el “deporte en el ámbito de su jurisdicción” (ver artículo 300.I.17).
- Es competencia exclusiva de los gobiernos municipales autónomos el “deporte en el ámbito de su jurisdicción” (ver artículo 302.I.14).
- Las autonomías indígena originario campesinas **podrán** asumir como competencia exclusiva el “deporte, esparcimiento y recreación” (cfr. artículo 304.I.9).

En síntesis, tratándose de competencias exclusivas, cada uno de los gobiernos autónomos podrá regular, dirigir y fomentar como crea conveniente las actividades deportivas en su jurisdicción. Por tanto, parece posible que existan tantos regímenes del deporte como gobiernos autónomos decidan aprobar normas al respecto, lo que podría dar lugar a estériles conflictos competenciales y, lo que es peor, conspirar contra el ya bajo nivel del deporte competitivo en el país. Lamentablemente, el apartado constitucional dedicado al deporte y la recreación se encuentra redactado en términos de amplia generalidad (artículos 104 y 105), lo que, sumado a las analogías competenciales, determina que en esta materia no existen en la Constitución salidas alternativas ni resquicios que ayuden a diseñar soluciones.

Resulta absolutamente pertinente, creemos, concluir este informe llamando la atención sobre el rol ordenador que, gracias al consenso y coordinación que suponen, pueden jugar los Estatutos de Autonomía y las cartas orgánicas en los casos de las materias recurrentes y de las analogías competenciales. Lógicamente, queda latente asimismo, en todos los casos, la solución a través de introducir reformas a la Constitución.



**Precisiones sobre el régimen competencial
en el anteproyecto de la Ley Marco de Autonomías**

Precisiones sobre el régimen competencial en el anteproyecto de la Ley Marco de Autonomías

1. Introducción

El Título III del anteproyecto de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización está dedicado a establecer el régimen competencial marco, cuya misión es regular la “asignación, transferencia y delegación” de competencias a los distintos niveles territoriales de gobierno. La Sección 5, por su parte, identifica las matrices de distribución competencial que, por mandato de la Constitución, regirán la gestión pública de determinadas áreas competenciales.

Este informe contiene sugerencias de ajustes a la Sección 5 mencionada. Se basa en una lectura cruzada de competencias de los cuatro niveles de gobierno autorizados por la Constitución, e incorpora los avances logrados en las reuniones bilaterales sostenidas por el equipo del Ministerio de Autonomía con los técnicos de los ministerios respectivos¹⁶.

2. Áreas competenciales

Nueve áreas competenciales abarca el análisis desplegado en esta parte:

1. Vivienda, servicios básicos y agua potable
2. Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones
3. Transportes
4. Educación
5. Salud
6. Recursos naturales
7. Biodiversidad y medio ambiente
8. Ordenamiento territorial
9. Régimen electoral

2.1 Vivienda, servicios básicos y agua potable

En esta área se concentran dos componentes diferenciados: la vivienda, por un lado, y los servicios básicos, incluida el agua potable, por otro. El análisis conjunto se justifica porque desde el punto de vista técnico y económico se recomienda que, en las obras de construcción, ambos componentes sean ejecutados simultáneamente; de lo contrario resultaría irracional diseñar e implementar programas y proyectos de vivienda sin resolver, al mismo tiempo, los *servicios básicos* que acompañan a las soluciones habitacionales.

¹⁶ En la Ley Marco finalmente aprobada la sección 5 del anteproyecto se convirtió en el capítulo 3 del Título (régimen competencial).

Existe, además, otra razón constitucional que recomienda realizar el análisis conjunto de ambos componentes: los artículos 19 y 20 de la Constitución inscriben el acceso a la vivienda y a los servicios básicos entre los derechos fundamentales de las personas, lo que genera la obligación progresiva del Estado de diseñar y ejecutar programas anuales de vivienda y servicios básicos hasta eliminar los déficit que el país registra en este sector.

2.1.1 Marco constitucional

2.1.1.1 Vivienda

Al abrigo del artículo 299.II.15 de la Constitución, la vivienda, especialmente la vivienda social, figura entre las competencias que se “ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas”. Tratándose de la concurrencia de dos o más niveles territoriales de gobierno, se necesita identificar qué aspectos o dimensiones de la vivienda corresponden a unas y otras entidades territoriales.

La definición constitucional de *competencia concurrente*¹⁷ establece una primera distribución de potestades, confiándole al nivel central del Estado la legislación, mientras que la reglamentación y la ejecución quedan en manos de las entidades territoriales autónomas. Pero, ¿qué función jugará en este caso la legislación? O, dicho de otro modo, ¿qué alcance tendrá la legislación en el campo de la vivienda? Si los gobiernos subnacionales reglamentan y ejecutan los programas y proyectos de vivienda, parece claro que el nivel central del Estado es el que establece el “régimen de la vivienda”.

¿Qué debe entenderse por *régimen de la vivienda*? Se denomina así al conjunto de principios, normas, procedimientos y organismos que rigen las múltiples dimensiones que integran la vivienda, incluidas las normas técnicas del catastro. De manera que el régimen de la vivienda, conformado a través de una o más normas, podría abarcar las dimensiones técnica, financiera, institucional y procedimental de la materia.

Por otro lado, el artículo 298.II.36 de la Constitución manda también que el nivel central del Estado apruebe las “políticas **generales** de vivienda” a título de exclusividad competencial. Estas políticas serán definidas a través de la legislación y la reglamentación emitidas por el Estado central, cuyo Órgano Ejecutivo, adicionalmente, podrá supervisar su cumplimiento por parte de los gobiernos subnacionales. El mandato constitucional fija un alcance claro para la competencia: habla de “políticas **generales**”, reconociendo así implícitamente la existencia de *políticas departamentales* de vivienda, e incluso de *políticas municipales* y hasta de directrices aprobadas por las autonomías indígena originario campesinas en la materia. Sin embargo, por razones de orden técnico y de coordinación normativa, lo recomendable parece ser que se autorice la formulación de políticas únicamente al nivel departamental.

Entre las competencias exclusivas municipales figuran dos vinculadas a los inmuebles:

Artículo 302.

I. Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción:

10. Catastro urbano [...] en conformidad a los **preceptos y parámetros técnicos establecidos para los Gobiernos Municipales.**

29. Desarrollo urbano y asentamientos humanos urbanos.

¹⁷ Ver el artículo 297.I.3 de la Constitución. El texto se encuentra en la página 16 de este libro.

El catastro urbano, en consecuencia, responderá a “los preceptos y parámetros técnicos” establecidos por el nivel central del Estado.

En suma, el alcance de la legislación habitacional (*régimen* de la vivienda) y la disposición del artículo 298.II.36 de la Constitución (*políticas generales*), además de las disposiciones conexas, delimitan la segunda, y más completa, distribución competencial en esta materia:

- (a) El nivel central del Estado —compuesto por los órganos Legislativo y Ejecutivo— establecerá el *régimen* y las *políticas generales* de vivienda, incluyendo las normas relativas al desarrollo urbano. Entre el primero y las segundas, el Estado central definirá, entre otros, los siguientes aspectos:
 - (i) normas técnicas para el desarrollo urbano,
 - (ii) normas técnicas del catastro urbano,
 - (iii) normas técnicas para la construcción de viviendas,
 - (iv) políticas de financiamiento,
 - (v) rol de la cooperación externa, y
 - (vi) la adecuación de la normativa actual al nuevo marco constitucional.
- (b) Los gobiernos departamentales, en el marco de las normas y políticas aprobadas por el nivel central, están habilitados por la Constitución para actuar en dos ámbitos de toma de decisiones:
 - (i) aprobar las políticas departamentales de vivienda. Mediante estas políticas podrán:
 - adecuar las normas técnicas de la construcción a las condiciones particulares de su jurisdicción,
 - complementar las políticas de financiamiento fijadas por el nivel central,
 - reglamentar la intervención de la cooperación externa en la materia, y
 - otros aspectos propios de la potestad reglamentaria.
 - (ii) elaborar y ejecutar programas y proyectos de construcción de viviendas.
- (c) Los gobiernos municipales, por su parte, siempre en el marco de las normas y políticas aprobadas por el nivel central y algunas disposiciones particulares del gobierno departamental, cuentan con autorización constitucional para tomar decisiones en los siguientes ámbitos:
 - (i) reglamentar el desarrollo urbano y administrar el catastro urbano,
 - (ii) complementar las políticas de financiamiento aprobadas por los niveles central y departamental,
 - (iii) elaborar y ejecutar programas y proyectos de construcción de viviendas, respetando las normas técnicas constructivas de los niveles central y departamental, y
 - (iv) otros aspectos propios del nivel municipal.
- (d) Los gobiernos de las autonomías indígena originario campesinas, finalmente, amparados por las disposiciones de los artículos 299.II.15, 303.I y 304.I.16, están habilitados para ejercer las competencias que la Constitución acuerda a los gobiernos municipales y, adicionalmente, para adoptar decisiones sobre “redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales”. Naturalmente, todas estas competencias deberán ser ejercidas respetando el régimen y las políticas de vivienda aprobadas por el nivel central del Estado, así como las políticas departamentales fijadas por el gobierno departamental.

2.1.1.2 Servicios básicos

El artículo 302.I.40 de la Constitución establece taxativamente que la atención de los “servicios básicos”, así como la “aprobación de las tasas que correspondan”, dependen

de resortes exclusivos de los gobiernos municipales, sin precisar, lamentablemente, qué servicios ingresan en esa categoría. No obstante, el artículo 20.I es el que aclara parcialmente que el concepto de *servicios básicos* engloba a los suministros y atenciones de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones. Así, la lectura combinada de ambas disposiciones suscita dos interrogantes: ¿significan esas normas que los gobiernos municipales legislarán, reglamentarán y ejecutarán los seis servicios mencionados en el artículo 20.I, incluyendo las tasas y tarifas respectivas? Y derivada de esta interrogante, ¿esos seis servicios son municipales? Tal parece que no es así, según disposiciones contenidas en otros pasajes constitucionales.

El artículo 298.II.3 incluye el servicio postal entre las competencias exclusivas del nivel central del Estado. De otro lado, la electrificación urbana y las telecomunicaciones, cada una por separado, forman parte del catálogo de competencias compartidas entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas (artículo 299.I. numerales 2 y 3). Y en el caso del gas de uso doméstico, tendrán aplicación preferente las normas contenidas en los artículos 359.I, 361.I y 363.II de la Constitución, según las cuales la producción y comercialización de “gas domiciliario” no podrá sino realizarse a través de YPFB, en forma directa o a través de asociaciones o sociedades con empresas privadas, públicas o mixtas. El balance de estas disposiciones legales muestra que la Carta Magna, en realidad, confía al nivel municipal únicamente los “servicios de agua potable y alcantarillado”, manteniendo, de ese modo, lo que venía sucediendo hasta nuestros días.

De manera que, vistas bien las cosas, de los seis rubros mencionados en el artículo 20.I, sólo los servicios de agua potable y alcantarillado son servicios básicos municipales, en tanto que los otros cuatro responden a lógicas diferentes. Ahora bien, a esta delimitación municipal de los servicios públicos debe añadirse el mandato del artículo 298.II.30 de la Constitución, que confía al nivel central del Estado la formulación y aprobación, en exclusiva, de las “políticas de servicios básicos”, quedando de ese modo configurada con suficiente claridad la matriz de reparto competencial en esta materia.

Sin embargo, los mencionados no son los únicos servicios básicos reservados para el nivel municipal. El artículo 302.I, numerales 27 y 30, deposita también en manos de los gobiernos municipales la gestión de los servicios de “aseo urbano, manejo y tratamiento de residuos sólidos” y de “alumbrado público”, debiendo el primero de ellos, sin embargo, subordinarse a las políticas que fije el Estado. Estas normas demuestran asimismo que, evidentemente, las disposiciones del artículo 20.I no son exhaustivas.

Concluamos el análisis del marco constitucional de los servicios básicos señalando que el catálogo competencial del artículo 299.II de la Ley Fundamental contiene un ítem adicional en nuestra materia: en su numeral 9 dispone que las entidades territoriales autónomas podrán elaborar y ejecutar “proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos”, en concurrencia con el nivel central del Estado. Pero si recordamos que el servicio de “aseo urbano, manejo y tratamiento de residuos sólidos” es una competencia municipal exclusiva, ¿qué alcance real tiene la habilitación del artículo 299.II.9? A todas luces se trata de una autorización para que los gobiernos departamentales puedan elaborar, financiar y ejecutar proyectos de agua y disposición de residuos sólidos en los municipios cuyas restricciones financieras les impidan autogestionar esos proyectos. Es decir, ejecutar proyectos y nada más, ya que la administración de los servicios corresponde, en exclusividad, al nivel municipal.

Resumiendo: los artículos 298.II.30, 299.II.9 y 302.I, numerales 27, 30 y 40, articulan el siguiente reparto territorial de competencias en materia de servicios básicos:

- (a) El nivel central del Estado formulará y aprobará las *políticas de servicios básicos*, incluidos los *servicios básicos municipales*, ejerciendo para ello las potestades legislativa y reglamentaria. Asimismo, supervisará el cumplimiento de dichas políticas
- (b) El nivel departamental únicamente podrá elaborar, financiar y ejecutar *proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos*. Concluidos los proyectos, estos deberán ser transferidos al municipio o autonomía indígena originaria en cuya jurisdicción se encuentre ubicado el proyecto
- (c) Los gobiernos municipales, por su parte, respetando las políticas aprobadas por el nivel central, legislarán, reglamentarán y ejecutarán los siguientes servicios básicos:
 - servicio de agua potable,
 - servicio de alcantarillado,
 - servicio de aseo urbano, manejo y tratamiento de residuos sólidos, y
 - servicio de alumbrado público,además, aprobará las tasas y tarifas que correspondan a cada uno de los servicios.
- (d) Las autonomías indígena originario campesinas, gracias a la previsión del artículo 303.I. de la Constitución, podrán ejercer competencias similares a las de los gobiernos municipales

2.1.2 Ajustes al anteproyecto de la Ley Marco

Recogiendo los materiales sistematizados en el análisis del marco constitucional, se presenta a renglón seguido un texto legal para su consideración e inclusión en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Artículo xx. Vivienda¹⁸

- I.** En materia de vivienda, el nivel central del Estado tiene potestades para:
 - (a) Diseñar y aprobar el régimen de la vivienda, incluyendo los aspectos técnicos de la construcción
 - (b) Formular y aprobar políticas generales de vivienda, incluyendo normas relativas al financiamiento, rol de la cooperación externa y otros aspectos relevantes
- II.** Establecer los parámetros técnicos del catastro urbano.
- III.** En el marco del régimen y las políticas aprobadas por el nivel central, los gobiernos departamentales podrán:
 - (a) Formular y aprobar políticas departamentales de vivienda, mediante las cuales podrán complementar las políticas nacionales de financiamiento, reglamentar la intervención de la cooperación externa y otros aspectos necesarios
 - (b) Reglamentar y adecuar las normas técnicas constructivas nacionales a las condiciones de su jurisdicción
 - (c) Elaborar y ejecutar programas y proyectos de construcción de viviendas
- IV.** Son competencias de los gobiernos municipales:
 - (a) Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen del desarrollo urbano en su jurisdicción

18 La propuesta de ajuste al texto del anteproyecto es la que originalmente se propuso al Ministerio, con la que se iniciaron los trabajos conjuntos entre el equipo técnico del Ministerio de Autonomía y el del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda. Como fruto de ese trabajo, se incorporó al texto el criterio de inscribir la vivienda en el marco del hábitat, esbozado por el artículo 19 de la Constitución.

- (b) Formular, aprobar y ejecutar políticas de asentamientos urbanos en su jurisdicción
 - (c) Organizar y administrar el catastro urbano, conforme a las reglas técnicas establecidas por el nivel central del Estado
 - (d) Formular y aprobar políticas municipales de financiamiento de la vivienda
 - (e) Elaborar y ejecutar programas y proyectos de construcción de viviendas, conforme a las políticas y normas técnicas aprobadas por los niveles central y departamental
- V. Los gobiernos de las autonomías indígena originario campesinas podrán:**
- (a) Ejercer las competencias que la Constitución acuerda a los gobiernos municipales
 - (b) Elaborar y ejecutar programas y proyectos de construcción de viviendas, conforme a las políticas y normas técnicas aprobadas por los niveles central y departamental
 - (c) Adoptar decisiones sobre redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales

Artículo xx. Servicios básicos

El nivel central del Estado formula y aprueba las políticas de servicios básicos del país y supervisa su cumplimiento.

- I. Los gobiernos municipales, en el ámbito de su jurisdicción, podrán:**
- (a) Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen de los servicios de agua potable, alcantarillado, aseo urbano, manejo y tratamiento de residuos sólidos y alumbrado público, conforme a la Constitución y en el marco de las políticas establecidas por el nivel central del Estado
 - (b) Aprobar las tasas y tarifas de los servicios públicos mencionados en el inciso anterior
 - (c) Diseñar y ejecutar proyectos de construcción de la infraestructura requerida por esos servicios
- II. Los gobiernos departamentales podrán elaborar, financiar y ejecutar proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos, debiendo transferirlos a la entidad territorial respectiva, una vez concluidas las obras. Para la intervención del gobierno departamental se requerirá la autorización del órgano deliberante del municipio o autonomía indígena originaria beneficiaria.**

2.2 Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones

En esta área deben tenerse presentes las sofisticadas innovaciones tecnológicas que, día a día, se van incorporando a las diferentes modalidades de telecomunicaciones. En la actualidad, por ejemplo, es imposible concebir comunicaciones de larga distancia eficientes al margen de redes internacionales y satélites orbitales. Las normas constitucionales en este campo requieren de un fuerte soporte técnico.

2.2.1 Marco constitucional

El artículo 299.I.2 de la Constitución establece que los “servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones” deben ser gestionados bajo competencias compartidas, lo que implica que el nivel central aprueba la legislación base del sector y las entidades territoriales autónomas designadas en la ley emiten la legislación de desarrollo, reglamentan y ejecutan los servicios. Buscando operativizar esta norma, cabe preguntar: ¿qué alcance tendrá la ley base? Mediante ésta se establecerá el régimen general de los servicios mencionados.

Pero ¿por qué sólo el régimen general? Porque la legislación de desarrollo subnacional será la encargada de adaptar las normas básicas o generales a las condiciones particulares de las unidades territoriales en las que operen los servicios. Los aspectos que serán librados a la legislación subnacional, según manda el artículo 297.I.4 de la Ley Suprema, dependen también de las “características y naturaleza” de la telefonía fija y móvil y de las telecomunicaciones, es decir de los componentes técnicos de la materia.

Coincidentemente, el artículo 298.II.2 de la Constitución le entrega al nivel central del Estado la potestad de aprobar el “régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones”, del cual dependerá, o formará parte, el régimen general de los servicios. Esta norma constitucional resulta demostrativa, al mismo tiempo, de que en efecto existirán un régimen general de las telecomunicaciones —compreensivo de la telefonía— y regímenes particulares, que involucren también a la telefonía y otros servicios semejantes, como el de transmisión de datos o el de acceso al Internet. Naturalmente, estos últimos deberán subordinarse a las normas del régimen general, del cual dependen.

Prestemos atención ahora a las “características y naturaleza” de la materia. En este campo los factores técnicos, difícilmente modificables desde el ámbito jurídico, muestran que, dado el nivel tecnológico alcanzado por la telefonía móvil, ésta opera a través de redes que cubren todo el territorio nacional. Resultaría, pues fuertemente dañino para el país pensar en segmentar el servicio nacional en nueve redes departamentales o, peor aun, en cerca de doscientas redes municipales. Las telecomunicaciones, o comunicaciones remotas, operan de manera semejante a la telefonía móvil, a través del espectro electromagnético o haciendo uso de otros medios, como la fibra óptica, de manera que resulta prácticamente imposible concebir un sistema de telecomunicaciones económico y competitivo, sometido a tantos regímenes y políticas como gobiernos autorizados para establecerlos existan (¿9 ó 200?).

Por otro lado, el régimen de autonomías organiza al país en función de niveles territoriales de gobierno (nacional, departamental, municipal e indígena originario) y se basa en la relación existente entre el ejercicio de potestades y la jurisdicción territorial. Los gobiernos territoriales ejercen competencias en el ámbito de su jurisdicción, de manera tal que cuando una materia, actividad o sector trasciende los límites jurisdiccionales de un gobierno o de un nivel territorial, e involucra a dos o más niveles territoriales o a dos o más gobiernos en un mismo nivel, se crean condiciones para que la materia y las competencias concomitantes pasen a un nivel territorial mayor. Estas relaciones se perciben con claridad en el caso de las redes fundamental, departamental y municipal de carreteras. Cuando un camino trasciende los límites de un departamento, pasa a engrosar la red fundamental; de otro modo, su mantenimiento y administración podrían tornarse conflictivos. Del mismo modo, no puede existir una competencia municipal que en su despliegue práctico abarque la jurisdicción de dos o más municipios, ya que ante la imposibilidad de aplicar las normas de un municipio en el territorio de otro, se requerirá inmediatamente de reglas aprobadas por una instancia diferente y mayor a los dos municipios. Eso mismo sucede con los servicios de telefonía móvil y de telecomunicaciones.

Desde la naturaleza y características técnicas de la materia, por tanto, puede deducirse que el alcance real del artículo 299.I.2 de la Constitución cubre únicamente a la telefonía fija, es decir que las entidades territoriales autónomas —a ser designadas en la ley— emitirán

legislación de desarrollo, y reglamentarán y ejecutarán sólo los servicios de telefonía fija. Este alcance, técnicamente viable, del mencionado numeral 2 seguramente establecerá el régimen general de las telecomunicaciones, que, como dijimos anteriormente, será aprobado por el nivel central del Estado en ejercicio de sus competencias exclusivas.

Entre las competencias concurrentes enlistadas en el artículo 299.II de la Carta Magna figura una íntimamente vinculada a la materia que venimos analizando: las frecuencias electromagnéticas, que deberán ser administradas por el nivel central del Estado y por las entidades territoriales autónomas bajo un esquema de concurrencia competencial y en el marco de las políticas del Estado, como dice el numeral 6 de ese artículo. Dos derivaciones se desprenden de esta disposición constitucional: la primera, que parte de la administración y uso de las frecuencias electromagnéticas será responsabilidad de los gobiernos subnacionales y, la segunda, que el texto constitucional implícitamente habilita al nivel central para la aprobación de las políticas que regirán el uso de las frecuencias electromagnéticas.

En relación a la primera derivación, y atentos a las determinantes técnicas de la materia, cabe preguntarse: ¿con qué niveles territoriales deberá repartir sus competencias el Estado central? En este campo se aplica a cabalidad el principio de la relación entre ejercicio de potestades y alcance territorial, de suerte que los usos de las frecuencias electromagnéticas de alcance supradepartamental quedarían bajo jurisdicción del nivel central, en tanto que los usos con alcance intradepartamental corresponderían a la jurisdicción de los gobiernos del nivel meso, regulados a través de los regímenes departamentales de telecomunicaciones, en los que deberá incluirse un régimen especial para las llamadas radios comunitarias, asentadas en los territorios de las autonomías indígena originarias, atendiendo de ese modo lo dispuesto en el artículo 30.II.8 de la Constitución.

En síntesis, para la gestión de las telecomunicaciones, los artículos 30.II.8, 298.II.2, 299.I.2, 299.II.6, 348 y 349 de la Constitución diseñan la siguiente matriz de distribución competencial:

- (a) Son competencias del nivel central del Estado, a través de sus dos órganos de gobierno:
 - (i) diseñar y aprobar el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones del país, incluyendo las frecuencias electromagnéticas y los servicios de telefonía fija y móvil,
 - (ii) formular y aprobar las políticas de comunicaciones, telecomunicaciones y uso de frecuencias electromagnéticas,
 - (iii) administrar las frecuencias electromagnéticas y autorizar su uso con un alcance mayor a un departamento,
 - (iv) autorizar, regular y fiscalizar los *servicios de telefonía móvil y telecomunicaciones*,
 - (v) regular los servicios de interconexión entre y con empresas de telefonía fija, y
 - (vi) controlar y fiscalizar el uso del espectro electromagnético y los servicios de telecomunicaciones en todo el territorio nacional.
- (b) En el marco del régimen general y de las políticas sancionadas por el nivel central, los gobiernos departamentales están habilitados constitucionalmente para:
 - (i) diseñar y aprobar el régimen departamental de las comunicaciones y telecomunicaciones,

- (ii) formular y aprobar las políticas departamentales de comunicaciones y telecomunicaciones,
 - (iii) administrar y autorizar el uso de las frecuencias electromagnéticas de alcance departamental,
 - (iv) autorizar, regular y fiscalizar los servicios de telefonía fija en su jurisdicción, y
 - (v) controlar y fiscalizar el uso del espectro electromagnético en el ámbito de su jurisdicción, conforme a las normas y políticas aprobadas por el nivel central del Estado.
- (b) Los gobiernos de las autonomías indígena originario campesinas, por su parte, autorizan el funcionamiento de radios comunitarias, conforme a las normas y políticas aprobadas por los niveles central y departamental.

2.2.2 Ajustes al anteproyecto de la Ley Marco

El análisis del marco constitucional sugiere que, para este sector, se incluya en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización el siguiente texto:

Artículo xx. Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones

- I.** El nivel central del Estado tiene competencia para:
- (a) Formular y aprobar el régimen general y las políticas de comunicaciones y telecomunicaciones del país, incluyendo las frecuencias electromagnéticas y los servicios de telefonía fija y móvil
 - (b) Administrar y autorizar el uso de las frecuencias electromagnéticas con un alcance mayor a un departamento
 - (c) Autorizar, regular y fiscalizar los servicios de telefonía móvil y telecomunicaciones
 - (d) Regular los servicios de interconexión entre y con empresas de telefonía fija, y
 - (e) Controlar y fiscalizar el uso del espectro electromagnético y los servicios de telecomunicaciones en todo el territorio nacional
- II.** Respetando el régimen general y las políticas sancionadas por el nivel central, los gobiernos departamentales tienen potestad para:
- (a) Formular y aprobar el régimen y las políticas departamentales de comunicaciones y telecomunicaciones
 - (b) Administrar y autorizar el uso de las frecuencias electromagnéticas de alcance departamental
 - (c) Autorizar, regular y fiscalizar los servicios de telefonía fija en su jurisdicción, y
 - (d) Controlar y fiscalizar el uso del espectro electromagnético en el ámbito de su jurisdicción, conforme a las normas y políticas aprobadas por el nivel central del Estado
- III.** Los gobiernos de las autonomías indígena originario campesinas autorizan el funcionamiento de radios comunitarias en su jurisdicción, conforme a las normas y políticas aprobadas por los niveles central y departamental.

2.3 Transportes

El sector transportes es, al parecer, uno de los que podría acomodarse con menores dificultades al régimen de autonomías, dado que cuenta con importantes experiencias acumuladas en

el marco de la descentralización administrativa, al menos en el transporte urbano y por carretera. En cuanto a los otros modos de transporte —ferrocarriles y transporte fluvial—, sobre los que no existe información anterior, la Constitución introduce innovaciones importantes.

2.3.1 Marco constitucional

Las disposiciones constitucionales dedicadas a este sector cubren el área de la infraestructura de transportes, por un lado, y el área de los servicios de transporte, por el otro. En ambas áreas se aplica nítidamente el principio de la relación entre ejercicio de potestades y alcance territorial, del que hablamos párrafos atrás. Veamos primero el área de la infraestructura.

El artículo 298.II de la Constitución, mediante sus numerales 9 y 10, inscribe entre las competencias exclusivas del nivel central del Estado la “construcción, mantenimiento y administración de carreteras de la red fundamental” y de “líneas férreas y ferrocarriles de la red fundamental”. No lo dice el texto constitucional, pero implícitamente aparece la posibilidad de una red secundaria o departamental de líneas férreas y ferrocarriles, lo que constituye, indudablemente, una verdadera innovación. A través de la legislación y la reglamentación, por tanto, el Gobierno central deberá establecer los criterios para clasificar a unas y otros en la red fundamental y en las redes departamentales y subdepartamentales.

Ambas materias o actividades, aunque con algunas variaciones, figuran asimismo en el catálogo de las competencias exclusivas departamentales, referidas, naturalmente, al ámbito de la jurisdicción meso. El artículo 300.I.7 asigna a los gobiernos del nivel intermedio las mismas facultades para construir, mantener y administrar las “carreteras de la red departamental”, en tanto que el numeral 8 de ese mismo artículo les encomienda sólo la “construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento”, quedando excluida, en este caso, la administración. En las dos especialidades la intervención de los gobiernos departamentales aparece supeditada a las políticas estatales respectivas. Debe mencionarse de paso que los órganos del nivel intermedio podrán realizar obras también en las redes fundamentales, conforme a normas especiales que, al respecto, apruebe el Estado central.

Los gobiernos municipales, por su parte, son titulares de la misma competencia dentro de su jurisdicción, es decir, podrán construir, mantener y administrar los “caminos vecinales”, debiendo coordinar con los pueblos indígena originarios cuando fuere necesario (ver artículo 302.I.7). Es de destacar aquí que la Constitución no reconoce a los municipios la capacidad para ejecutar obras en el rubro de los ferrocarriles.

Y en el caso de las autonomías indígenas, la facultad de “construir caminos vecinales y comunales” asume el carácter de una competencia concurrente (ver artículo 304.III.6), pero no así el “mantenimiento y administración” de esos caminos, actividades catalogadas entre sus competencias exclusivas (ver artículo 304.I.6). Queda abierta aquí una interrogante: ¿en concurrencia con qué niveles territoriales construirán caminos las autonomías indígenas? Dado que los otros tres niveles son titulares de potestades ejecutivas, al parecer cualquiera establece que la “administración de los puertos fluviales” deberá realizarse bajo competencias concurrentes, vale decir que la normativa, y sólo ésta, saldrá del nivel central, mientras que la reglamentación y la ejecución (construcción y administración de los puertos) quedaría en

manos de los gobiernos departamentales, según se desprende del ordenamiento relativo a los servicios de transporte, conforme veremos en seguida, siempre y cuando las instalaciones portuarias estén emplazadas en ríos navegables de alcance departamental únicamente.

En el área de los servicios de transporte, guardando coherencia con lo visto en la infraestructura, la distribución competencial se basa asimismo en la relación potestades-jurisdicción. Para visualizar esto se transcriben a continuación las normas constitucionales pertinentes:

Artículo 298.

II. Son competencias exclusivas del nivel central del Estado:

32. Transporte terrestre, aéreo, fluvial y otros cuando alcance a más de un departamento.

Artículo 300.

I. Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción:

9. Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios de transporte en el departamento.

Artículo 302.

I. Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción:

18. Transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano.

Cuatro conclusiones se desprenden de los anteriores textos, referidas al reparto de competencias:

1. Las normas constitucionales adjudican el *transporte terrestre y urbano* a los cuatro niveles territoriales de gobierno¹⁹ bajo competencias exclusivas, lo que implica, como se sabe, que los órganos de gobierno de cada nivel territorial legislarán, reglamentarán y ejecutarán sus disposiciones, naturalmente cada uno en su jurisdicción.
2. Los órganos de poder del nivel central y los gobiernos departamentales, adicionalmente, ejercerán las mismas potestades respecto a los servicios de *transporte fluvial, ferrocarrilero y otros medios*. Debe relievase aquí que, concordando con el reparto competencial en el área de la infraestructura, los municipios no pueden intervenir en estos modos de transporte, y tampoco las autonomías indígena originario campesinas.
3. Únicamente el nivel central del Estado está autorizado a legislar, reglamentar y ejecutar sus decisiones en materia de los servicios de *transporte aéreo*.
4. En cambio, el *registro de la propiedad automotor, el ordenamiento y educación vial y la administración y control del tránsito urbano* son actividades en las que la titularidad es exclusiva de los gobiernos municipales e indígena originarios, cada uno en su jurisdicción.

19 Debe recordarse aquí que las autonomías indígenas pueden ejercer *ipso facto* las competencias de los municipios.

Resta todavía analizar una última competencia. Mencionamos párrafos atrás que los numerales 7 y 8 del artículo 300.I autorizan implícitamente al nivel central del Estado a formular y aprobar *políticas* en materia de carreteras y ferrocarriles. Si a ello añadimos el hecho de que el *transporte aéreo* se queda dentro de la esfera de poderes del Estado central y que éste, además, emite asimismo la legislación para la administración portuaria, se puede asumir, en efecto, que el gobierno central diseñará y pondrá en vigencia las *políticas de transporte* que orienten el sector en todo el país.

En suma, en el sector transportes, los artículos 298.I.14, 298.II.9, 19 y 32, 299.II.12, 300.I.7, 8, 9 y 10, 302.I.7, 8 y 18, 304.I.6 y 304.III.6 de la Constitución diseñan la matriz de distribución competencial en los siguientes términos:

- (a) El nivel central del Estado, a través de sus dos órganos de gobierno, cuenta con autorización constitucional para:
 - (i) formular y aprobar las políticas de transporte del país, incluida la infraestructura,
 - (ii) planificar, construir, mantener y administrar las carreteras, líneas férreas y ferrocarriles de la red fundamental,
 - (iii) establecer los criterios de clasificación de las carreteras de las redes fundamental, departamental, vecinal y comunitaria y clasificar las carreteras de la red fundamental,
 - (iv) participar en la construcción de caminos en la jurisdicción de las autonomías indígena originario campesinas,
 - (v) establecer los criterios de clasificación de las líneas férreas en las redes fundamental y departamental y clasificar las ferrovías de la red fundamental,
 - (vi) construir, mantener y administrar los aeropuertos que atienden el tráfico internacional e interdepartamental,
 - (vii) construir, mantener y administrar los puertos fluviales en los ríos cuyos servicios de transporte tienen alcance interdepartamental.
 - (viii) ejercer competencias exclusivas sobre el transporte terrestre, ferrocarrilero, fluvial y por otros medios de alcance internacional e interdepartamental, y
 - (ix) ejercer competencias exclusivas sobre el transporte aéreo en general.
- (b) Los gobiernos departamentales, respetando las normas y políticas fijadas por el nivel central, están habilitados constitucionalmente para:
 - (i) aprobar políticas departamentales de transporte e infraestructura vial,
 - (ii) planificar, construir, mantener y administrar las carreteras de la red departamental,
 - (iii) participar en la construcción de caminos en la jurisdicción de las autonomías indígena originario campesinas del departamento,
 - (iv) clasificar las carreteras de las redes departamental, vecinal y comunitaria de su jurisdicción,
 - (v) construir y mantener las líneas férreas y ferrocarriles de la red departamental,
 - (vi) construir, mantener y administrar aeropuertos que atiendan el tráfico de alcance departamental, y
 - (vii) ejercer competencias exclusivas sobre el transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarrilero y otros medios, dentro de su jurisdicción.
- (c) Los gobiernos municipales, por su parte, están facultados para:
 - (viii) planificar, construir, mantener y administrar los caminos vecinales, en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos asentados en su territorio, cuando corresponda,

- (ix) participar en la construcción de caminos en el territorio de las autonomías indígena originario campesinas limítrofes con su jurisdicción,
 - (x) construir, mantener y administrar aeropuertos que atiendan tráfico de alcance municipal,
 - (xi) ejercer competencias exclusivas sobre el transporte urbano, incluyendo el ordenamiento, administración y control del tráfico urbano,
 - (xii) registrar la propiedad automotor, en función del domicilio del propietario, y
 - (xiii) desarrollar la educación vial.
- (d) Para concluir, las autonomías indígena originario campesinas, amparadas por las disposiciones de los artículos 303.I, 304.I.6 y 304.III.6, podrán ejercer las mismas competencias de los gobiernos municipales.

2.3.2 Ajustes al anteproyecto de la Ley Marco

Las conclusiones a las que condujo la evaluación del marco constitucional sugieren que el artículo 98 del anteproyecto de la Ley Marco pueda ser modificado en base al siguiente texto sustitutivo:

Artículo 98. Transportes

- I.** En materia de transportes, corresponde al nivel central del Estado, a través de sus órganos de gobierno:
- (a) Formular y aprobar las políticas de transporte del país, incluyendo las referidas a la infraestructura.
 - (b) Planificar, construir, mantener y administrar las carreteras, líneas férreas y ferrocarriles de la red fundamental.
 - (c) Establecer los criterios de clasificación de las carreteras de las redes fundamental, departamental, vecinal y comunitaria y clasificar las carreteras de la red fundamental.
 - (d) Participar en la construcción de caminos en la jurisdicción de las autonomías indígena originaria campesinas.
 - (e) Establecer los criterios de clasificación de las líneas férreas en las redes fundamental y departamental y clasificar las ferrovías de la red fundamental.
 - (f) Construir, mantener y administrar los aeropuertos que atienden el tráfico internacional e interdepartamental.
 - (g) Construir, mantener y administrar los puertos fluviales en los ríos cuyos servicios de transporte tienen alcance interdepartamental.
 - (h) Ejercer competencias exclusivas sobre el transporte terrestre, ferrocarrilero, fluvial y otros medios de alcance internacional e interdepartamental, y
 - (i) Ejercer competencias exclusivas sobre el transporte aéreo, en general.
- II.** Los gobiernos departamentales, respetando las normas y políticas fijadas por el nivel central, podrán:
- (a) Aprobar políticas departamentales de transporte e infraestructura vial.
 - (b) Planificar, construir, mantener y administrar las carreteras de la red departamental.
 - (c) Participar en la construcción de caminos en la jurisdicción de las autonomías indígena originaria campesinas del departamento.
 - (d) Clasificar las carreteras de las redes departamental, vecinal y comunitaria de su jurisdicción.
 - (e) Construir y mantener las líneas férreas y ferrocarriles de la red departamental.
 - (f) Construir, mantener y administrar aeropuertos que atiendan el tráfico de alcance departamental.

- (g) Ejercer competencias exclusivas sobre el transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarrilero y otros medios, dentro de su jurisdicción.
- III.** Los gobiernos municipales, por su parte, están facultados para:
- (a) Planificar, construir, mantener y administrar los caminos vecinales, en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos asentados en su territorio, cuando corresponda.
 - (b) Participar en la construcción de caminos en el territorio de las autonomías indígena originaria campesinas limítrofes con su jurisdicción.
 - (c) Construir, mantener y administrar aeropuertos que atiendan tráfico de alcance municipal.
 - (d) Ejercer competencias exclusivas sobre el transporte urbano, incluyendo el ordenamiento, administración y control del tráfico urbano.
 - (e) Registrar la propiedad automotor, en función del domicilio del propietario, y
 - (f) Fomentar y desarrollar la educación vial.
- IV.** Las autonomías indígena originario campesinas, podrán ejercer las competencias de los gobiernos municipales.

2.4 Educación

La educación es vital para cualquier grupo humano, mucho más en el marco de los estándares competitivos del siglo XXI. Los servicios de educación normalmente consumen grandes cantidades de recursos, con pesos relativos tendencialmente crecientes en la medida en que se trate de países como Bolivia, con presupuestos reducidos y altos indicadores de pobreza e inequidad social. Debido a ello, tanto desde el punto de vista del desarrollo económico, social y cultural cuanto desde la óptica financiera, los servicios de educación forman parte de los componentes fundamentales de las actividades estatales y del gasto público. Sólo a manera de ejemplo, mencionemos acá que en la gestión 2008 la educación utilizó algo más del 22% de los pagos públicos totales (gasto corriente más inversiones), mientras que el peso relativo del sector en el ámbito del gasto corriente total estuvo muy cerca del 34%. Si se focaliza el análisis en los niveles territoriales, las cifras son reveladoras: las prefecturas gestionaron algo más del 80% del gasto total en educación²⁰. No cabe duda de que debe prestarse cuidadosa atención al sector.

2.4.1 Marco constitucional

Para el sector educativo, la Constitución contiene tres fórmulas de asignación competencial. El artículo 298.II.17 enlista a las “políticas del sistema de educación” entre las competencias exclusivas del nivel central del Estado, correspondiéndole a éste, por tanto, formular y aprobar esas políticas (potestad legislativa), reglamentarlas y ejecutarlas y/o supervisar su ejecución. Por otro lado, el artículo 299.II.2 determina que la “gestión del sistema de educación” se realizará bajo competencias concurrentes, vale decir que el nivel central del Estado emitirá, además de las *políticas*, la legislación educativa, en tanto que las entidades territoriales autónomas tendrán a su cargo la reglamentación y ejecución del *sistema*. Por último, el artículo 304.III.2 autoriza a las autonomías indígena originarias a “organizar, planificar y ejecutar planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e

20 La información fue tomada de Finot, 2009. Este último indicador resulta de sumar las inversiones y los pagos corrientes de las prefecturas en educación, dividiendo su resultado entre el gasto total del sector.

investigación, en el marco de la legislación del Estado”, explicándose de suyo el por qué esta facultad fue catalogada entre las competencias concurrentes de esas autonomías.

No resulta fácil identificar el alcance real de ambas normas constitucionales. Para ello se requiere precisar qué debe entenderse por *sistema, servicio, políticas y gestión del sistema*. En la teoría de esta especialidad del conocimiento, se denomina sistema a un conjunto de partes o elementos organizados y relacionados, que interactúan entre sí, para alcanzar un objetivo. Los sistemas reciben datos, energía y/o materia (*inputs*), operan sobre ellos y entregan información, energía o materia (*outputs*), satisfaciendo el propósito que les da sentido. El *sistema educativo*, siguiendo los parámetros fijados en la Constitución, está integrado por todos los elementos, dinámicamente interrelacionados, destinados a la “formación integral de las personas y el fortalecimiento de la conciencia social crítica en la vida y para la vida” (ver artículo 80.I). “La educación —continúa el texto constitucional— estará orientada a la formación individual y colectiva, al desarrollo de competencias, aptitudes y habilidades físicas e intelectuales que vinculen la teoría con la práctica productiva [...]. Su regulación y cumplimiento serán establecidos por la ley”. El *sistema educativo*, por mandato de la Constitución y por determinantes técnicas, comprende: (a) la educación formal, la alternativa, la especial y la educación superior de formación profesional; (b) la educación formal, a su vez, está integrada por los niveles pedagógicos preescolar, primario, secundario y superior no universitario, organizados en ciclos educativos; (c) las instituciones educativas fiscales, privadas y de convenio, y (d) los mecanismos de participación social y comunitaria en el proceso de toma de decisiones (ver artículos 77.II y 83). La *gestión del sistema educativo* en Bolivia se realiza a través de dos grandes segmentos: la educación preescolar y escolar, hasta el bachillerato, por un lado, y la educación superior de formación profesional, a cargo de las universidades, por otro. Este informe se ocupa únicamente del primer segmento.

El vocablo *servicio*, originado o, mejor, tratado en el campo de la economía, denota la acción y efecto de servir o, lo que es lo mismo, de realizar determinadas actividades por encargo de o para otras personas. En este sentido, por ejemplo, se habla del *servicio de energía eléctrica*. El vocablo sirve también para aludir a las entidades u organizaciones dedicadas a satisfacer ciertas necesidades sociales, utilizando en ese cometido importantes recursos materiales, financieros y humanos²¹. Este es el contenido de expresiones como *Servicio de Aduanas* o *Servicio Departamental de Educación* (SEDUCA). Volviendo a nuestra materia, está claro que el *servicio de educación*, visto como la satisfacción de la demanda o como la dimensión orgánica o institucional, forma parte del *sistema educativo*. La relación entre ambos es la del todo (sistema) con la parte (servicio).

Pasando al tercer concepto que requiere ser esclarecido, el de *política o políticas*, permítasenos repetir aquí lo dicho en las partes I y II de este libro. Corrientemente se denomina *política* a las líneas de acción o directrices que se adoptan en una materia determinada (en nuestro caso la educación), precisando los objetivos a alcanzar, el orden de despliegue de las acciones, los recursos involucrados y la población objetivo. El diseño de las políticas suele incluir metas e indicadores de medición del cumplimiento de éstas y de los objetivos²². De manera que lo que el artículo 298.II.17 de la Constitución en realidad determina es que al órgano nacional cabeza de sector (Ministerio de Educación o como se llame) le corresponde fijar las líneas de acción que deben seguirse en la búsqueda de los objetivos y metas del sistema educativo.

21 Este concepto fue analizado en la p. 33 y 49 de este libro.

22 Ver *supra* pp. 33 y 48.

Toca analizar, finalmente, el concepto de *gestión*, el que, según se recordará, comenzó a ser utilizado y se difundió en la segunda mitad del siglo XX²³, conforme fue desarrollando la teoría del *management*, en cuyo marco se utilizan los conceptos de administración, gerencia y gestión prácticamente como sinónimos. En la teoría de la administración, por ello, la idea de *gestión* engloba las cinco funciones administrativas básicas: planeación, organización, administración de recursos humanos, dirección y control²⁴. En esta perspectiva, al disponer el artículo 299.II.2 de la Constitución que la “gestión del sistema de educación” se realizará bajo competencias concurrentes, en verdad está determinando que las funciones encargadas de traducir las potestades reglamentaria y ejecutiva en decisiones y acciones concretas —precisamente la planeación, organización, administración de recursos humanos, dirección y control del proceso educativo— queden en manos de las entidades territoriales autónomas.

La distribución constitucional de competencias en el área de la educación, en suma, reserva para el nivel central del Estado la potestad legislativa y el establecimiento de las políticas educativas —las que conllevan la capacidad de supervisar su cumplimiento— y reconoce a los gobiernos subnacionales las facultades reglamentaria y ejecutiva, con capacidad suficiente para planificar, organizar, dirigir y controlar los servicios educativos, incluidos los recursos humanos. Debe destacarse al respecto el hecho de que la Constitución no se pronuncie sobre las relaciones entre el nivel departamental y las autonomías subdepartamentales, pese incluso a que la *gestión educativa* figura en el listado de competencias concurrentes, rodeando, por ello, de cierta ambigüedad el reparto de competencias entre el nivel intermedio y los municipios y autonomías indígena originarias. Esta insuficiencia normativa induce a pensar dos escenarios prospectivos: o el sector permanece en la situación hoy imperante, sumido en disputas y traslapes competenciales entre el Ministerio de Educación y las prefecturas de departamento o, por el contrario, la lógica del régimen de autonomías determinará que la *gestión educativa* se traslade efectivamente a los gobiernos departamentales y subdepartamentales.

¿Cuál es el estado de situación del sector hoy? La estructura del sistema educativo se articula en función a seis niveles territoriales: nacional, departamental, distrital, subdistrital, núcleos y unidades educativas²⁵, niveles que sirven también de referencia para la organización de los servicios técnico-pedagógicos y para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros. Los primeros (los servicios técnico-pedagógicos) dependen de una división centralizada en el Ministerio de Educación y se ocupan de aspectos como el desarrollo curricular, la investigación y la evaluación pedagógicas, en tanto que la administración de recursos opera a través de dos espacios institucionales separados, el área de los recursos humanos, formalmente vinculado a los gobiernos departamentales²⁶, y el área de infraestructura y bienes, directamente dependiente de los municipios²⁷. No parecen existir, en consecuencia, factores extraordinariamente adversos que impidan la profundización del proceso de descentralización administrativa que entraña el régimen de autonomías.

23 Para profundizar el análisis de este concepto, y al mismo tiempo, precisar su desarrollo histórico, se recomienda revisar los ya clásicos libros del *gurú* en la materia Peter Drucker, sobre todo *The Practice of Management* (1954).

24 Koontz y Wehrich, 2005.

25 La Ley de Reforma Educativa, N° 1.565, denomina a esta organización “estructura de la administración curricular”.

26 Las leyes 1.565 (Reforma Educativa) y 1.654 (Descentralización Administrativa) encomiendan a los gobiernos departamentales la administración, supervisión y control de los recursos humanos, a título de delegación. La Constitución transfiere definitivamente esas potestades a los gobiernos autónomos.

27 Esas funciones fueron transferidas a los municipios por la Ley de Participación Popular, N° 1.551.

En ese marco, los artículos 298.II.17, 299.II.2 y 321.II diseñan la siguiente matriz de distribución competencial territorial:

1. El nivel central del Estado tiene facultades plenas para:
 - (a) aprobar la legislación base y de desarrollo, estableciendo el *régimen* de la educación en el país,
 - (b) formular y aprobar las políticas del sistema de educación,
 - (c) diseñar los contenidos curriculares fundamentales para todas las áreas, niveles y ciclos educativos, reservando un espacio adecuado para las particularidades departamentales, municipales e indígena originario campesinas,
 - (d) diseñar los contenidos plurinacionales e interculturales de los materiales didácticos y supervisar su producción,
 - (e) administrar y dirigir el sistema de acreditación y medición de la calidad educativa del país, y
 - (f) administrar y dirigir el sistema de institutos normales superiores del país.

2. En el marco de las normas y políticas fijadas por el nivel central, los gobiernos departamentales están habilitados constitucionalmente para:
 - (a) organizar y dirigir el sistema educativo del departamento, en el marco del régimen educativo aprobado por el nivel central del Estado,
 - (b) formular y aprobar políticas educativas departamentales, respetando las directrices del nivel central,
 - (c) administrar, supervisar y controlar los recursos humanos del sistema educativo, en su jurisdicción,
 - (d) diseñar los contenidos curriculares departamentales,
 - (e) diseñar los contenidos departamentales de los materiales didácticos y coordinar con los gobiernos municipales e indígena originarios la producción de los mismos,
 - (f) supervisar el funcionamiento y desempeño de los institutos normales superiores asentados en su jurisdicción, proponiendo al nivel central los cambios requeridos en infraestructura, currículo y recursos humanos, y
 - (g) construir infraestructura destinada a las oficinas de la administración educativa y transferirla en propiedad a los gobiernos municipales e indígena originarios respectivos.

3. Los gobiernos municipales, por su lado, tienen facultades para:
 - (a) construir, administrar y mantener la infraestructura física del servicio de educación, que comprende los bienes inmuebles y los servicios básicos de los niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario, exceptuando la de los institutos normales,
 - (b) suministrar equipos, muebles, materiales didácticos y otros insumos a los establecimientos de los niveles pedagógicos señalados en el inciso anterior, supervisando y controlando su uso,
 - (c) diseñar los contenidos particulares de los materiales didácticos, en coordinación con el gobierno departamental,
 - (d) supervisar el desempeño de las autoridades educativas, directores y personal docente de su jurisdicción, proponiendo al gobierno departamental la ratificación o remoción de los mismos, y
 - (e) otros servicios conexos.

4. Las autonomías indígena originario campesinas, con la autorización del artículo 303.I de la Constitución, podrán ejercer las competencias municipales detalladas en el inciso anterior y adicionalmente llevar a la práctica la permisión contenida en el artículo 304.III.2, es decir elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos educativos.

2.4.2 Ajustes al anteproyecto de la Ley Marco

La importancia social y cultural de la educación, así como su peso financiero, determinan que se recomiende añadir en la Ley Marco un artículo dedicado a desarrollar la distribución competencial prevista en la Constitución, cuyo texto, basado en la evaluación del marco constitucional, podría ser el siguiente:

Artículo xx. Educación

- I.** El nivel central del Estado tiene las siguientes competencias en materia de educación:
- (a) Aprobar la legislación educativa, estableciendo el *régimen* de la educación en el país
 - (b) Formular y aprobar las políticas del sistema educativo
 - (c) Diseñar los contenidos plurinacionales e interculturales del currículo de todas las áreas, niveles y ciclos educativos, reservando un espacio adecuado para las particularidades departamentales, municipales e indígena originario campesinas
 - (d) Diseñar los contenidos plurinacionales e interculturales de los materiales didácticos y supervisar su producción
 - (e) Administrar y dirigir el sistema de acreditación y medición de la calidad educativa del país, y
 - (f) Administrar y dirigir el sistema de Institutos Normales Superiores del país
- II.** Los gobiernos departamentales, respetando las normas y políticas fijadas por el nivel central, podrán:
- (a) Planificar, organizar, dirigir y controlar el sistema educativo del departamento
 - (b) Formular y aprobar políticas departamentales de educación
 - (c) Administrar, supervisar y controlar los recursos humanos del sistema educativo, en su jurisdicción
 - (d) Diseñar los contenidos curriculares departamentales
 - (e) Diseñar los contenidos departamentales de los materiales didácticos y coordinar con los gobiernos municipales e indígena originarios la producción de los mismos
 - (f) Supervisar el funcionamiento y desempeño de los Institutos Normales Superiores asentados en su jurisdicción
 - (g) Construir infraestructura destinada a la administración educativa y transferirla en propiedad a los gobiernos municipales e indígena originarios respectivos
- III.** Los gobiernos municipales están facultados para:
- (a) Construir, administrar y mantener la infraestructura física y los servicios básicos de los establecimientos educativos de los niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario de su jurisdicción, excepto la de los Institutos Normales
 - (b) Proveer equipamiento, mobiliario, materiales didácticos y otros insumos a los establecimientos educativos señalados en el inciso anterior, supervisando y controlando su uso
 - (c) Diseñar, conjuntamente el gobierno departamental, los contenidos departamentales de los materiales didácticos

- (d) Supervisar el desempeño de las autoridades educativas, directores y personal docente de su jurisdicción, proponiendo al gobierno departamental la ratificación o remoción de los mismos, y
 - (e) Atender los programas de alimentación complementaria para los estudiantes
- IV. Las autonomías indígena originario campesinas podrán:**
- (a) Ejercer las competencias de los gobiernos municipales, y
 - (b) Elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos educativos

2.5 Salud

En términos semejantes a los de la educación, los servicios de salud forman parte de las actividades estatales más importantes y, en consecuencia, absorben importantes porciones del gasto público. En la gestión 2008, los servicios de salud consumieron algo más del 11% del gasto público total (inversiones más gasto de funcionamiento), participando en el gasto corriente global del país con más del 15%. Visto el tema a través de los desembolsos de las prefecturas, éstas administraron casi el 42% del gasto total en salud²⁸.

2.5.1 Marco constitucional

Las normas constitucionales que regulan el sector salud son las mismas que las de la educación. Por ello, limitémonos aquí a transcribir los textos:

Artículo 298.

II. Son competencias exclusivas del nivel central del Estado:

- 17. Políticas del sistema de salud.

Artículo 299.

II. Las siguientes competencias se ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas:

- 2. Gestión del sistema de salud

Hasta aquí, en efecto, las normas son las mismas, por lo que cabe también reproducir las consideraciones teóricas y conceptuales realizadas en el capítulo de la educación sobre los conceptos de sistema, servicio, políticas y gestión. Pero la Constitución no se queda ahí; contiene además otras dos disposiciones sectoriales:

Artículo 304.

II. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias compartidas:

- 3. Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, de acuerdo con la ley.

Artículo 304.

III. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias concurrentes:

- 1. Organización, planificación y ejecución de políticas de salud en su jurisdicción.

²⁸ También para la salud, la información fue tomada de Finot, 2009. El cálculo de este último indicador se realizó con el mismo procedimiento que en educación (ver *supra*, nota al pie 20).

Está autorizada, por tanto, la existencia de *políticas particulares de salud* que, en el marco de la legislación y las directrices del nivel central, podrían aprobar las autonomías indígena originarias. La disposición del artículo 304.II.3 (transcrita) se explica por sí misma, no requiriéndose mayores comentarios al respecto.

Resumiendo: la Constitución asigna al nivel central el ejercicio de la potestad legislativa y la facultad de establecer las políticas de salud y reserva; al mismo tiempo, las potestades reglamentaria y ejecutiva para los gobiernos subnacionales, cuyos órganos, en ejercicio de éstas, tienen capacidad suficiente para planificar, organizar, dirigir y controlar los servicios de salud en su jurisdicción, incluyendo los recursos humanos. El silencio constitucional sobre la distribución de competencias entre los niveles departamental, municipal e indígena originario se deja sentir también en esta materia, induciendo nuevamente a realizar un *paneó* sobre el estado de situación del sector.

La estructura del sistema de salud se articula en función de tres niveles de atención a la población: el primer nivel, constituido por puestos sanitarios y médicos y centros de salud; el segundo nivel, integrado por los hospitales generales que atienden las cuatro especialidades básicas: ginecología y obstetricia, pediatría, medicina general y cirugía; y el tercer nivel conformado por los institutos especializados y hospitales generales que desarrollan especialidades adicionales a las básicas. Actualmente, los establecimientos del primer y segundo nivel son de propiedad de los municipios, que se encargan de su mantenimiento y equipamiento, así como del suministro de medicamentos, materiales y demás insumos necesarios, mientras que los centros hospitalarios de tercer nivel dependen todavía del Estado central²⁹. La administración de recursos humanos se financia a través de las partidas respectivas del presupuesto general, que son formalmente ejecutadas por los gobiernos departamentales³⁰. Tal y como acontece con la educación, tampoco en este caso parecen existir factores especialmente contrarios a la mayor descentralización que entraña el régimen de autonomías.

En suma, los artículos 298.II.17, 299.II.2, 304.II.3 y 304.III.1 de la Constitución diseñan la matriz de reparto de competencias para el sector salud en los siguientes términos:

1. El nivel central del Estado tiene potestades para:
 - (a) aprobar la legislación completa del sector salud,
 - (b) formular y aprobar las políticas de salud del país,
 - (c) ejecutar programas y proyectos de control epidemiológico de alcance mayor a un departamento,
 - (d) regular la atención de pacientes provenientes de departamentos, municipios y autonomías indígena originarias diferentes a la sede del establecimiento de salud.
 - (e) proteger la propiedad y los derechos intelectuales colectivos de los pueblos indígena originario campesinos sobre los conocimientos de la medicina tradicional.
2. Los gobiernos departamentales están autorizados por la Constitución para ejercer las siguientes potestades, sujetas a las normas y políticas fijadas por el nivel central:

29 La infraestructura y las funciones fueron transferidas a los municipios por la Ley de Participación Popular.

30 La Constitución transfiere esa potestad a los gobiernos autónomos, a diferencia de la Ley 1.654 de Descentralización Administrativa, que únicamente la delegó a las prefecturas.

- (a) organizar y dirigir el sistema departamental de salud,
 - (b) formular y aprobar las políticas departamentales de salud, respetando las directrices aprobadas por el nivel central,
 - (c) administrar, supervisar y controlar los recursos humanos del sistema departamental de salud, y
 - (d) garantizar el control epidemiológico en el departamento.
3. Los gobiernos municipales tienen facultades para:
- (a) construir, administrar y mantener la infraestructura física del servicio de salud de su jurisdicción, que comprende los bienes inmuebles de los tres niveles de atención y los servicios básicos correspondientes.
 - (b) suministrar equipos, muebles, medicamentos y otros insumos a los establecimientos de salud de su jurisdicción, así como supervisar y controlar su uso.
 - (c) destinar los ingresos generados por los establecimientos de salud de su jurisdicción a mejorar la infraestructura física del sector.
 - (d) supervisar el desempeño de los recursos humanos, proponiendo al gobierno departamental su ratificación o remoción.
4. Las autonomías indígena originario campesinas, además de las competencias propias de los gobiernos municipales, podrán:
- (a) establecer políticas de salud en su jurisdicción, y
 - (b) resguardar y registrar los derechos intelectuales colectivos de la comunidad sobre los conocimientos de la medicina tradicional.

2.5.2 Ajustes al anteproyecto de la Ley Marco

Basados en los elementos de análisis y en las conclusiones de la evaluación del marco constitucional, se recomienda dedicar un artículo de la Ley Marco al desarrollo del reparto competencial que la Constitución prevé para el sector salud, sugiriéndose el siguiente texto:

Artículo xx. Salud

- I.** El nivel central del Estado tiene potestades para:
- (a) Aprobar la legislación completa del sistema de salud, con vigencia en todo el territorio nacional
 - (b) Formular y aprobar las políticas de salud del país,
 - (c) Elaborar y ejecutar programas y proyectos de control epidemiológico de alcance mayor a un departamento,
 - (d) Regular la atención en hospitales de segundo y tercer nivel de pacientes provenientes de departamentos, municipios y autonomías indígena-originarias en los que no existan esos tipos de centros hospitalarios, estableciendo modalidades de co-financiamiento entre los gobiernos del departamento y de la autonomía de origen del paciente y los aportes de este, y
 - (e) Registrar y proteger, con validez internacional, la propiedad y los derechos intelectuales colectivos de los pueblos indígena originario campesinos sobre los conocimientos y productos de la medicina tradicional.
- II.** Los gobiernos departamentales, respetando las normas y políticas fijadas por el nivel central, podrán:
- (a) Planificar, organizar, dirigir y controlar el sistema departamental de salud
 - (b) Formular y aprobar políticas departamentales de salud

- (c) Administrar, supervisar y controlar los recursos humanos del sistema departamental de salud, y
 - (d) Elaborar y ejecutar programas y proyectos departamentales de control epidemiológico
- III. En el marco de las normas y políticas aprobadas por el nivel central, los gobiernos municipales podrán:
- (a) Construir, administrar y mantener la infraestructura física del servicio de salud de su jurisdicción, que comprende los bienes inmuebles de los tres niveles de atención y los servicios básicos correspondientes
 - (b) Proveer a los establecimientos de salud de su jurisdicción equipos, mobiliario, medicamentos, insumos y demás suministros, así como supervisar y controlar su uso
 - (c) Reinvertir en infraestructura, equipamiento y medicamentos los ingresos generados por los establecimientos de salud
 - (d) Supervisar el desempeño de las autoridades de salud, directores de establecimientos, personal médico y enfermeras, proponiendo al gobierno departamental su ratificación o remoción, y
- IV. Las autonomías indígena originario campesinas podrán:
- (a) Ejercer las competencias de los gobiernos municipales
 - (b) Formular y aprobar políticas de salud en su jurisdicción.
 - (c) Resguardar y registrar la propiedad y los derechos intelectuales colectivos de la comunidad sobre los conocimientos y productos de la medicina tradicional, en coordinación con el nivel central del Estado y conforme a ley.

2.6 Recursos naturales³¹

El concepto de *recursos naturales* abarca todos los elementos, objetos y frutos de la naturaleza que los seres humanos aprovechan para atender sus necesidades materiales y espirituales. El concepto, por tanto, alude a bienes de diferente origen y naturaleza, cuyo uso y aprovechamiento se realiza a través de procesos productivos diversos que demandan el uso de importantes recursos financieros y humanos. Las actividades productivas primarias y gran parte de las secundarias giran en torno al aprovechamiento de los recursos naturales.

La literatura especializada suele clasificar los bienes entregados por la naturaleza en recursos naturales renovables y no renovables. Los primeros responden a ciclos de producción periódica y no se agotan con el consumo humano, en tanto que los otros van desapareciendo conforme son aprovechados por las personas. Suele hablarse también de recursos naturales estratégicos y no estratégicos, poniendo el acento, de ese modo, en la importancia decisiva que tienen algunos bienes naturales para el desarrollo futuro de la sociedad, por lo que su aprovechamiento queda sometido a condiciones especiales, a diferencia de los demás bienes, cuyo aprovechamiento está librado en mayor medida a las iniciativas productivas de las personas. Cruzando ambas clasificaciones, los recursos naturales no renovables tienden a ser estratégicos, ya que a su rol decisivo para el desarrollo social se suma su desaparición paulatina.

La lista de los principales recursos renovables incluye por lo menos agricultura, ganadería, caza, pesca, recursos hídricos, biodiversidad, espectro electromagnético, recursos forestales y bosques. A partir de la segunda mitad del siglo XX, los recursos hídricos tendieron

31 En este capítulo se utiliza y reproduce parte importante de los análisis realizados en Böhr, 2009b.

a hacerse escasos y a ubicarse en una posición intermedia entre los agotables y los no agotables, razón por la que fueron adquiriendo una valoración estratégica. La tierra podría formar parte también de esta lista; sin embargo, además de ser un recurso en sí misma, su función es mayor: actúa de soporte material del conjunto de los recursos naturales. Entre los no renovables figuran la minería, los hidrocarburos, áridos y las aguas fósiles, cuya explotación exige el cumplimiento de rigurosas medidas de preservación medioambiental. En Bolivia, finalmente, desde el último tercio del siglo XX, los hidrocarburos quedaron clasificados entre los factores decisivos para el desarrollo nacional, junto a determinados minerales, como el litio, el uranio y otros semejantes.

2.6.1 Marco constitucional

En esta área analizaremos la normativa constitucional prestando atención a tres componentes: la visión global de los recursos naturales, la clasificación de los recursos estratégicos y, por último, la asignación territorial de competencias. Estos componentes deben ser considerados en el desarrollo legislativo que en esta área debe enfrentar la Ley Marco.

2.6.1.1 Visión global de los recursos naturales

Los artículos 348, 349, 351, 352 y 353 de la Constitución son los que fijan la visión global de los recursos naturales; sus textos dicen:

Artículo 348.

- I. Son recursos naturales los minerales en todos sus estados, los hidrocarburos, el agua, el aire, el suelo y el subsuelo, los bosques, la biodiversidad, el espectro electromagnético y todos aquellos elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento.
- II. Los recursos naturales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país.

Artículo 349.

- I. Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo.
- II. El Estado reconocerá, respetará y otorgará derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, así como derechos de uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales.
- III. La agricultura, la ganadería, así como las actividades de caza y pesca que no involucren especies animales protegidas, son actividades que se rigen por lo establecido en la cuarta parte de esta Constitución referida a la estructura y organización económica del Estado.

Artículo 351.

- I. El Estado asumirá el control y la dirección sobre la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales estratégicos a través de entidades públicas, cooperativas o comunitarias, las que podrán a su vez contratar a empresas privadas y constituir empresas mixtas.
- II. El Estado podrá suscribir contratos de asociación con personas jurídicas, bolivianas o extranjeras, para el aprovechamiento de los recursos naturales. Debiendo asegurarse la reinversión de las utilidades económicas en el país.

- III.** La gestión y administración de los recursos naturales se realizará garantizando el control y la participación social en el diseño de las políticas sectoriales. En la gestión y administración podrán establecerse entidades mixtas, con representación estatal y de la sociedad, y se precautelarán el bienestar colectivo
- IV.** Las empresas privadas, bolivianas o extranjeras, pagarán impuestos y regalías cuando intervengan en la explotación de los recursos naturales, y los cobros a que den lugar no serán reembolsables. Las regalías por el aprovechamiento de los recursos naturales son un derecho y una compensación por su explotación, y se regularán por la Constitución y la ley.

Artículo 352. La explotación de recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada, convocada por el Estado, que será libre, previa e informada. Se garantiza la participación ciudadana en el proceso de gestión ambiental y se promoverá la conservación de los ecosistemas, de acuerdo con la Constitución y la ley. En las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios.

Artículo 353. El pueblo boliviano tendrá acceso equitativo a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales. Se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

La visión constitucional de los recursos naturales, en consecuencia, se articula en función de ejes claramente definidos sobre el carácter estratégico, propiedad y administración de los recursos naturales, el alcance de los derechos privados y las modalidades de su uso y aprovechamiento, y sobre la participación, consulta y beneficio popular a que está ligada la explotación de los bienes naturales. Siete ejes se perciben con nitidez.

1. Todos los recursos naturales son estratégicos y de interés público para el desarrollo del país (artículo 348.II).
2. La propiedad y dominio sobre los recursos naturales son del pueblo boliviano (artículo 349.I).
3. El Estado administra los recursos naturales, a través de entidades públicas, mixtas, cooperativas o comunitarias, pudiendo suscribir contratos de asociación con personas jurídicas bolivianas o extranjeras (artículos 349.I y 351.II).
4. El Estado reconoce, respeta y otorga:
 - (a) derechos propietarios sobre la tierra, sean individuales o colectivos, y
 - (b) derechos de uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales (artículo 349.II).
5. El diseño de las políticas sectoriales relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales se realizará garantizando la participación y control social (artículo 351.III).
6. La explotación de los recursos naturales deberá consultarse siempre con la población afectada. En el caso de los pueblos indígena originario campesinos la consulta se hará respetando sus normas y procedimientos propios (artículo 352).

7. El pueblo boliviano tendrá “acceso equitativo” a los beneficios del aprovechamiento de los recursos naturales, asignándose una participación prioritaria a los “territorios” donde se encuentren los recursos, especialmente si se trata de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (artículo 353).

A pesar de que, al calor del artículo 348.II, todos los recursos naturales serían estratégicos, las disposiciones constitucionales transcritas contienen un tratamiento de la agricultura, ganadería, caza y pesca —es decir, de los recursos naturales renovables— diferente al de los recursos naturales estratégicos, introduciendo por esa vía dos ejes definitorios adicionales:

1. En la agricultura, ganadería, caza y pesca tienen libertad de acción todos los sujetos productivos que integran la economía plural, vale decir públicos, privados, comunitarios y cooperativas (artículo 349.III).
2. En el caso de los recursos naturales estratégicos, sean estos renovables o no renovables, el Estado asume el control y dirección de toda la cadena productiva (exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización), pudiendo operar a través de entidades públicas, cooperativas o comunitarias, las que, por su lado, tendrán la opción de realizar las actividades productivas en forma directa, contratando a empresas privadas y/o constituyendo empresas mixtas con estas últimas (artículo 351.I).

Esta diferenciación de regímenes tiene importantes efectos en la distribución territorial de competencias, conforme veremos en seguida.

2.6.1.2 Recursos naturales estratégicos

A despecho de la declaración principista del artículo 348.II, varias disposiciones constitucionales específicas se encargan de fundar el carácter estratégico de los recursos naturales concretos. La lista de ellos figura a continuación en la tabla 4, mencionando los artículos en que aparece su caracterización como tales:

Tabla 4
Recursos naturales y estratégicos

Recurso natural	Artículos
1. Hidrocarburos	359 y 360
2. Minerales	298.II.4, 369 y 370
3. Espectro electromagnético	298.II.4
4. Recursos genéticos	298.II.4
5. Recursos hídricos	298.II.4 y 373
6. Energía y sus fuentes	378
7. Bosques naturales y suelos forestales	386

Los demás recursos naturales, especialmente los renovables derivados de la agricultura, ganadería, caza y pesca, no cuentan con declaración constitucional específica de proyección estratégica, razón por la que sus regímenes y políticas parecen estar rodeados de mayor

flexibilidad. Este razonamiento orienta también a las disposiciones constitucionales referidas a la biodiversidad en su conjunto, la que no puede sino estar regida por un régimen general y por tantos regímenes particulares como ecosistemas y ecorregiones coincidan o puedan compatibilizarse con los niveles territoriales de gobierno.

El reparto constitucional de competencias, expreso e implícito, parece haber considerado asimismo los estados de situación diferentes, según regiones y ecosistemas, que rodean a los recursos hídricos, desde las fuentes hasta las condiciones de su aprovechamiento, pasando por los múltiples factores y accidentes que rodean a los cursos y reservorios de agua. De manera que, sin perjuicio del carácter estratégico de estos recursos, la Constitución abre espacio para la existencia, además del régimen general, de regímenes particulares de recursos hídricos. Sin embargo, de manera diferente a lo previsto en otras materias, el parágrafo II del artículo 373 de la Constitución deja claramente sentado que los regímenes particulares de los recursos hídricos serán establecidos también por el nivel central de Gobierno.

La rica diversidad biológica del país se expresa también en la existencia de suelos, recursos forestales y bosques variados, según respondan a las características de las diferentes regiones ecológicas que integran el país. Así, por ejemplo, los suelos y recursos forestales de la Amazonía pandina revelan pocas similitudes con los del Chaco o los de la Chiquitanía, poniendo de manifiesto el hecho de que los suelos y recursos forestales no podrían gestionarse aceptablemente si no se contara con regímenes particulares.

Así, para analizar la matriz de distribución territorial de competencias en esta materia deben tenerse presentes la visión global de los recursos naturales que porta la Constitución y la identificación de los recursos considerados estratégicos que ésta realiza. Veamos la matriz:

2.6.1.3 Asignación competencial

El reparto de competencias que se esquematiza a continuación se basa en una lectura del bloque constitucional integrado por el Capítulo Octavo de la Tercera Parte (“Distribución de Competencias”), los nueve capítulos del Título II (“Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio”) de la Cuarta Parte de la Constitución y el Capítulo Cuarto (“Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos”), Título II, de la Primera Parte de la Constitución. Las diferentes competencias aparecen en los textos de manera directa y expresa o en términos implícitos, debiendo asumirse su existencia por deducción o inferencia.

1. El nivel central del Estado tiene potestades para:
 - (a) Establecer los regímenes completos de:
 - (i) hidrocarburos (artículo 298.I.18),
 - (ii) minería (artículo 369.I),
 - (iii) todas las formas de energía y sus fuentes (artículo 378.II),
 - (iv) tierra. La ley determinará qué potestades serán transferidas o delegadas a las entidades territoriales autónomas (artículo 298.II.38),
 - (v) espectro electromagnético y uso de frecuencias electromagnéticas (artículo 299.II.6),
 - (b) Aprobar los regímenes generales de:
 - (i) recursos hídricos y sus servicios (artículo 298.II.5),

- (ii) suelos, recursos forestales y bosques (artículo 298.II.7)³²,
 - (c) Establecer políticas sectoriales para:
 - (i) hidrocarburos (artículo 360)
 - (ii) minería y metalurgia (artículo 369.III),
 - (iii) sector energético, abarcando a la generación, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado (artículos 298.II.38, 378 y 379),
 - (iv) recursos hídricos (artículos 373 y 374),
 - (v) actividades forestales (artículo 298.II.7),
 - (d) Aprobar políticas generales para:
 - (i) tierra, territorio y su titulación (artículo 298.I.17),
 - (ii) agricultura, ganadería, caza y pesca (artículo 299.II.16),
 - (e) Crear y administrar reservas fiscales de recursos naturales (artículo 298.II.20).
2. Los gobiernos departamentales están facultados para:
- (a) Aprobar los regímenes departamentales de suelos, recursos forestales y bosques (implícito en el artículo 298.II.7):
 - (b) Establecer políticas departamentales de:
 - (i) tierra y territorio (implícito en artículos 298.I.17 y 298.II.38),
 - (ii) agricultura, ganadería, caza y pesca (artículo 299.II.16),
 - (c) Reglamentar, ejecutar, administrar o gestionar:
 - (i) proyectos de generación y transporte de energía en sistemas aislados (artículo 300.I.6),
 - (ii) servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria (artículo 300.I.14),
 - (iii) proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental (artículo 300.I.16),
 - (iv) servicios para el desarrollo agropecuario (artículo 300.I.31),
 - (v) frecuencias electromagnéticas en el ámbito departamental (artículo 299.II.6),
 - (vi) proyectos hidráulicos y energéticos (artículo 299.II.7),
 - (vii) proyectos de riego (artículo 299.II.10).
3. Los gobiernos municipales están constitucionalmente habilitados para:
- (a) Establecer el régimen para la explotación de áridos y agregados, en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos, cuando corresponda (artículo 302.I.41),
 - (b) Aprobar políticas municipales para la agricultura, ganadería, caza y pesca (artículo 299.II.16),
 - (c) Diseñar y ejecutar:
 - (i) proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance municipal (artículo 302.I.12),
 - (ii) proyectos hidráulicos y energéticos (artículo 299.II.7),
 - (iii) proyectos de agua potable... (artículo 299.II.9),
 - (iv) proyectos de riego (artículo 299.II.10):
 - (v) Sistemas de microriego en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos (artículo 302.I.38).

32 La fórmula de “regímenes generales” se encuentra en la Constitución, y permite asumir por deducción la existencia de los correspondientes regímenes particulares.

4. Las autonomías indígena originario campesinas tienen potestades para:
- (a) ejercer las competencias de los gobiernos municipales en su jurisdicción,
 - (b) regular y ejecutar la gestión y administración de los recursos naturales renovables (artículo 304.I.3),
 - (c) proyectos de electrificación en sistemas aislados (artículo 304.I.5),
 - (d) participar y controlar en el aprovechamiento de los áridos (artículo 304.II.2),
 - (e) construir y administrar sistemas de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía, en el marco de las políticas del Estado (artículo 304.III.4),
 - (e) construcción de sistemas de microriego (artículo 304.III.5),
 - (f) promoción y fomento a la agricultura y ganadería (artículo 304.III.8),
 - (g) control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollen en su jurisdicción (artículo 304.III.9),
 - (h) pronunciarse en consultas realizadas por el Estado sobre la explotación de los recursos naturales no renovables de su jurisdicción (artículo 30.I.15),
 - (i) participar en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en su territorio (artículo 30.I.16).

2.6.2 Ajustes al anteproyecto de la Ley Marco

La evaluación de las disposiciones constitucionales sobre los recursos naturales muestra, sin lugar a dudas, la trascendencia económica y social de esas normas, lo que, al mismo tiempo, justifica la sugerencia de incluir en la Ley Marco un artículo dedicado a desarrollar el reparto de competencias que la Constitución prevé para los recursos naturales, con el siguiente texto:

Artículo xx. Recursos naturales

- I.** En el área de los recursos naturales, el nivel central del Estado tiene potestades para:
- (a) Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen y políticas de hidrocarburos, asumiendo la responsabilidad de todas las actividades de la cadena productiva del sector
 - (b) Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen y políticas mineras, ejerciendo control y fiscalización sobre las actividades que realicen los titulares de derechos mineros
 - (c) Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen y políticas en las distintas formas de energía y sus fuentes, abarcando las etapas de generación, transporte, distribución y control de la cadena productiva energética en el sistema interconectado
 - (d) Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen de la tierra, incluida la titulación. La ley determinará que facultades se transferirán o delegarán a las entidades territoriales autónomas
 - (e) Diseñar y aprobar el régimen del espectro electromagnético y uso de las frecuencias electromagnéticas
 - (f) Elaborar y aprobar el régimen general y los regímenes particulares de los recursos hídricos y de sus servicios
 - (g) Elaborar y aprobar el régimen general de suelos, recursos forestales y bosques.
 - (h) Formular, aprobar y ejecutar políticas forestales
 - (i) Formular y aprobar políticas generales de tierra y territorio
 - (j) Formular y aprobar políticas generales para la agricultura, ganadería, caza y pesca
 - (k) Crear y administrar reservas fiscales de recursos naturales (artículo 298.II.20)
- II.** Son competencias de los gobiernos departamentales:
- (a) Diseñar y aprobar el régimen departamental de suelos, recursos forestales y bosques, conforme al régimen general establecido por el Estado central

- (b) Formular y aprobar políticas departamentales de tierra y territorio, respetando el régimen y las políticas generales del nivel central
 - (c) Formular y aprobar políticas departamentales para la agricultura, ganadería, caza y pesca, respetando las políticas generales
 - (d) Diseñar y ejecutar proyectos de generación y transporte de energía en sistemas aislados, transfiriéndolos a los beneficiarios una vez concluidas las obras
 - (e) Diseñar y ejecutar proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental, conforme al régimen y políticas aprobadas por el nivel central y transfiriéndolos a los beneficiarios una vez concluidas las obras
 - (f) Regular los servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria en su jurisdicción, asumiendo su ejecución por administración directa en casos necesarios
 - (g) Regular los servicios para el desarrollo agropecuario en su jurisdicción, asumiendo su ejecución por administración directa en casos necesarios
 - (h) Administrar las frecuencias electromagnéticas en el ámbito departamental y autorizar su uso, conforme al régimen aprobado por el nivel central del Estado
 - (i) Diseñar y ejecutar proyectos hidráulicos y energéticos, conforme al régimen y políticas aprobadas por el nivel central
 - (j) Diseñar y ejecutar proyectos de riego, transfiriéndolos a los beneficiarios una vez concluidas las obras
 - (k) Otros proyectos relacionados con los recursos naturales
- III.** En el marco de los regímenes y políticas aprobadas por el nivel central del Estado, los gobiernos municipales podrán:
- (a) Establecer el régimen para la explotación de áridos y agregados, en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos, cuando corresponda
 - (b) Formular y aprobar políticas municipales para la agricultura, ganadería, caza y pesca
 - (c) Diseñar, ejecutar y administrar proyectos de:
 - (i) fuentes alternativas y renovables de energía de alcance municipal,
 - (ii) hidráulicos y energéticos,
 - (iii) agua potable,
 - (iv) riego,
 - (v) otros proyectos.
 - (d) Diseñar, ejecutar y administrar sistemas de microriego, en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos
- IV.** En el marco de los regímenes y políticas aprobadas por el nivel central del Estado y en el ámbito de su jurisdicción, las autonomías indígena originario campesinas podrán:
- (a) Ejercer las competencias de los gobiernos municipales
 - (b) Regular, ejecutar y controlar la gestión y administración de los recursos naturales renovables
 - (c) Elaborar y ejecutar proyectos de electrificación en sistemas aislados
 - (d) Participar en y controlar el aprovechamiento de los áridos
 - (e) Construir y administrar sistemas de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía
 - (f) Construir y administrar sistemas de microriego
 - (g) Promover y fomentar la agricultura y ganadería
 - (h) Controlar y monitorear con enfoque socio-ambiental las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollen en su jurisdicción
 - (i) Pronunciarse en consultas realizadas por el Estado sobre la explotación de los recursos naturales no renovables de su jurisdicción
 - (j) Participar en los beneficios de la explotación de los recursos naturales de su territorio

2.7 Biodiversidad y medio ambiente

La temática de la biodiversidad y el medio ambiente se encuentra íntimamente vinculada a los recursos naturales, a la explotación de estos y a las actividades productivas en general, así como a su sostenibilidad. Las preocupaciones sobre el medio ambiente, la degradación de los sistemas ecológicos, el cambio climático y otros temas semejantes son de tan palpitante actualidad que no se requiere mayores argumentos para justificar por qué la Ley Marco debe ocuparse de desarrollar las disposiciones constitucionales relativas a la biodiversidad y el medio ambiente.

2.7.1 Marco constitucional

El análisis del marco constitucional del medio ambiente se ordenó en función de cuatro componentes: (i) el régimen y las políticas de biodiversidad y medio ambiente, (ii) áreas protegidas, (iii) residuos sólidos, industriales y tóxicos, y (iv) las competencias conservacionistas específicas.

El artículo 298.II.6 de la Constitución establece que, ejerciendo competencias exclusivas, el nivel central del Estado diseña y aprueba el “régimen **general** de biodiversidad y medio ambiente”, disposición ésta acompañada por la del artículo 298.I.20, que ordena taxativamente que la “política **general** de biodiversidad y medio ambiente” será asimismo formulada por el Estado central. Estas dos disposiciones sientan, pues, los cimientos de la economía jurídica medioambiental en Bolivia.

Debe destacarse, con énfasis, que ambas normas ordenan la aprobación de reglas y políticas de alcance general, es decir, comunes a todos los niveles territoriales de gobierno. Las fórmulas utilizadas por la Constitución habilitan la existencia implícita de los **regímenes departamentales de biodiversidad y medio ambiente** y, por supuesto, de **políticas departamentales de biodiversidad y medio ambiente**, e incluso es posible pensar en políticas de esta área aprobadas por los gobiernos municipales y por las autonomías indígena originario campesinas, naturalmente subordinadas a los regímenes y políticas centrales y departamentales.

En materia de zonas geográfica sometidas a protección especial, la Constitución aporta con tres disposiciones concretas:

Artículo 304.

I. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes exclusivas:

7. Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la **política del Estado**.

Artículo 302.

I. Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción:

11. Áreas protegidas municipales en conformidad con los **parámetros y condiciones establecidas** para los gobiernos municipales.

Artículo 298.

II. Son competencias exclusivas del nivel central del Estado:

19. Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado.

Cualquier lectura atenta de estas normas constitucionales arrojará dos certezas: el constituyente, implícitamente, abrió la puerta para la existencia de un régimen general de áreas protegidas y de políticas diseñadas para éstas, tareas que no pueden sino quedar en manos del nivel central, dado que la normativa de las áreas protegidas forma parte del régimen de biodiversidad y medio ambiente. Una segunda deducción jurídica se desprende de los artículos transcritos: existiendo áreas protegidas creadas y administradas en los niveles central, municipal e indígena originario campesino, no existe impedimento alguno para que ese tipo de zonas puedan también ser creadas y administradas por los gobiernos departamentales.

En el campo de los residuos sólidos y los materiales tóxicos, el texto constitucional contiene los siguientes mandatos conexos:

Artículo 299.

II. Las siguientes competencias se ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas:

8. Residuos industriales y tóxicos.
9. [...] Tratamiento de residuos sólidos.

Artículo 302.

I. Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción:

27. Aseo urbano, manejo y tratamiento de residuos sólidos, en el marco de la **política del Estado**.

La primera norma se encuentra en el catálogo de competencias concurrentes, lo que implica, conforme se recordará, que el nivel central ejerce la legislación y las entidades territoriales subnacionales asumen la responsabilidad de la reglamentación y, sobre todo, la ejecución. Traducido este reparto en dispositivos de gestión pública, tendríamos que el Estado central aprobará el régimen de residuos sólidos, industriales y tóxicos, cuyas reglas serán reglamentadas y ejecutadas por los gobiernos subnacionales. Esta inferencia se ve confirmada por el hecho de que el tratamiento de los residuos sólidos y materiales tóxicos es parte del régimen de la biodiversidad y el medio ambiente. La segunda norma, por su parte, se asienta en el supuesto de la existencia de políticas para el tratamiento de residuos sólidos, industriales y tóxicos, emitidas lógicamente desde el nivel central.

Resta todavía analizar el área de las políticas y actividades conservacionistas medioambientales. En este campo la línea central de razonamiento de la Constitución apunta a distribuir potestades entre los niveles territoriales en función de competencias concurrentes, de manera tal que todas las instancias de gobierno contribuyan a la protección y conservación de la biodiversidad y el medio ambiente. Con esa orientación se tienen los siguientes mandatos constitucionales:

Artículo 299.

II. Las siguientes competencias se ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas:

2. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.
4. Conservación de suelos, recursos forestales y bosques.
11. Protección de cuencas.

Artículo 300.

I. Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción:

18. Promoción y conservación del patrimonio natural departamental.

Artículo 302.

I. Son competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción:

5. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos.

15. Promoción y conservación del patrimonio natural municipal.

Artículo 304.

I. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas:

22. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas.

Artículo 304.

III. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias concurrentes:

3. Conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente.

En suma, el marco constitucional de la biodiversidad y el medio ambiente distribuye territorialmente las competencias en los términos siguientes:

1. El nivel central del Estado está constitucionalmente habilitado para:
 - (a) En la normativa de la biodiversidad y medio ambiente:
 - (i) establecer el “régimen general de la biodiversidad y medio ambiente”,
 - (ii) aprobar la “política general de biodiversidad y medio ambiente”,
 - (b) En materia de áreas protegidas:
 - (i) establecer el régimen de áreas protegidas,
 - (ii) aprobar políticas para la creación y administración de áreas protegidas en el país,
 - (iii) crear y administrar áreas protegidas de interés nacional,
 - (c) En el campo de los residuos sólidos y materiales tóxicos:
 - (i) establecer el régimen de residuos sólidos, industriales y tóxicos,
 - (ii) aprobar políticas para el tratamiento de residuos sólidos, industriales y tóxicos,
 - (d) En el ámbito de las actividades conservacionistas medioambientales:
 - (i) normar las actividades de:
 - protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico,
 - conservación de suelos, recursos forestales y bosques
 - protección de cuencas,
 - (ii) contribuir a las actividades conservacionistas señaladas en el punto anterior.
2. Respetando los regímenes y políticas nacionales, los gobiernos departamentales tienen competencias para:
 - (a) En normativa de la biodiversidad y medio ambiente:
 - (i) establecer el régimen departamental de la biodiversidad y medio ambiente
 - (ii) aprobar políticas departamentales de biodiversidad y medio ambiente
 - (b) Crear y administrar áreas protegidas departamentales

- (c) Reglamentar y ejecutar, en su jurisdicción, el régimen y las políticas de residuos sólidos, industriales y tóxicos.
 - (d) En el marco de las normas aprobadas por el nivel central del Estado:
 - (i) promover y proteger el patrimonio natural departamental
 - (ii) proteger y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico, en su jurisdicción,
 - (iii) conservar los suelos, recursos forestales y bosques del departamento
 - (iv) proteger las cuencas departamentales.
3. En materia de biodiversidad y medio ambiente, los gobiernos municipales están constitucionalmente autorizados para:
- (a) Aprobar políticas municipales de biodiversidad y medio ambiente,
 - (b) Crear y administrar áreas protegidas municipales,
 - (c) Establecer el régimen de aseo urbano de su jurisdicción y ejecutar el mismo a través de un servicio municipal o de modalidades alternativas,
 - (d) Reglamentar y ejecutar, en su jurisdicción, el régimen y las políticas de residuos sólidos, industriales y tóxicos,
 - (e) En el ámbito de su jurisdicción:
 - (i) promover y proteger el patrimonio natural del municipio:
 - (ii) proteger y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico,
 - (iii) conservar los suelos, recursos forestales y bosques,
 - (iv) proteger las cuencas existentes en o que atraviesan el municipio.
4. Las autonomías indígena originario campesinas podrán:
- (a) Ejercer las competencias municipales en materia de biodiversidad y medio ambiente,
 - (b) En el ámbito de su jurisdicción:
 - (i) preservar el hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales,
 - (ii) promover y proteger el patrimonio natural,
 - (iii) proteger y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico,
 - (iv) conservar los recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente,
 - (v) proteger las cuencas existentes en o que atraviesan el territorio de la autonomía.

2.7.2 Ajustes al anteproyecto de la Ley Marco

En base al reordenamiento competencial facilitado por el análisis de la matriz constitucional de reparto territorial de competencias en el área de la biodiversidad y el medio ambiente, se sugiere modificar el artículo 99 del anteproyecto de la Ley Marco en los siguientes términos:

Artículo 99. Biodiversidad y Medio Ambiente

I. En materia de biodiversidad y medio ambiente, el nivel central del Estado tiene potestades para:

- (a) Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen general de biodiversidad y medio ambiente, así como la política general que orientará al sector.

- (b) Elaborar, aprobar y ejecutar el régimen de áreas protegidas, así como las políticas para la creación y administración de áreas protegidas en el país.
 - (c) Crear y administrar áreas protegidas de interés nacional.
 - (d) Formular y aprobar el régimen y políticas para el tratamiento de residuos sólidos, industriales y tóxicos.
 - (e) Normar y regular las actividades de:
 - (i) Protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.
 - (ii) Conservación de suelos, recursos forestales y bosques.
 - (iii) Protección de cuencas.
 - (f) Participar y contribuir a las actividades conservacionistas señaladas en el inciso anterior.
- II.** En el marco de los regímenes y políticas nacionales, los gobiernos departamentales tienen competencias para:
- (a) Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen departamental de la biodiversidad y medio ambiente.
 - (b) Formular y aprobar políticas departamentales de biodiversidad y medio ambiente.
 - (c) Crear y administrar áreas protegidas departamentales.
 - (d) Reglamentar y ejecutar, en su jurisdicción, el régimen y las políticas de residuos sólidos, industriales y tóxicos aprobadas por el nivel central del Estado.
 - (e) Los gobiernos departamentales, conforme a las normas aprobadas por el Estado central, deberán:
 - (i) promover y proteger el patrimonio natural departamental.
 - (ii) proteger y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental, en su jurisdicción.
 - (iii) conservar los suelos, recursos forestales y bosques del departamento.
 - (iv) proteger las cuencas departamentales.
- III.** Sujetándose a los regímenes y políticas nacionales, los gobiernos municipales podrán:
- (a) Formular y aprobar políticas municipales de biodiversidad y medio ambiente.
 - (b) Crear y administrar áreas protegidas municipales.
 - (c) Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen de aseo urbano de su jurisdicción, creando al efecto un servicio municipal o a través de modalidades alternativas.
 - (d) Reglamentar y ejecutar el régimen y las políticas de residuos sólidos, industriales y tóxicos, en su jurisdicción.
 - (e) En el marco de los regímenes y políticas nacionales, los gobiernos municipales deberán:
 - (i) promover y proteger el patrimonio natural del municipio.
 - (ii) proteger y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental, en su jurisdicción.
 - (iii) conservar los suelos, recursos forestales y bosques del municipio.
 - (iv) proteger las cuencas existentes en o que atraviesan el municipio.
- IV.** En materia de biodiversidad y medio ambiente, las autonomías indígena originario campesinas podrán:
- (a) Ejercer las competencias municipales

- (b) En el ámbito de su jurisdicción deberán:
- (i) preservar el hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales.
 - (ii) promover y proteger el patrimonio natural.
 - (iii) proteger y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.
 - (iv) conservar los recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente
 - (v) proteger las cuencas existentes en el territorio de la autonomía o que atraviesan el mismo.

2.8 Planificación y ordenamiento territorial

En el área de la planificación, la Constitución contiene normas en las que se puede distinguir dos enfoques diferentes aunque complementarios: unas disposiciones regulan la planificación como sistema y otras tienen un enfoque de distribución competencial. Lógicamente, el sistema funciona en el marco de las potestades que la Constitución asigna a unos y otros niveles territoriales y, dentro de estos, a los órganos de gobierno respectivos.

Antes de analizar los artículos constitucionales dedicados a esta área, parece recomendable precisar un tanto las nociones de sistema y competencia. Páginas atrás dejamos dicho que el concepto de sistema denota la existencia de un conjunto de partes o elementos organizados y relacionados, que interactúan entre sí para alcanzar objetivos comunes, recibiendo y procesando múltiples datos o *inputs*, gracias a los cuales elaboran nuevos productos y entregan información o *outputs*, satisfaciendo el propósito que les da sentido.

El sistema de planificación, por tanto, está integrado por información especializada, reglas, procedimientos, sujetos y objetivos, a través de los cuales el Estado, en todos sus niveles territoriales, prioriza y ordena las actividades públicas. En los Estados autonómicos complejos, cuyo diseño institucional se articula en medio de asignaciones competenciales heterogéneas y hasta cruzadas, el sistema de planificación debe contar con reglas vinculantes que faciliten la transferencia oportuna de la información pertinente y con mecanismos e instancias de coordinación eficientes.

Se habla de la planificación como competencia para aludir a las potestades que la Constitución reconoce a determinados órganos territoriales de gobierno para realizar las actividades de planificación. Diversas disposiciones constitucionales habilitan a unos y otros sujetos para llevar a cabo las múltiples tareas que permiten formular las previsiones de futuro. Consecuentemente, el sistema de planificación se articula en función de los sujetos y de los mandatos jurídicos —de rango constitucional o ley ordinaria— que atribuyen a estos determinadas facultades.

2.8.1 El sistema de planificación

El parágrafo 1 del artículo 316 de la Constitución contiene un mandato claro: el nivel central del Estado “conduce el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana”, lo que implica que la elaboración y ejecución de los planes de alcance nacional forman parte de las responsabilidades del Estado central. Esta disposición

constitucional no requiere de mayores explicaciones técnicas, dado que, al margen de los órganos del nivel central, no existe otra instancia capaz de integrar en una visión de conjunto las previsiones de futuro de los sectores y las entidades territoriales autónomas.

Después de identificar el rol conductor del Estado central, el artículo 316 dispone también que una “ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorporará a todas las entidades territoriales”. Tres componentes se desprenden de esta norma: (a) la creación del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE); (b) el sistema deberá incorporar a todas las entidades territoriales, además, obviamente, de las previsiones sectoriales, y (c) una ley especial será la encargada de crear y diseñar el SPIE.

A través del SPIE, el Estado central “formulará periódicamente, con participación y consulta ciudadana, el Plan General de Desarrollo, cuya ejecución es obligatoria [...]”, asumiendo así la condición de máximo instrumento de ordenación de las actividades de los sectores y de los niveles territoriales de gobierno (ver artículo 316.9 de la Constitución).

Para cerrar este acápite, debe destacarse que la ley del Sistema de Planificación Integral del Estado, por decisión del artículo 317 de la Constitución, deberá contemplar, asimismo, la creación y modalidades de funcionamiento de una “entidad de planificación participativa que incluya a representantes de las instituciones públicas y de la sociedad civil organizada”. Seguramente nadie pondrá en duda que esa previsión se basa en el supuesto de que la representación de las instituciones públicas incorporará el componente territorial.

Dicho en pocas palabras, una ley especial, sancionada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, sustituirá el actual SISPLAN por el SPIE, que incorporará la dimensión territorial del Estado e institucionalizará la participación social.

2.8.2 La planificación como competencia

Tal como sucede con otras materias, la Constitución perfila también una matriz de reparto de potestades institucionales para el ejercicio de la función de planificación; esta matriz está resumida en la tabla de la siguiente página. Las facultades relacionadas con la planificación económica y social, general y sectorial no parecen ofrecer mayores dificultades, abstracción hecha de las que normalmente emergen del ámbito de la coordinación, fortalecidas ahora probablemente por la adopción del régimen de autonomías. La planificación territorial, por el contrario, al figurar en los tres niveles subnacionales en términos análogos, exige un análisis más detallado. Parece recomendable, por ello, analizar por separado uno y otro componente de la planificación.

El nivel central del Estado cuenta con autorización constitucional plena para formular el Plan General de Desarrollo (PGD), cuya observación y cumplimiento son obligatorios para todos los actores y niveles territoriales de gobierno. El PGD se basará en los criterios de la planificación del desarrollo humano y del desarrollo económico y social del país, resumidos en la filosofía del *suma q'amaña* o “vivir bien”, y será elaborado con participación social, mediante procedimientos de agregación selectiva y jerarquizada de los objetivos y metas fijados en los planes sectoriales, departamentales, municipales y de las autonomías indígena originario campesinas. El desafío mayor, en este terreno, se encuentra indudablemente en la coordinación *ex ante* y *ex post* al PGD, es decir, en las fases de elaboración y ejecución del

Plan. Sea como fuere, los detalles y características del proceso de planificación se conocerán mediante la ley del SPIE.

Los gobiernos departamentales, municipales e indígena originario campesinos, en ejercicio de la autonomía, cuentan asimismo con potestades plenas para realizar la planificación de sus respectivas jurisdicciones. Para los tres niveles territoriales, los catálogos de competencias exclusivas de la Constitución incluyen la capacidad de *planificar el desarrollo humano y el desarrollo económico y social* de la circunscripción respectiva. En el caso de las autonomías indígena originarias, el texto constitucional pone gran énfasis en los componentes culturales e identitarios, los que deberán ser adecuadamente tomados en cuenta por el SPIE y el PGD. En todos los casos, los campos de intervención y el alcance de los planes territoriales no revelan ambigüedad alguna.

La planificación territorial, en cambio, parece anunciar mayores dificultades, sobre todo por el hecho de que la potestad de “elaborar planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos” figura en los catálogos competenciales exclusivos de los tres niveles subnacionales de gobierno, sin la presencia de elemento explícito alguno que permita identificar alcances diferenciados para los planes en cuestión³³. No obstante, esta competencia análoga viene acompañada por la disposición del artículo 298.II.33, que autoriza al nivel central del Estado a aprobar “políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial”, por cuyo intermedio es posible asignar alcances diferenciados a los planes departamentales, municipales e indígena originarios.

Tabla 5
Planificación: distribución de competencias

Nivel territorial y competencias	Artículos Constitución Política del Estado
Nivel central del Estado	
• Política económica y planificación nacional	298.II.22
• Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial	298.II.33
• Conducir el proceso de planificación económica y social	316.1
• Crear y regular el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)	316.1
• Formular periódicamente el Plan General de Desarrollo (PGD)	316.19
• Crear y regular una entidad de planificación participativa	317
Nivel departamental	
• Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción	303.I.2
• Elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, en concordancia con los planes del nivel central del Estado, municipales e indígena originario campesinos	303.I.5
• Elaborar y ejecutar planes de desarrollo económico y social departamental	303.I.32
• Planificación del desarrollo departamental, en concordancia con la planificación nacional	303.I.35

33 Una diferencia formal, en realidad, registran los textos constitucionales: para el nivel departamental, el artículo 300.I.5 habla de “elaborar y ejecutar” el PLOT y el PLUS, mientras que para los niveles municipal e indígena originario, los artículos 302.I.6 y 304.I.4 sólo utilizan el verbo “elaborar”. Nada parece indicar, empero, que se trate de algo más que una diferencia formal, dado que, tratándose de competencias exclusivas, conllevan también la potestad ejecutiva.

Nivel territorial y competencias	Artículos
Nivel municipal	
▪ Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción	302.I.2
▪ Elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas	302.I.6
▪ Planificación del desarrollo municipal, en consonancia con la planificación departamental y nacional	302.I.42
▪ Desarrollo urbano y asentamientos humanos urbanos	302.I.28
Autonomías indígenas originario campesinas	
▪ Ejercer las competencias de los gobiernos municipales	304.I
▪ Definición y gestión de finanzas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión	304.I.2
▪ Elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales y municipales	304.I.4
▪ Planificación y gestión de la ocupación territorial	304.I.15
▪ [...] Redistribución poblacional conforme a sus políticas culturales, en su jurisdicción	304.I.16

Por otro lado, entre los objetivos que la Constitución le asigna a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, figuran la “transferencia y delegación competencial” y la “coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales [...] autónomas” (ver artículo 271.I), por lo que resulta perfectamente posible que sea esta ley la que introduzca los primeros criterios de diferenciación. En esa dirección, aclaremos los conceptos de *ordenamiento territorial* y de *uso del suelo* utilizados en los artículos 298.II.33, 300.I.5, 302.I.6 y 304.I.4.

La noción del ordenamiento territorial conduce a pensar en la zonificación ecológica, económica y sociocultural del territorio. El ordenamiento territorial se basa en las aptitudes y capacidad de uso de los ecosistemas, en la localización de los asentamientos humanos y en las necesidades de conservación del medio ambiente y los recursos naturales. Delimitado así el concepto y visto el ordenamiento territorial desde el punto de vista de la planificación, pareciera estar asociado directamente con las competencias y funciones de los niveles nacional y departamental, antes que con los del nivel local. En efecto, elaborado el plan de ordenamiento territorial (PLOT) del departamento, sus contenidos y orientaciones cubren también el espacio físico que configura la jurisdicción de los municipios y de las autonomías indígenas. A este hecho debe añadirse un factor no desdeñable: los altos costos que, por la sofisticación técnica de los estudios, demanda la elaboración de esos planes, y la irracional multiplicación de los mismos si se pensara en tantos planes de ordenamiento territorial como municipios existan en un departamento, además, por supuesto, del departamental.

El concepto de *uso del suelo* es más concreto: apunta a identificar las actividades agrícolas, ganaderas, forestales y los asentamientos urbanos que soportan los suelos. En esta óptica no sólo es posible, sino absolutamente necesario, diferenciar los usos del suelo que requieren de planificación cuidadosa en el ámbito departamental de aquellos otros propios de los planes municipales e indígena originarios. El plan de uso del suelo (PLUS) departamental se basa directamente en la zonificación ecológica, económica y sociocultural del territorio realizada por el PLOT, y orienta los diferentes usos del suelo en la perspectiva del desarrollo

sostenible, rural y regional. El PLUS departamental clasifica los suelos según su capacidad de uso mayor, apuntando así a ordenar las actividades productivas (agricultura, ganadería, explotaciones forestales, energía y otras), incorporando el componente medioambiental y la conservación del patrimonio natural.

El PLUS municipal, en cambio, busca ordenar el uso del suelo en la perspectiva del desarrollo y ordenamiento urbanos. La clasificación de los suelos se realiza según sus usos urbanos, identificando así las áreas verdes, parques y plazas; los suelos destinados a equipamiento público y privado; áreas de uso común, circulación y vialidad; espacios para asentamientos humanos; áreas de riesgo o no aptas para construcciones, etc. El territorio de los municipios, sin embargo, abarca también zonas de producción agropecuaria, que requieren asimismo de directrices ordenadoras, las que, por supuesto, serán cubiertas por los estudios, taxonomías y recomendaciones del PLUS departamental.

El PLUS de las autonomías indígena originario campesinas, por su parte, parecen responder a una orientación intermedia entre los planes municipales y el PLUS departamental, con un énfasis mayor en los componentes culturales e identitarios del desarrollo comunitario. El PLUS de las autonomías indígenas seguramente combinará tres principios taxonómicos: capacidad de uso productivo mayor, usos urbanos y componentes ideológico culturales.

2.8.3 Ajustes al anteproyecto de la Ley Marco

Con el respaldo de los análisis y argumentos anteriores, se recomienda incluir en la Ley Marco un artículo cuya misión sea la de desarrollar la distribución de competencias territoriales en materia de planificación y ordenamiento territorial. El texto del artículo podría ser el siguiente:

Artículo xx. Planificación y ordenamiento territorial

I. Son competencias del nivel central del Estado:

- (a) Conducir y regular el proceso de planificación del desarrollo económico, social y cultural del país, incorporando las previsiones de las entidades territoriales autónomas.
- (b) Crear e implementar el Sistema de Planificación Integral del Estado, mediante ley aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- (c) Crear una instancia de planificación participativa y garantizar su funcionamiento, con representación de la sociedad civil organizada y de los diferentes niveles territoriales de gobierno.
- (d) Formular y aplicar el Plan General de Desarrollo, en base al plan de gobierno y los planes sectoriales y territoriales, el cual será de cumplimiento obligatorio por parte de todos los actores, entidades públicas y entidades territoriales autónomas.
- (e) Formular y aprobar políticas de planificación y ordenamiento territoriales, estableciendo normas técnicas uniformes estableciendo y garantizando:
 - (i) directrices para la elaboración de los planes departamentales de ordenamiento territorial y los planes de uso del suelo departamentales, municipales y de las autonomías indígena originario campesinas,
 - (ii) reglas que faciliten la coordinación entre el nivel central del Estado y los niveles sub-nacionales de gobierno, así como entre estos últimos, y,
 - (iii) cumplimiento obligatorio de las previsiones, objetivos y metas del Plan General de Desarrollo.

- (f) Apoyar y fortalecer los procesos de planificación de los municipios y de las autonomías indígena originario campesinas, en coordinación con los gobiernos departamentales.
 - (g) Establecer los criterios técnicos, términos y procedimientos para la conformación de regiones.
- II.** Los gobiernos departamentales están habilitados constitucionalmente para:
- (a) Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Desarrollo Económico y Social del departamento, incorporando los criterios del desarrollo humano, los planes de desarrollo municipales e indígena originario campesinos, conforme a las normas del Sistema de Planificación Integral del Estado.
 - (b) Crear una instancia de planificación participativa y garantizar su funcionamiento, con representación de la sociedad civil organizada, de los gobiernos municipales y autonomías indígena originario campesinas de su jurisdicción.
 - (c) Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Ordenamiento Territorial del departamento, cuidando su completa articulación al Plan departamental de Desarrollo Económico y Social. Un ejemplar del plan territorial será entregado a cada uno de los gobiernos municipales y de las autonomías indígena originario campesinas para su aplicación adaptada al entorno concreto.
 - (d) Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan Departamental de Uso del Suelo, incorporando:
 - (i) los criterios del desarrollo sostenible departamental,
 - (ii) una clasificación de los suelos según su capacidad de uso mayor, con el propósito de ordenar las actividades productivas (agricultura, ganadería, explotaciones forestales y otras) en función del componente medioambiental y la conservación de los recursos naturales,
 - (iii) mecanismos efectivos de coordinación con los gobiernos municipales e indígena originarios.
 - (e) Apoyar y fortalecer los procesos de planificación de los municipios y de las autonomías indígena originario campesinas de su jurisdicción.
 - (f) Diseñar y aprobar el régimen departamental de regionalización, incluidas directrices para la asignación de competencias a las regiones que decidieren optar por la autonomía regional.
- III.** Los gobiernos municipales podrán:
- (a) Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Desarrollo Municipal, incorporando los criterios del desarrollo humano, conforme a las normas del Sistema de Planificación Integral del Estado y en concordancia con el plan de desarrollo departamental.
 - (b) Crear una instancia de planificación participativa y garantizar su funcionamiento, con representación de la sociedad civil organizada y de los pueblos indígena originario campesinas de su jurisdicción.
 - (c) Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Uso del Suelo del municipio, en base a:
 - (iv) los criterios del desarrollo y ordenamiento urbanos,
 - (v) una clasificación de los suelos según los usos urbanos y el componente medioambiental,
 - (vi) mecanismos efectivos de coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originarias.
- IV.** Las autonomías indígena originaria campesinas podrán:
- (a) Ejercer las competencias municipales cuando lo consideren conveniente,
 - (b) Definir e implementar sus formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión,
 - (c) Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Uso del Suelo de su jurisdicción, aplicando:

- (i) los criterios del desarrollo sostenible y los del desarrollo urbano,
 - (ii) una clasificación de los suelos combinando la taxonomía en base a la capacidad de uso mayor con la de los usos urbanos, así como el componente medioambiental,
 - (iii) mecanismos efectivos de coordinación con el gobierno departamental y los municipios.
- (d) Planificar y regular la ocupación territorial en su jurisdicción, elaborando y ejecutando planes y proyectos de redistribución poblacional en el ámbito de su jurisdicción, conforme a sus prácticas culturales.

2.9 Régimen electoral

Probablemente el régimen electoral sea el que mayores impactos reciba a raíz de la implantación de las autonomías territoriales en el país. La elegibilidad de los órganos de gobierno de los cuatro niveles territoriales (nacional, departamental, municipal e indígena originario) y la emisión de normas electorales desde las instancias legislativas de los gobiernos autónomos explican la enorme heterogeneidad que podría ir adquiriendo el régimen electoral boliviano.

2.9.1 Marco constitucional

Dos disposiciones medulares sobre el sistema electoral se encuentran en la Constitución: el artículo 298.II.1, que inscribe entre las competencias exclusivas del nivel central el “régimen electoral nacional para la elección de autoridades nacionales y subnacionales, y consultas nacionales”, y el artículo 299.I.1, encargado de catalogar al “régimen electoral departamental y municipal” en la nómina de competencias compartidas entre los órganos del Estado central y las autonomías departamentales y municipales.

La primera norma muestra que las elecciones de autoridades nacionales y subnacionales³⁴ y las consultas de alcance nacional se convocan y organizan desde el nivel central del Estado, en función del régimen electoral definido en la Constitución y en las leyes electorales aprobadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Pese a la claridad de este mandato, una lectura desprevenida de la segunda disposición constitucional podría encontrar en ésta una contradicción, ya que su texto establece que el régimen electoral departamental y municipal, que ordena precisamente la elección de autoridades subnacionales, responde a competencias compartidas. Analicemos con más detenimiento esta cuestión.

En toda competencia compartida el nivel central aprueba la ley base y las entidades territoriales autónomas, la legislación de desarrollo. En esta perspectiva, las reglas para la elección de los gobiernos departamentales y municipales deberán emanar de dos vertientes complementarias: de las leyes electorales nacionales, por un lado, y de las normas electorales departamentales y municipales, por el otro. Las primeras operando como legislación base, en tanto que las segundas bajo la condición de desarrollo legislativo. Vistas así las cosas: ¿cuáles son esas normas electorales subnacionales? Los artículos 278.II y 284.III de la Constitución nos hablan de éstas:

34 Las autoridades nacionales a las que se refiere el texto constitucional son el Presidente, el Vicepresidente, senadores, diputados y miembros de las entidades cupulares del Órgano Judicial. Las subnacionales son los gobernadores, asambleístas departamentales, alcaldes y concejales municipales.

Artículo 278.

II. La Ley determinará los **criterios generales** para la elección de asambleístas departamentales, tomando en cuenta representación poblacional, territorial, de identidad cultural y lingüística cuando son minorías indígena originario campesinas y paridad y alternancia de género. **Los Estatutos Autonómicos definirán su aplicación** de acuerdo a la realidad y condiciones específicas de su jurisdicción.

Artículo 284.

III. La Ley determinará los criterios generales para la elección y cálculo del número de concejales y concejales municipales. La Carta Orgánica Municipal definirá su aplicación de acuerdo a la realidad y condiciones específicas de su jurisdicción.

Se explica, entonces, el alcance real de los artículos 298.II.1 y 299.I.1 de la Ley Fundamental, así como el carácter complementario de ambos. Sólo restar señalar aquí que la legislación de desarrollo, en caso necesario, puede ir más allá de las normas institucionales básicas de las autonomías subnacionales y emanar de leyes electorales departamentales y municipales, por ejemplo, para llenar vacíos que pudieran existir en las cartas estatutarias.

En otro orden de cosas, y buscando viabilizar la democracia participativa, la Constitución autoriza también a los gobiernos departamentales y municipales a convocar a consultas y referendos en todas aquellas materias que la propia Carta Magna clasifica como exclusivas de estos (ver artículos 300.I.3 y 302.I3). De manera que, tomando en cuenta este componente de eventos de consulta popular y la existencia de normas electorales subnacionales, queda clara la validación constitucional de los *regímenes electorales departamentales y municipales*. Lógicamente, bajo las reglas de estos regímenes se procederá a la elección de cualquier otra autoridad subdepartamental, como los subgobernadores o los alcaldes distritales, en aquellas entidades territoriales que, ejerciendo la autonomía, decidiesen contar con ese tipo de mandatarios.

Y en relación a las prácticas electorales de las autonomías indígena originario campesinas, la Constitución no podía ser más clara: el artículo 304.I.23 abre la puerta para que éstas desarrollen y ejerzan sus instituciones democráticas, conforme a sus normas y procedimientos propios. Pero no se trata de una apertura irrestricta; ésta aparece limitada por el artículo 26.II.3, que introduce la primacía del principio del voto universal frente a la democracia comunitaria cuando ambas reglas entran en colisión o duda, y somete la aplicación de las normas y procedimientos comunitarios a la supervisión del Órgano Electoral Plurinacional.

Resumiendo: el análisis del marco constitucional en esta materia muestra que en el país coexistirán hasta cuatro escenarios electorales diferenciados:

1. La elección de autoridades nacionales (Presidente, Vicepresidente, senadores y diputados) y las consultas de alcance nacional realizadas en el marco de competencias nacionales exclusivas, vale decir que la legislación aplicable, la convocatoria, organización y ejecución se definen en el nivel central del Estado.
2. Las elecciones de autoridades departamentales y municipales (gobernadores, alcaldes, asambleístas y concejales) sujetas a dos fuentes de legalidad: la nacional y la departamental y municipal, respectivamente, respondiendo así al ejercicio de competencias compartidas.

3. Las consultas de alcance y naturaleza departamental o municipal, así como las elecciones de autoridades subdepartamentales y submunicipales (vicegobernadores, subgobernadores, alcaldes distritales y otros), realizadas en el marco de competencias departamentales y municipales exclusivas, es decir que la legislación aplicable, la convocatoria, organización y ejecución dependen enteramente de decisiones adoptadas en los niveles departamental y municipal, respectivamente.
4. La elección o designación de las autoridades de las autonomías indígena originario campesinas, que estarán sometidas a sus normas y procedimientos propios, así como la realización de consultas colectivas en su seno.

2.9.2 Ajustes al anteproyecto de la Ley Marco

Los materiales sistematizados en el análisis del marco constitucional sustentan la sugerencia de añadir al anteproyecto de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización un artículo dedicado al régimen electoral, que podría estar redactado en los siguientes términos:

Artículo xx. Régimen electoral

I. En materia electoral, son competencias del nivel central del Estado:

- (a) Elaborar, aprobar y ejecutar el régimen electoral nacional, que operará como:
 - (i) Régimen pleno para la elección del presidente y vicepresidente del Estado, senadores, diputados y altos magistrados del Órgano Judicial Plurinacional y del Tribunal Constitucional y para la realización de consultas populares de alcance nacional.
 - (ii) Legislación base para la elección de autoridades departamentales y municipales (gobernadores, alcaldes, asambleístas y concejales).
- (b) Supervisar, en forma directa o a través de los órganos electorales departamentales, los actos electorales de las autonomías indígena originario campesinas, conforme a ley.
- (c) Ejercer iniciativa y convocar a consultas, referendos y otros eventos de democracia participativa de alcance nacional, conforme a ley.

II. Son competencias de los gobiernos departamentales:

- (a) Elaborar, aprobar y ejecutar el régimen electoral departamental, que operará como:
 - (i) Legislación de desarrollo para la elección del gobernador y los asambleístas departamentales, y para la realización de consultas, referendos y otros eventos de democracia participativa de alcance departamental.
 - (ii) Régimen pleno para la elección de autoridades subdepartamentales (vicegobernador, subgobernadores, ejecutivos seccionales y otros).
- (b) Ejercer iniciativa y convocar a consultas, referendos y otros eventos de democracia participativa de alcance departamental, conforme a ley.

III. Los gobiernos municipales tienen autorización constitucional para:

- (a) Elaborar, aprobar y ejecutar el régimen electoral municipal, que operará como:
 - (i) Legislación de desarrollo para la elección del alcalde y los concejales municipales, y para la realización de consultas, referendos y otros eventos de democracia participativa de alcance municipal.
 - (ii) Régimen pleno para la elección de autoridades submunicipales (alcaldes distritales y otros).
- (b) Ejercer iniciativa y convocar a consultas, referendos y otros eventos de democracia participativa de alcance municipal, conforme a ley.

IV. Las autonomías indígena originario campesinas podrán:

- (a) Aplicar sus normas y procedimientos propios para la elección o designación de sus autoridades, bajo supervisión del Órgano Electoral Plurinacional, conforme a ley.
- (b) Desarrollar sus instituciones democráticas, sistema de representación y sus normas y procedimientos electorales, bajo supervisión del Órgano Electoral Plurinacional, conforme a ley.

IV

Estatutos y Constitución: concordancias inevitables

1. Introducción

Es de conocimiento generalizado que la Constitución vigente ha legalizado los estatutos de autonomía de Pando, el Beni, Santa Cruz y Tarija, reconociendo de ese modo valor a los procesos sociales que hicieron posible en esos departamentos la legitimación popular de sus proyectos de estatutos mediante consultas ciudadanas³⁵. La legalización de esos documentos, sin embargo, no es plena; está condicionada a que sus disposiciones sean “adecuadas” al nuevo marco constitucional.

En ese sentido, según se constata a través de la revisión de su texto, la tercera disposición transitoria de la Constitución no ofrece espacio alguno para interpretaciones divergentes:

Disposiciones transitorias

Tercera

- I.** Los departamentos que optaron por las autonomías departamentales en el referendo del 2 de julio de 2006, accederán directamente al régimen de autonomías departamentales, de acuerdo con la Constitución.
- II.** Los departamentos que optaron por las autonomías departamentales en el referendo del 2 de julio de 2006, deberán **adecuar sus estatutos** y sujetarlos a control de constitucionalidad.

Pando, el Beni, Santa Cruz y Tarija, en consecuencia, a diferencia de los otros cinco departamentos, pueden acceder directamente al régimen autonómico, con la sola condición de adecuar sus estatutos a los mandatos de la nueva Constitución. Esta condicionante resulta lógica si se recuerda que el texto final de la Carta Magna se definió recién el mes de octubre de 2009, es decir, entre cuatro y cinco meses después de la ratificación ciudadana de los estatutos departamentales. Nadie puede desconocer o pretender ignorar que en los meses que separan la redacción de estos últimos y la versión final de la Constitución el país soportó graves conflictos y trascendentales acontecimientos que impactaron, o lo harán inevitablemente en el futuro inmediato, sobre las relaciones entre la Constitución y los Estatutos. Uno fue el escenario en el que se concibieron y escribieron los documentos institucionales departamentales y otro, muy distinto, el abierto a partir de la promulgación de la renovada Ley Fundamental.

Un hecho sustancial marca las diferencias que separan a uno y otro escenario: la existencia del régimen constitucional de la autonomía y la distribución de competencias territoriales subsumida en él. Cuando se redactaron las cartas departamentales, la autonomía no formaba parte de la ingeniería constitucional; tampoco, obviamente, existían límites para el alcance y distribución de las competencias territoriales ni, menos todavía, reglas para la elaboración de los documentos autonómicos. Todo esto se encuentra ahora suficientemente definido en la Constitución, de suerte que la presencia de múltiples desencuentros e

35 El proyecto de Estatuto de Santa Cruz fue ratificado en el referéndum departamental del 4 de mayo de 2008. El 1º de junio sucedió lo mismo con las cartas orgánicas del Beni y Pando, en tanto que el Estatuto de Tarija corrió la misma suerte el domingo 22 de junio de 2008. El orden en que son mencionados los cuatro departamentos en este documento responde únicamente a una lógica geográfica, con un recorrido de Norte a Sur desde Pando hasta Tarija, o a la inversa.

incompatibilidades entre esta última y las normas departamentales resultó prácticamente inevitable. Esta realidad es la que explica el significado exacto del verbo “adecuar” utilizado en el párrafo II de la tercera disposición constitucional transitoria. No cabe duda, los estatutos de la Media Luna deben, para entrar en vigencia, enfrentar procesos concretos de compatibilización y ajuste de sus textos a los mandatos constitucionales.

Este informe tiene como objeto, precisamente, la identificación de las disposiciones de los estatutos de autonomía de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando que requieren ser adecuados a la Constitución y que, sin esas modificaciones, no podrían aplicarse en la práctica exentas de conflictos con la Ley Fundamental y, consecuentemente, con el nivel central del Estado; conflictos que terminarían por inviabilizar la capacidad normativa de los propios estatutos³⁶.

2. Adecuación de los Estatutos de Autonomía

La identificación de los temas, materias y disposiciones estatutarias desfasadas en relación a la Carta Magna se realizó a través de seis ejes temáticos y ocho sectores. Los primeros son:

1. Organización territorial y autonomía
2. Diseño del gobierno departamental
3. Competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente
4. Régimen electoral
5. Control fiscal, y
6. Servicios de justicia

A estos se añadieron los siguientes sectores: (a) Régimen fiscal y presupuesto, (b) Educación, (c) Salud, (d) Recursos naturales, (e) Tierra, (f) Servidores públicos, (g) Participación y control social y (h) Seguridad ciudadana.

Este documento da cuenta de los resultados conseguidos a través de la comparación de las normas constitucionales y estatutarias en cada uno de los ejes temáticos y áreas sectoriales seleccionadas. Para la sistematización de esos resultados se utilizó una metodología basada en cuatro criterios ordenadores: cada Estatuto es una unidad de análisis individual; se identifican los temas y artículos que requieren adecuación; luego se realiza el análisis comparativo con la Constitución; y, cuarto, se exponen las conclusiones y/o sugerencias. En algunos ejes temáticos, empero, la presentación de los productos conseguidos se realiza ingresando primero las normas constitucionales y después la comparación con los textos estatutarios. Finalizado el estudio de cada uno de los documentos departamentales, se centralizan los hallazgos y sugerencias en una tabla síntesis. El propósito de este último instrumento no es otro que el de facilitar la visión de conjunto de las adecuaciones constitucionales requeridas por cada Estatuto.

Finalmente, debe dejarse sentado que los ajustes a los textos estatutarios identificados no necesariamente agotan el universo total de modificaciones. Habrá que complementar este informe con un análisis futuro exhaustivo, que agote la comparación.

³⁶ Este informe, en gran medida, se basa y utiliza los materiales entregados en dos estudios anteriores de su autor sobre el mismo tema (Böhrt, 2009a y Böhrt, 2009b).

2.1 Estatuto de Pando

Este informe y el estudio que lo sustenta se basan en el Estatuto Fundamental Autonomico del Departamento Pando, aprobado en la ciudad de Cobija el 14 de diciembre de 2007. El documento, además del preámbulo, contiene 81 artículos y cinco disposiciones transitorias.

2.1.1 Organización territorial y autonomía

El Estatuto pandino no cuenta con un apartado particular dedicado a la organización territorial del departamento. No obstante, su artículo 3º es lo suficientemente explícito como para dejar establecido que el territorio pandino está organizado en provincias, municipios y territorios de los pueblos indígenas y comunidades campesinas. El artículo, a la letra afirma:

Artículo 3. (Territorio y Jurisdicción)

El territorio del Departamento Autónomo de Pando comprende la jurisdicción de sus cinco provincias y sus respectivos municipios autónomos creados conforme a ley, sus comunidades campesinas y los territorios de los pueblos indígenas, respetando sus identidades culturales, usos, costumbres y tradiciones ancestrales [...].

Por mandato de este artículo, no cabe duda que en Pando podrían existir esos tres tipos de unidades territoriales (provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos), cuya situación en términos de gobierno, sin embargo, no goza del mismo nivel de claridad, conforme se desprende de los artículos 37, 53, 65, 75, 78 y 79 del Estatuto:

Artículo 37.

I. El Ejecutivo Departamental está conformado por el Gobernador del Departamento, el Vicegobernador, los Secretarios con jurisdicción departamental y los Subgobernadores con jurisdicción en sus respectivas provincias; tienen a su cargo la administración pública del Departamento, en el marco de la Constitución Política del Estado, las leyes de la República, el presente Estatuto Fundamental y las normas departamentales.

Artículo 53.

Los Subgobernadores representan y administran el Ejecutivo Departamental en sus correspondientes provincias. Son electos por voto universal y directo dentro de la jurisdicción provincial se relacionan directamente con el Gobernador [...] Tienen las siguientes funciones:

[...]

12. Promover el funcionamiento de los Consejos Provinciales de Participación Provincial como instancias de coordinación con los municipios y demás actores sociales.

Artículo 65.

Los municipios comprendidos en el territorio del Departamento de Pando se rigen en forma autónoma de acuerdo a la Constitución Política del Estado y a las Leyes de la República.

Artículo 75.

Las provincias participan de la Autonomía Departamental a través de sus representantes electos en la Asamblea Departamental de Pando.

Artículo 78.

Corresponde a la Asamblea Departamental normar la asignación de autonomía a los pueblos indígenas que habiten en la circunscripción departamental, de acuerdo a su actual distribución territorial.

Artículo 79.

La autonomía de los pueblos indígenas se establecerá de acuerdo al marco jurídico y administrativo del departamento, en concordancia con la Constitución Política del Estado y las leyes de la República.

Tal parece que los “estatuyentes” pandinos pensaron sólo en dos niveles de gobierno autónomos: el departamental y el municipal, razón que explica, probablemente, el manto de ambigüedad desplegado sobre las autonomías indígenas, cuyo perfil final sería definido por la Asamblea Departamental, la que cuenta para ello con la potestad de “asignarles autonomía” (artículo 78). La potestad es de la Asamblea, aunque ésta deba ejercerla en concordancia con la Constitución y las leyes del nivel central.

En contraposición, el artículo 269 de la Constitución determina que la organización territorial del país se articula en función de cuatro niveles territoriales: —departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originario campesinos (TIOC)—, a los que podría añadirse, dadas ciertas condiciones, un quinto nivel: la región. Por su parte, los artículos 277, 280.III, 283 y 289, también de la Carta Magna, se encargan de incorporar la autonomía como forma de gobierno de los departamentos, municipios, TIOC y de algunas regiones. La autonomía indígena emana de la Constitución, en cuyo texto se encuentran tasadas sus competencias (ver artículos 297, 303 y 304).

No se necesitan mayores argumentos para asumir que los artículos 78 y 79 del Estatuto pandino requieren ser modificados, sobre todo el primero. Su eliminación, facilitaría enormemente, por ejemplo, la adecuación de la organización territorial al marco constitucional, incluyendo la incorporación de las regiones en la estructura territorial de Pando.

No puede cerrarse este tema sin mencionar que el Estatuto pandino prevé, adicionalmente, un régimen de administración provincial basado en la descentralización administrativa de los “organismos departamentales”³⁷, el que, frente al silencio de la Constitución sobre el gobierno de las provincias, no entra en contradicción con ella y, por ende, resulta viable.

2.1.2 Diseño del gobierno departamental

Coincidiendo con la Constitución, el Estatuto del departamento del norte de Bolivia integra el gobierno departamental con la asamblea y el órgano ejecutivo, dirigido este último por el gobernador o gobernadora³⁸. No obstante, en la composición y funcionamiento de esos órganos de gobierno, el diseño pandino se distancia de las reglas constitucionales en varios aspectos. Para identificar esas inadecuaciones, a continuación se presentan

37 Cfr. artículo 76 del Estatuto.

38 Ver artículo 23 del Estatuto. La nomenclatura utilizada es la misma que la de la Constitución (artículo 277).

esquemáticamente las normas estatutarias en conflicto con la Constitución, luego las disposiciones constitucionales involucradas y, finalmente, se sugieren las acciones que podrían implementarse en la búsqueda de la compatibilidad plena.

2.1.2.1.a

Por mandato del artículo 25 del Estatuto pandino, la Asamblea está integrada por un representante de cada uno de los municipios existentes en su jurisdicción, elegidos en circunscripción municipal mediante sufragio universal, directo y secreto, vale decir que el ente deliberante aglutina únicamente a representantes territoriales.

2.1.2.2.a

Nada dispone el Estatuto en relación a la representación de los pueblos indígena-originarios del departamento, tampoco sobre la representación poblacional.

2.1.2.3.a

Entre los requisitos exigidos para ser miembro de la Asamblea y gobernador o gobernadora figura la tenencia de “domicilio real y haber vivido los últimos diez años” en el territorio del departamento (artículo 26).

2.1.2.4.a

Los asambleístas departamentales pueden ser reelegidos hasta en dos oportunidades, continuas o discontinuas (artículo 28).

2.1.2.5.a

Los artículos 48 y 26 del Estatuto remiten al artículo 149 de la Constitución el requisito de edad para ser gobernador o gobernadora, es decir dieciocho años cumplidos.

2.1.2.6.a

En caso de ausencia temporal del gobernador o gobernadora, asume el cargo el vicegobernador o vicegobernadora (artículo 47.I). La ubicación y funciones de este último (o última) se encuentran detalladas en el artículo estatutario 51.

2.1.2.7.a

Si la ausencia del titular de la gobernación es, o se torna, definitiva, por cualquier causa, la dirección del Órgano Ejecutivo queda en manos del vicegobernador o vicegobernadora, que debe convocar a elecciones en el plazo de ciento ochenta días (artículo 47.II).

2.1.2.8.a

El artículo 41 del Estatuto establece privilegios procesales para todos los miembros del Ejecutivo Departamental, en especial para el gobernador o gobernadora, que gozaría de “juicio de responsabilidades”.

2.1.2.9.a

La carta orgánica pandina no contiene disposiciones sobre la elección conjunta o separada de los miembros de los órganos de gobierno departamentales, ni sobre la composición de género de las listas de candidatos.

Las normas constitucionales relacionadas con los temas anteriores contienen disposiciones diferentes o abarcan aspectos no considerados por el Estatuto. El contraste entre unas y otras normas permite identificar los desencuentros y, en consecuencia, los ajustes, correcciones y adiciones que podrían introducirse al Estatuto pandino, o en su caso, otro tipo de acciones que conduzcan a la adecuación de ambos corpus legislativos.

2.1.2.1.b

Según el artículo 278 de la Constitución, el Órgano Legislativo Departamental debe estar conformada por dos tipos de asambleístas: aquellos elegidos por voto universal, directo y secreto y los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos elegidos de acuerdo a sus propias normas y procedimientos.

2.1.2.2.b

El párrafo II del mismo artículo, a tiempo de encomendarle a la ley determinar los criterios generales para su implementación en la práctica, dispone que para la elección de los asambleístas departamentales debe tomarse en cuenta representación poblacional y territorial³⁹.

Así, el contraste de los dos párrafos del artículo 278 de la Constitución con los párrafos de la cláusula 25 del Estatuto demuestra que el documento pandino necesita cambiar y complementar el texto de ese artículo añadiendo la representación poblacional y la de los pueblos indígena originario campesinos, esta última según sus normas y procedimientos.

2.1.2.3.b

El requisito del tiempo de residencia para ser candidata o candidato a cualquier cargo electivo en los gobiernos departamentales, según la Constitución, es de dos años⁴⁰, y no diez como exige la norma pandina, cuyo artículo 26 deberá ser modificado en ese sentido.

2.1.2.4.b

Según las normas constitucionales los asambleístas pueden ser reelegidos de manera continua sólo una vez, lo que excluye la segunda oportunidad autorizada en el artículo 28 del Estatuto, el cual deberá, asimismo, ser modificado.

Debe destacar aquí, al mismo tiempo, que la Constitución guarda silencio sobre la reelección discontinua, quedando validada, por ello, la previsión estatutaria de que la limitación a la reelección comprende también los períodos discontinuos.

2.1.2.5.b

La edad mínima para ejercer el cargo de gobernador o gobernadora, por imperio del artículo 285.3 de la Constitución, es de veinticinco años, de manera que la remisión que hace la Carta pandina a la edad requerida para ser diputado es inadecuada. La cláusula 48 del Estatuto requiere ser modificada, de manera tal que la barrera de edad replique la señalada en la Carta Magna.

39 La Constitución habla también en ese artículo de representación “cultural y lingüística”, la que se materializa, obviamente, a través de los representantes de los pueblos indígenas.

40 Ver el artículo 285 de la Constitución.

2.1.2.6.b

Las reglas constitucionales para la suplencia temporal del titular de la gobernación entran en conflicto con la función del vicegobernador o vicegobernadora, dado que el artículo 286 de la Constitución ordena que el vacío sea ocupado por un miembro de la Asamblea, aunque para ello el procedimiento debe ajustarse a las reglas que establezca el Estatuto.

El desencuentro radica en la exigencia constitucional de que la suplencia temporal quede en manos de un miembro de la Asamblea, la cual abre dos vías alternativas de adecuación del Estatuto: o añade en su artículo 51 que el vicegobernador es miembro nato del órgano deliberante —miembro, pero no necesariamente presidente, como sucede en el nivel central— o excluye la vicegobernación, lo que, naturalmente, le plantearía la necesidad de pensar en una reingeniería institucional mayor.

2.1.2.7.b

Tratándose de ausencia permanente, la Constitución dispone que asume el cargo una autoridad electa definida en el Estatuto hasta la conclusión del período, siempre y cuando hubiere transcurrido más de la mitad del mandato; caso contrario, deberá convocarse a nueva elección (artículo 286.II).

La diferencia entre uno y otro corpus legal radica en que la Constitución prevé convocatoria a nuevas elecciones sólo en el caso de no haberse vencido la primera mitad del período; en consecuencia, el Estatuto únicamente requiere complementar en ese sentido su artículo 47.II.

2.1.2.8.b

No existe ninguna norma en la Carta Magna sobre privilegios procesales que amparen al gobernador o gobernadora y a los otros miembros del Ejecutivo Departamental. Adicionalmente, debe considerarse, por el contrario, que la Constitución ha excluido a los ministros de Estado del juicio de responsabilidades y que tampoco contempla privilegio procesal alguno para ningún funcionario público que no sea el presidente o vicepresidente del Estado (ver el artículo 184 de la Ley Máxima). En consecuencia, pareciera que difícilmente podrá encontrarse una vía de adecuación distinta a la supresión del artículo 41 del Estatuto.

2.1.2.9.b

El texto constitucional contiene dos disposiciones trascendentales no previstas en el Estatuto pandino: el artículo 278.II ordena que los asambleístas departamentales deben ser elegidos de listas conformadas con paridad y alternancia de género; listas, además, separadas de las de los candidatos al Órgano Ejecutivo, según manda el artículo 287.II.

En ambos casos, la asincronía entre el Estatuto y la Constitución fácilmente puede dejarse atrás, incluyendo entre las disposiciones estatutarias normas precisas sobre los dos trascendentales temas.

En suma, la adecuación del diseño pandino de los órganos de gobierno departamentales a las reglas constitucionales puede lograrse introduciendo los ajustes, correcciones y adiciones sugeridos en los puntos anteriores o, en su caso, mediante la aplicación de correctivos

semejantes basados en análisis que tomen en cuenta los elementos identificados en los párrafos que anteceden.

2.1.3 Competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente

Tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía de Pando contienen sendos catálogos competenciales para el funcionamiento del gobierno departamental. La Carta Magna dedica sus artículos 300 y 299, en lo que corresponda, a identificar las competencias departamentales exclusivas, compartidas y concurrentes, en tanto que la norma pandina decidió enlistar las materias que, según ella, deberían ser gestionadas por el gobierno departamental bajo competencias exclusivas, “compartidas o concurrentes” y “de ejecución” en sus artículos 17, 18, 19, 20 y 21. Cualquier lectura comparativa de esos listados de materias concluirá inevitablemente que, en efecto, responden a criterios de asignación competencial diferentes, exigiendo por ello importantes esfuerzos de adecuación.

2.1.3.1

Un primer aspecto que requiere compatibilización entre ambos códigos normativos es el de la conceptualización y clasificación de las competencias. Según la Constitución, los gobiernos departamentales únicamente ejercen competencias exclusivas, concurrentes y compartidas, entendiendo por ellas lo taxativamente definido en su artículo 297, que a la letra dice:

Artículo 297.

I. Las competencias definidas en esta Constitución son:

1. [...].
2. 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.
3. Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
4. Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

Comparadas estas definiciones con las normas estatutarias respectivas resulta prácticamente inevitable que los legisladores pandinos revisen los artículos 17 a 21 del Estatuto de Autonomía para introducir los ajustes respectivos en función de las siguientes consideraciones:

1. El artículo 17 desliza ambigüedad al subordinar el ejercicio de las competencias departamentales exclusivas a “las leyes de la República”, siendo así que, por mandato de la Constitución, esas competencias se rigen por la legislación departamental. Lo recomendable sería que el texto estatutario se acomode a la definición constitucional del artículo 297.2.

2. El *nomen juris* de los artículos 18, 19 y 20 confunde las competencias *compartidas* y *concurrentes*, utilizando esos vocablos como sinónimos, lo que contradice las definiciones que de esos tipos de competencias formula la Carta Magna, transcritas en el texto constitucional reproducido párrafos atrás.
Una lectura atenta del Estatuto pandino revela, sin embargo, que los artículos 18 y 20 en realidad despliegan el concepto de *competencia compartida*, ya que incluyen al desarrollo legislativo entre sus componentes.
3. El artículo 19 del Estatuto enlista “competencias compartidas o concurrentes con el nivel municipal”, entendiéndose que se trata de materias en las que el reparto competencial involucra al gobierno departamental y a los municipios pandinos. Esta modalidad de distribución de competencias no está autorizada por la Constitución, cuyo artículo 300. II contempla la posibilidad únicamente de convertir las competencias departamentales exclusivas en competencias concurrentes, transfiriendo, para ello, las facultades de reglamentación y ejecución a los gobiernos municipales.
Consecuentemente, los tres artículos estatutarios mencionados en este inciso y en el anterior requieren ser puntualmente ajustados, siguiendo, naturalmente, el tenor de los textos constitucionales.
4. Por su parte, el artículo 21 del Estatuto pandino enumera trece materias que serían gestionadas en calidad de “competencias de ejecución”, categoría que, conforme vimos, no existe en la taxonomía constitucional. El lenguaje estatutario, empero, parece referirse más bien a competencias concurrentes, dado que describe la gestión de las materias involucradas, radicando el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutiva en el nivel departamental. Cabe también la posibilidad de que se trate de competencias exclusivas del nivel central que fueron delegadas o transferidas al departamento haciendo uso de esa permisividad, tal y como se lee en el artículo 297.I.2 de la Constitución, caso en el que el denominativo de competencia de ejecución sería apropiado, siempre y cuando el catálogo de materias coincida con el de aquella (ver artículo 298.II) y el traslado de las funciones fuese resultado de una ley o norma ejecutiva expresa.

2.1.3.2

Denominamos competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente a aquellas que figuran como competencias departamentales exclusivas en el Estatuto, pero no están enlistadas como tales en la Constitución, en la que, en cambio, podrían estar catalogadas como *privativas* o *exclusivas* del nivel central o, quizás, en calidad de competencias *compartidas* o *concurrentes*. Adolecen de similar carencia constitucional las competencias que el Estatuto de Pando denomina “compartidas o concurrentes” y “de ejecución” sin tener igual clasificación en la Ley Fundamental.

Se trata de desencuentros esenciales entre la Constitución y el Estatuto, al punto que podría hablarse de inadecuaciones estructurales, de cuya solución depende, en gran medida, la vigencia práctica de la carta institucional pandina. Merecen, por ello, un cuidadoso estudio y una adecuada, cuanto precisa, individualización. En la tabla siguiente aparecen todas y cada una de las competencias estatutarias pandinas de base constitucional endeble:

Tabla 6
Pando: Competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente

		Artículo
1.	Recursos hídricos de interés departamental	20.5
2.	Régimen laboral y de seguridad social	18.3
3.	Dotación, adjudicación, distribución y redistribución de tierras en el departamento	20.12
4.	Seguridad ciudadana y regulación de empresas de seguridad privadas	20.17
5.	Recursos naturales renovables y no renovables	20.11
6.	Productos farmacéuticos	21.7
7.	Crédito, banca y seguros	21.1
8.	Verificación del cumplimiento de la PMS del uso de la tierra para su redistribución	21.12
9.	Desarrollo integral de los pueblos indígenas originarios del departamento	19.8
10.	Políticas de protección a trabajadores de prensa y a la libertad de expresión	19.13
11.	Pesos, medidas y contraste de metales	21.5
12.	Régimen policial	20.14
13.	Registro civil	8.1.11
14.	[...] Cooperativas que desarrollen sus actividades en el departamento	17.8
15.	Autorizaciones, licencias y derechos a los servicios que se desarrollen en su jurisdicción	19.1
16.	Defensa del consumidor	19.3
17.	Establecimiento de bolsas de valores, centros de regulación y contratación de mercancías y servicios ambientales, conforme a normas departamentales	17.11
18.	Propiedad intelectual e industrial	21.4
19.	Sistema penitenciario	21.9
20.	Puertos y aeropuertos con calificación de interés general, en ausencia del Estado	21.6
21.	Participación en la gestión del sector económico estatal, en casos y actividades que procedan	21.2
22.	[...] Servicios básicos	20.9
23.	Producción forestal y de bioenergéticos	17.12

Esta tabla se construyó en base a una metodología de dos fases: se elaboró primero una matriz de tres columnas, inscribiendo en las dos primeras las competencias privativas, exclusivas, compartidas y concurrentes del nivel central y departamental catalogadas en la Constitución, y en la tercera todas las competencias estatutarias, es decir las enlistadas en los artículos 17, 18, 19, 20 y 21 del Estatuto. En las filas de la matriz se anotaron las materias por coincidencia y similitud, lo que permitió visualizar las asignaciones estatutarias que requieren adecuación constitucional, cuyas celdas fueron sombreadas para facilitar su identificación⁴¹. La segunda fase de la metodología utilizada consistió en la construcción de la anterior, centralizando en él las materias identificadas en la matriz⁴², con la sola excepción de los sectores de la educación y salud, que serán abordados de manera especial.

41 La matriz se encuentra en la página 217 y el Anexo 1.

42 En el ensayo publicado en junio de 2009 se identificaron doce materias sin respaldo constitucional. Las diferencias con los resultados de este trabajo se explican porque: (a) en la tabla anterior no se incluyeron las llamadas “competencias de ejecución” ni la asignación de facultades sobre el registro civil (artículos 21 y 8 del Estatuto) y (b) la metodología utilizada en la elaboración de la matriz comparativa (la clasificación y el enfoque de las competencias) permitió percibir elementos de juicio no considerados en 2009. En la tabla presentada en este trabajo, por ejemplo, no se incluyeron las “áreas protegidas”, el “régimen jurídico de la administración pública y del servidor público” ni “defensa civil y gestión de riesgos” por tratarse de materias de alcance estrictamente departamental y por las razones ya expuestas en Böhr, 2009b, p. 39.

¿En qué consiste la inadecuación constitucional de las 23 materias inscritas en la tabla? Cinco de ellas figuran en la Constitución como privativas del nivel central⁴³, otras ocho lo están como exclusivas del mismo nivel⁴⁴, dos corresponden a los municipios⁴⁵, una aparece en la Constitución como competencia concurrente⁴⁶, la número 9 pertenece a las autonomías indígenas y, finalmente, seis no se encuentran enlistadas en los catálogos constitucionales, a las que podría aplicarse la cláusula residual del artículo 297.II de la Carta Magna⁴⁷.

En síntesis, el Estatuto de Pando no podría entrar en vigencia sin adecuar su visión y precisiones conceptuales sobre los tipos de competencias y sin modificar sus previsiones sobre las aquí llamadas competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente. No podría hacerlo; por lo menos no sin generar permanentes y desorganizadores conflictos competenciales.

2.1.4 Régimen electoral

En este eje temático, la norma pandina no porta disposiciones que entren en colisión con la constitución. En realidad, ésta no contiene un régimen electoral departamental y se limita a remitir sus previsiones electorales a las “normas en vigencia” (por ejemplo, los artículos 25.I y 29 del Estatuto). En esta materia la falta de correspondencia entre las normas constitucionales y los corpus estatutarios amenaza con afectar a Santa Cruz y Tarija, de suerte que cuando abordemos el análisis de los documentos de ambos departamentos dedicaremos el espacio necesario al estudio de las inadecuaciones constitucionales respectivas.

2.1.5 Control fiscal

La eficiencia y la transparencia de la administración pública dependen, en gran medida, de la vigencia y aplicación práctica de adecuados sistemas de administración y control. Esta afirmación es válida tanto para el gobierno del nivel central, cuanto para las oficinas subnacionales. En este sentido, Bolivia cuenta con la rica experiencia acumulada, a lo largo de casi dos décadas, en el proceso de implantación de los sistemas de planificación, organización administrativa, presupuesto, gestión de recursos humanos, administración de bienes y servicios, tesorería y crédito público y de contabilidad integrada, así como del sistema de control gubernamental, establecidos en la Ley de Administración y Control Gubernamentales, Ley 1.178, sancionada el año 1990. Como suele suceder con todos los programas de cambio, durante los veinte años de aplicación de esa ley, el proceso mostró etapas de avance, estancamiento y hasta sesgos, cuyo análisis no corresponde a este documento.

43 En esa situación se encuentran las competencias precedidas por los números 7, 8, 11, 12, 13 y 20.

44 Ellas son la 1, 2, 3, 8, 14, 15, 17 y 21.

45 Las competencias 16 y 22 (defensa del consumidor y servicios básicos) corresponden al nivel municipal. Entre éstas también podría figurar la 15, dependiendo del servicio en cuestión.

46 Según la Constitución la “seguridad ciudadana” es una competencia concurrente, de manera que la “regulación de las empresas de seguridad privadas” estará determinada en la ley de seguridad ciudadana.

47 Es el caso de las materias enumeradas con el 5, 6, 10, 18, 19 y 23. La primera de ellas, “recursos naturales renovables y no renovables”, se encuentra desagregada en el texto constitucional, de manera que el trabajo de adecuación estatutaria deberá considerar múltiples normas constitucionales. De la número 22, “producción forestal y de bioenergéticos”, nos ocuparemos en el capítulo sobre recursos naturales.

Los artículos 213 y 217 de la Constitución marcan el rumbo en la misma dirección de la Ley 1.178, encomendándole a la Contraloría General del Estado el ejercicio de la “función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico”, bajo la modalidad de “control externo posterior”. Su organización, funcionamiento y atribuciones serán definidos en una ley especial, que no podrá desplegar el diseño institucional respectivo sino en base a la autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa preestablecida en el mencionado artículo 213.

El Estatuto pandino dedica únicamente el artículo 72 a esta materia, con una formulación escueta, tal y como se desprende de su texto:

Artículo 72.

El control económico y presupuestario de la actividad financiera del Departamento Autónomo de Pando corresponde a la Contraloría del Departamento, dependiente de la Contraloría General de la República. La Asamblea Departamental procederá a su nombramiento de acuerdo a normas departamentales establecidas sobre la materia.

Este texto sugiere dos coincidencias y una inadecuación con la Norma Suprema: la concepción del control gubernamental parece ser la misma que la de la Constitución, sea que se la asuma implícitamente o como vacío llenado por la disposición constitucional. Coincide asimismo el Estatuto en el reconocimiento de la Contraloría General como la entidad encargada de la función de control, aunque le preste atención, como es natural, a la Contraloría del Departamento, órgano local de aquella. Y el desencuentro, a todas luces, radica en el nombramiento de la autoridad máxima del órgano departamental de control que, según el Estatuto, le correspondería realizar a la Asamblea Departamental. Sin mediar una delegación o transferencia de esa atribución por parte de la Contraloría General, no parece viable que la instancia legisladora pandina proceda a esa designación sin violar la autonomía de la entidad contralora del nivel central.

Queda claro, en consecuencia, que los legisladores pandinos se enfrentan en este tema a una alternativa: o logran la delegación de la potestad de nominación a favor de la Asamblea Departamental o, definitivamente, modifican el artículo 72 del Estatuto, suprimiendo la parte en la que radica la inadecuación.

2.1.6 Servicios de justicia

El Estatuto pandino se ocupa de los servicios de justicia a través de dos magros artículos, no bien logrados, por lo demás:

Artículo 60.

De conformidad a la Constitución Política del Estado, el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional, las Cortes Superiores de Distrito, los Tribunales, jueces de instancia y demás tribunales y juzgados que establezcan las leyes de la República y el presente Estatuto Fundamental.

Artículo 61.

Corresponde a la Asamblea Departamental, con relación a la administración de justicia, exceptuada la militar, normar, reglamentar y fiscalizar sobre todas las facultades que las leyes orgánicas del Poder Judicial reconozcan o atribuyan a los departamentos.

No sólo pocos son ambos artículos, sino incluso inadecuados. Sin embargo, antes de proceder a su análisis conviene prestar atención a algunas líneas maestras del régimen constitucional que sienta los fundamentos de estos servicios.

La administración de justicia, en tanto materia, forma parte de las *competencias exclusivas* del nivel central del Estado, a cargo, naturalmente, del Órgano Judicial, según reza en el artículo 298.II.24 de la Constitución. Teniendo en mente esta definición, el artículo 179 de la misma Carta Magna establece que la función judicial es única y que se ejerce a través de las jurisdicciones ordinaria, agroambiental e indígena originaria campesina, las jurisdicciones especializadas y la justicia constitucional. La composición y modalidades de designación de los órganos superiores que dirigen cada una de las jurisdicciones y de los tribunales y jueces inferiores están o previstas en la propia Constitución o remitidas a leyes de desarrollo que serán aprobadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Seguramente la innovación mayor que, en este campo, introduce la Ley Fundamental es la de la jurisdicción indígena originaria campesina, sobre la cual el Estatuto pandino no se pronuncia, pese a que en su territorio se encuentran asentados varios pueblos indígenas. Este hecho se explica, en parte, por el desfase temporal en las redacciones y aprobaciones de los textos estatutario y constitucional, lo que, empero, no quita la ausencia de la población indígena en el documento pandino.

En relación con el órgano superior de la administración departamental de justicia y a los tribunales y jueces inferiores, los artículos 184.5 y 195.8 de la Constitución son lo suficientemente claros como para que no quede duda de que los vocales del Tribunal Departamental de Justicia son designados por el máximo órgano de la justicia boliviana, de ternas preparadas por el Consejo de la Magistratura, y que en manos de este último está la potestad de designar a los jueces de partido y de instrucción.

De cara a estas reglas constitucionales, analicemos las disposiciones estatutarias transcritas líneas atrás. Tres aspectos de esos textos merecen observaciones puntuales: el primero, formal, pone énfasis en la nomenclatura de los órganos judiciales. La Constitución, como se sabe, ha cambiado los nombres de las instancias superiores de la administración de justicia, pasando a denominar Tribunal Supremo de Justicia al máximo órgano y Tribunal Departamental de Justicia a los órganos superiores de los distritos judiciales. Estos nuevos denominativos, como es lógico suponer, no eran de conocimiento de los estatuyentes pandinos cuando llevaron a cabo su misión, razón por la que en el Estatuto todavía se habla de “Poder Judicial”, “Corte Suprema” y “cortes departamentales”, a la usanza anterior.

El segundo aspecto que merece un comentario es el contenido del transcrito artículo 60. Pese a tratarse de un estatuto departamental, ese artículo legisla sobre la estructura de uno de los órganos del Estado Plurinacional, inscribiéndose, por si fuera poco, entre las normas fundantes del Órgano Judicial. Evidentemente no le corresponde a un estatuto departamental

disponer nada sobre la estructura de un órgano del Estado central, recomendándose, por ello, que el texto sujeto a comentario sea suprimido o sustancialmente modificado, máxime si se asume que, al parecer, no existe espacio institucional para la intervención del gobierno departamental en la designación de los tribunales y jueces pandinos.

El artículo 61, por su parte, es una típica disposición contingente. Su validez depende de eventos futuros, cuya ocurrencia no está de ningún modo asegurada. Afirma ese artículo que le corresponde a la Asamblea Departamental “normar, reglamentar y fiscalizar” las facultades que, en materia judicial, podrían asignarle al gobierno pandino las leyes orgánicas futuras. No cabe duda, seguramente, que si las futuras leyes no dispusieran tal cosa, el artículo 61 será absolutamente nominal, carente de vigencia práctica. ¿Qué sentido tiene, en consecuencia, su inscripción en el Estatuto?

Resumiendo, existen suficientes elementos de juicio que recomiendan, además de los ajustes en la nomenclatura, la modificación sustancial, si no la eliminación, de los artículos 60 y 61 del Estatuto pandino. Asimismo, parece suficientemente fundada la sugerencia de incluir en la norma departamental reglas destinadas a facilitar la institucionalización de la jurisdicción indígena originaria campesina.

2.1.7 Régimen fiscal y presupuestario

La comparación del régimen fiscal y presupuestario pandino con la Constitución cubrió dos áreas: el presupuesto como tal y la deuda pública, ambas analizadas, por supuesto, bajo el manto de las asignaciones competenciales.

2.1.7.1

El presupuesto de los gobiernos subnacionales autónomos, entre ellos el de los gobiernos departamentales, puede y debe ser analizado en su contenido como un conjunto de priorizaciones de gasto y asignación de recursos, por un lado, y en su dimensión formal, en tanto reglas técnicas para su elaboración y presentación. Ambas dimensiones responden a determinaciones específicas establecidas en la Constitución y en el Estatuto.

En términos coincidentes, la Constitución y la norma institucional pandina reconocen a las facultades de elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto departamental la condición de competencias exclusivas del gobierno intermedio. Así lo disponen, aunque con cierta ambigüedad, los artículos 17.3, 36.5, 36.6, 50.3 y 71 del documento de Pando y, con mucha mayor determinación, el 300.I.26 de la Constitución. El gobierno departamental, con intervención de sus órganos legislativo y ejecutivo en las fases respectivas, decide autónomamente cómo organizar y ejecutar su presupuesto, debiendo tomar en cuenta sólo la limitación genérica que impone el artículo 321.II de la Carta Magna, es decir que las asignaciones presupuestarias deberán priorizar la educación, salud, alimentación, vivienda y desarrollo productivo.

En la dimensión formal, al decir del artículo 71 del Estatuto de Pando, el presupuesto del departamento se “elaborará con criterios homogéneos con los del Estado”, disposición que no se adecua del todo al régimen constitucional, cuyo artículo 340.IV no ofrece duda alguna cuando dispone que las normas técnicas “destinadas a la elaboración y presentación

de los proyectos de presupuestos de todo el sector público, incluidas las autonomías” serán fijadas por el Órgano Ejecutivo nacional. No se trata, por tanto, sólo de homogeneidad, sino de normas técnicas de cumplimiento obligatorio. Este es un primer tema estatutario que necesita ser adecuado.

Es sabido que en el Presupuesto General del Estado figuran todas las entidades del sector público, incluidos los gobiernos autónomos. Así elaborado, el proyecto de presupuesto de la siguiente gestión anual es enviado a la Asamblea Legislativa Plurinacional “al menos dos meses antes de la finalización de cada año fiscal”. A nadie extrañará, por tanto, si se afirma que el presupuesto departamental de Pando forma parte del proyecto enviado a la Asamblea Plurinacional, cuyas normas técnicas y plazos están regulados a través del llamado Sistema Nacional de Presupuesto. Frente a estas normas y prácticas largamente aceptadas en el país, llama la atención la disposición del artículo 71.3 del Estatuto, que a la letra dice:

Artículo 71.

[...]

3. El presupuesto será presentado a la Asamblea Departamental dentro de los noventa días siguientes a la promulgación de la Ley Financial de la República. Si aquel no estuviere aprobado el primer día del año fiscal, se entenderá prorrogado el del anterior año fiscal hasta su aprobación.

No cabe la posibilidad de que el Presupuesto General del Estado, aprobado mediante la corrientemente denominada Ley Financial, preceda en su sanción al presupuesto de Pando, como prevé el texto estatutario transcrito. Sin lugar a dudas, esta disposición necesita también ser adecuada a la normativa constitucional y a la de desarrollo de ésta.

2.1.7.2

En el área del endeudamiento público, antes que adecuación, el Estatuto parece necesitar de una simple precisión. Dos de sus disposiciones deben ser consideradas en este campo:

Artículo 36.

Son atribuciones de la Asamblea Departamental Autónoma:

[...]

9. Autorizar al Gobernador la negociación de empréstitos [...] y celebración de contratos que comprometan las rentas departamentales.

Artículo 68.

[...]

- II. El Departamento Autónomo de Pando se enmarcará en el ordenamiento fiscal establecido en la Constitución Política del Estado, las leyes de la República, el presente Estatuto y las normas departamentales.

Una pregunta queda flotando al cabo de la lectura de estos textos: además de la autorización otorgada por la Asamblea Departamental, ¿deberá el gobernador buscar el consentimiento de la Asamblea Legislativa Plurinacional para contraer empréstitos? La respuesta a esta interrogante fluye de los artículos 322 y 341.6 de la Constitución, según los cuales está autorizado a contraer créditos y empréstitos internos y externos en el marco de las normas de endeudamiento público, siempre y cuando la Asamblea Plurinacional emita también su voto afirmativo.

Por otro lado, el catálogo estatutario de atribuciones del gobernador no incluye la contratación de deuda pública (artículo 50), vacío que resulta recomendable sea subsanado y, al hacerlo, condicionar la facultad a la autorización tanto de la Asamblea Plurinacional cuanto de la Departamental, con lo que la adecuación del régimen pandino de la deuda pública a la Constitución sería plena.

2.1.8 Educación

El Estatuto de Autonomía de Pando, a lo largo de su extensión completa, contiene sólo una disposición sobre la educación preescolar, primaria y secundaria⁴⁸, redactada en los siguientes términos:

Artículo 20. Competencias compartidas o concurrentes con los niveles municipal y nacional.

En el marco de la legislación básica del Estado, el Gobierno Autónomo del Departamento Pando comparte con el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales del Departamento las competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias competenciales:

[...]

13. Educación y enseñanza en todos los niveles, grados, modalidades y especialidades.

En el apartado 1.3.1.b de este documento se analizó ya la inconsistencia del nomen juris de este artículo, oportunidad en la que se destacó asimismo que su párrafo de encabezamiento se ajusta, en realidad, a la definición constitucional de competencia compartida⁴⁹.

Ahora bien, ¿cómo trata esta materia la Constitución? Despliega dos asignaciones competenciales: le encomienda al nivel central del Estado, junto a otras 37 competencias exclusivas, la formulación y aprobación de las “políticas del sistema de educación” (artículo 298.II.17) y, por otro lado, dispone que la “gestión del sistema de educación” se realizará de forma concurrente entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas (cfr. artículo 299.II.2). Esta matriz de distribución de competencias coincide parcialmente con la visión estatutaria, ya que ambas disponen que todos los componentes administrativos y operativos del sector, vía reglamentación y ejecución, queden en manos de las entidades territoriales autónomas, en tanto que la legislación continuará fluyendo del Estado central.

El desencuentro entre las dos normativas radica en el alcance de la legislación. Según la Constitución, al tratarse de una competencia concurrente, la potestad legislativa plena le corresponde al nivel central del Estado, mientras que el Estatuto le reconoce sólo la legislación base, reservando el desarrollo legislativo para el gobierno departamental. Queda claro, así, que el Estatuto, a tiempo de adecuar su régimen competencial a las definiciones constitucionales, deberá catalogar la educación entre las competencias concurrentes.

48 En esta materia, además del artículo 20.13, la carta pandina legisla sobre la educación superior en su artículo 80, que no plantea incompatibilidad alguna con las normas constitucionales.

49 Ver supra pp. 118 y 119.

2.1.9 Salud

La matriz constitucional de distribución de competencias para el sector salud se encuentra en las mismas normas del régimen de la educación, vale decir los artículos 298.II.17 y 299.II.2, en virtud de las cuales es potestad absoluta del nivel central establecer las políticas del sistema de salud, mientras que la gestión del sistema dependerá de la legislación emitida por los órganos del Estado central, cuyas disposiciones serán reglamentadas y ejecutadas por las entidades territoriales subnacionales.

Antes de continuar el análisis, conviene traer a colación aquí las precisiones conceptuales sobre las nociones de sistema, gestión del mismo y políticas desarrolladas en la parte III de este libro, “Precisiones sobre el régimen competencial en el anteproyecto de la Ley Marco”. La teoría de los sistemas señala que todo conjunto cuyas partes o elementos, organizados y relacionados, interactúan entre sí para alcanzar un objetivo recibe el nombre de sistema. Los sistemas reciben inputs, operan sobre ellos y entregan nueva información o productos nuevos, satisfaciendo el propósito que les da sentido⁵⁰. El sistema de salud, siguiendo las normas sentadas en la Constitución, está integrado por todos los elementos, dinámicamente interrelacionados, destinados a proteger, “garantizar y sostener el derecho a la salud” de la población (artículo 37), en cuyo cometido el Estado promoverá “políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso gratuito [...] a los servicios de salud” (artículo 35.I). “El sistema de salud —continúa el texto constitucional— es único e incluye a la medicina tradicional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (artículo 35.II), marco en el que el Estado garantiza las prestaciones del servicio de salud público y reconoce el servicio de salud privado (artículo 39.I). No debe concluirse esta descripción sin recordar que, según el artículo 40 de la Carta Magna, “el Estado garantizará la participación de la población organizada en la toma de decisiones, y en la gestión de todo el sistema público de salud”.

En la teoría clásica de la administración, la idea de gestión engloba las cinco funciones administrativas básicas: planeación, organización, administración de recursos humanos, dirección y control⁵¹. En esta perspectiva, al disponer el artículo 299.II.2 de la Constitución que la “gestión del sistema de salud” se realizará bajo competencias concurrentes, en verdad está determinando que las funciones encargadas de traducir las potestades reglamentaria y ejecutiva en decisiones y acciones concretas —precisamente la planeación, organización, administración de recursos humanos, dirección y control del sistema de salud— quedan en manos de las entidades territoriales autónomas.

También dejamos dicho anteriormente que se denomina *política* a las líneas de acción o directrices que se adoptan en una materia determinada (en este caso, la salud), precisando los objetivos a alcanzar, el orden de despliegue de las acciones, los recursos involucrados y la población objetivo. El diseño de las políticas suele incluir metas e indicadores de medición del cumplimiento de éstas y de los objetivos. De manera que lo que el artículo 298.II.17 de la Constitución dispone es que al órgano del nivel central que dirija el sector (hoy el Ministerio de Salud y Deportes) es al que corresponde fijar las líneas de acción que deben seguirse en la búsqueda de los objetivos y metas del sistema de salud, el cual, según acabamos de ver, será gestionado bajo responsabilidad de las entidades territoriales autónomas.

50 Ver *supra* pag. 79.

51 Koontz y Wehrich, 2005.

¿Qué dispone, al respecto, el Estatuto de Pando? Inscribe la salud pública, al igual que la educación, en el catálogo de *competencias compartidas* (ver artículo 20.18). No cabe duda, por tanto, que el documento pandino, también en esta materia, a tiempo de adecuar todo su régimen constitucional, deberá enlistar la salud pública entre las *competencias concurrentes*.

Sin embargo, las cosas no quedan ahí. Los estatuyentes pandinos también decidieron enumerar entre las *competencias exclusivas* departamentales algo que ellos denominaron “políticas de aseguramiento público en salud” (artículo 17.15). No resulta nada fácil esclarecer qué significado tiene esta fórmula estatutaria. Si esas políticas pueden ser entendidas como acciones suplementarias del gobierno departamental destinadas a mejorar la calidad de los servicios en su jurisdicción, entonces este Estatuto no estaría planteando ninguna contradicción con la Constitución. Pero si la voluntad de los estatuyentes fue otra o se pretendiera organizar la matriz de distribución competencial en función de esa fórmula, el escenario resultante sería completamente diferente, y podrían surgir importantes desencuentros con el régimen constitucional. Consecuentemente, lo recomendable parece ser o que se modifica la redacción del numeral 15, esclareciendo su significado y alcance, o se lo suprime, ya que su desaparición no disminuiría en lo más mínimo la gestión departamental del sistema de salud.

2.1.10 Recursos naturales

La norma institucional pandina porta una matriz de distribución de competencias para la gestión de los recursos naturales relativamente sencilla. Para visualizarla sólo se necesita prestar atención a dos de sus artículos:

Artículo 17. Competencias exclusivas.

En el ejercicio de estas competencias corresponderá al Gobierno Autónomo del Departamento Pando la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, las leyes de la República y el presente Estatuto, sobre las siguientes materias competenciales:

[...]

12. Producción forestal y de bio-energéticos.

Artículo 20. Competencias compartidas o concurrentes con los niveles municipal y nacional.

En el marco de la legislación básica del Estado, el Gobierno Autónomo del Departamento Pando comparte con el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales del Departamento las competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias competenciales:

[...]

1. Recursos forestales.
4. Agricultura, ganadería, caza, pesca y zoo-criaderos.
5. Recursos hídricos de interés departamental.
6. Áreas protegidas.
7. Medio ambiente y equilibrio ecológico.
8. Uso sostenible de la diversidad biológica y biotecnología.
11. Recursos naturales renovables y no renovables.

Analicemos primero la exclusividad departamental sobre la “producción forestal y de bioenergéticos”. Llama la atención que el Estatuto, después de redactar su cláusula 17.12, enliste asimismo los “recursos forestales” entre las competencias compartidas con los niveles municipal y nacional. Nadie dudará, seguramente, que ambas fórmulas versan sobre la misma materia, que no es otra que el aprovechamiento de los suelos, recursos forestales y bosques. La redacción de uno y otro numeral no permite aprehender la diferencia que, probablemente, los estatuyentes creyeron encontrar en ellos. De cualquier modo, contrastadas ambas materias con las disposiciones del artículo 298.II.7 de la Constitución, no puede dejar de percibirse el desencuentro entre ambos cuerpos normativos.

La Ley Suprema establece que el “régimen general de suelos, recursos forestales y bosques” y, en el marco de éste, también la “política forestal”, serán formulados y aprobados por el nivel central del Estado en ejercicio de sus competencias exclusivas. De manera que, traducido al lenguaje del Estatuto, la normativa constitucional no prevé en lo más mínimo la posibilidad de que el gobierno departamental de Pando decida autónomamente sobre la producción forestal. En consecuencia, queda claro que el numeral 12 del artículo 17 del Estatuto pandino debería ser retirado de las competencias exclusivas departamentales.

Identificado el desencuentro anterior, persiste todavía una interrogante: ¿la supresión del numeral 12 implica que el artículo 20.1 es correcto y no requiere adecuación alguna? La respuesta depende del significado y alcance que se le reconozca al “régimen general” de recursos forestales y bosques. Si escuchamos a la lógica que distingue entre un régimen general, que contenga normas comunes para todas las zonas clasificadas como suelos forestales y bosques, y tantos regímenes particulares como ecosistemas forestales existan en el país, es posible entonces convenir que la Constitución estaría implícitamente reconociendo la existencia de “regímenes particulares” o departamentales de recursos forestales. Vistas así las cosas, la materia en cuestión (suelos, recursos forestales y bosques) podría ser asumida por el gobierno departamental bajo competencia concurrente, desarrollando el régimen departamental a través de la reglamentación. Si el modelo a desarrollar apuntase a un grado más avanzado de descentralización, podría incluso pensarse en competencias compartidas, en cuyo marco obviamente el “régimen general” sería establecido por la ley base y los “regímenes particulares” a través de las leyes de desarrollo departamentales. Cualquiera que fuese el escenario adoptado, por las diferentes razones expuestas hasta aquí, la redacción del artículo 20 del Estatuto tendrá que ser adecuada a la taxonomía competencial de la Constitución, precisando si su objeto son las competencias concurrentes o las compartidas. Y en función de ese primer ajuste, enlistar los “recursos forestales” entre unas u otras, conforme se produzca la concertación entre el Gobierno central y los actores departamentales.

No debe perderse de vista que, ante la ausencia de escenarios reales y efectivos de concertación, podría también imponerse una lectura absolutista del concepto de “régimen general”, subsumiendo en él, bajo diferentes modalidades, las normas generales y las especiales o particulares. Si las cosas fluyeran por este cauce, los artículos 17.12 y 20.1 pecarían irremediabilmente de inconstitucionalidad, por lo que no quedaría otro camino que eliminarlos.

Situación semejante parece rodear a las áreas del medio ambiente y biodiversidad, las que, según la norma institucional pandina, deberían ser gestionadas bajo competencias compartidas (artículo 20.7), en tanto que la Constitución adjudica al nivel central la potestad

plena para formular y aprobar el “régimen general de biodiversidad y medio ambiente” (artículo 298.II.6), así como las “políticas generales” de ambas áreas (artículo 298.I.20), dejando de ese modo abiertos los espacios para pensar en “regímenes y políticas particulares”, lo que, conforme vimos en los recursos forestales, aproxima la matriz de distribución de capacidades y funciones al diseño de las competencias compartidas o, cuando menos, al de las concurrentes. Debe dejarse dicho aquí que los capítulos constitucionales especializados en medio ambiente (artículos 342 al 347) y en biodiversidad (artículos 380 a 383) son lo suficientemente generales como para permitir cualquiera de los diseños competenciales analizados, de suerte que las adecuaciones del texto estatutario en estas materias seguirán un patrón cercano a las decisiones que se adopten en el campo de los recursos forestales.

En materia de “recursos hídricos”, el numeral 5 del artículo 298.II de la Constitución parece sugerir una interpretación semejante a las de los casos anteriores, dado que habla también del “régimen general de recursos hídricos”. Sin embargo, las normas constitucionales específicas cierran, al parecer, la posibilidad de diseñar una matriz de competencias cruzadas para la gestión de los recursos hídricos. Los artículos 373, 374 y 375 califican a estos como recursos estratégicos, prohíben su apropiación privada y entregan al Estado la gestión y regulación del patrimonio hídrico. El texto constitucional, por otro lado, no permite diferenciar entre recursos hídricos de interés supradepartamental y los de incumbencia estrictamente intradepartamental, como sucede en el Estatuto de Pando. Pese a todo, no debe descartarse completamente que el gobierno central, mediando condiciones políticas favorables, pudiera considerar viable el diseño de un sistema de gestión del agua que rescate los implícitos del artículo 298.II.5 de la Carta Magna. Entre tanto, sólo queda señalar que también el artículo 20.5 del Estatuto pandino deberá ser reubicado y soportar modificaciones sustanciales.

Toca ahora evaluar la posibilidad de que el numeral 11 del artículo 20 del Estatuto permanezca en la carta pandina. Al respecto, conviene recordar que su contenido (“recursos naturales renovables y no renovables”) fue incorporado al conjunto de competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente⁵², sobre todo porque la Constitución, a la hora de asignar competencias, desagrega los recursos naturales y legisla sobre cada uno de ellos por separado. No acepta la Carta Magna, por tanto, bajo ningún título, la presencia de una asignación competencial tan genérica como la del Estatuto, lo que sugiere su eliminación.

Para cerrar este apartado, resta todavía evaluar las normas relativas a la agricultura, ganadería, caza y pesca. En el Estatuto, el numeral 4 del artículo 20 es el encargado de disponer que la gestión de este importante sector productivo se definirá en el marco de competencias compartidas, plantando así una definición un tanto alejada de la Constitución, cuyo artículo 299.II.16 dispone, más bien, que las actividades agropecuarias, la caza y la pesca, deberán desenvolverse en función de competencias concurrentes. Sabemos ya que el nomen juris y el encabezamiento de los artículos 18, 19, 20 y 21 del Estatuto deben ser adecuados a la taxonomía constitucional, separando en catálogos diferentes las competencias compartidas y las concurrentes, operación en la que el numeral 4 debería pasar a la lista de competencias concurrentes, consumando de ese modo la adecuación de la normativa estatutaria a los mandatos constitucionales.

⁵² Ver *supra* p.120.

2.1.11 Tierra

Probablemente nadie esté en desacuerdo si se afirma que la conflictiva cuestión de la tierra fue una de las más debatidas cuando la Asamblea Constituyente se encontraba en funciones, al punto de explicar en gran medida lo accidentado del período 2006-2009; y que en nuestros días continúa agitando el escenario político. Por todo ello, la evaluación de la base jurídica de esta materia debe realizarse con especial cuidado.

Dos disposiciones del Estatuto de Pando se ocupan de la tierra: el numeral 12 de su ya cuestionado artículo 20 y el también numeral 12 del artículo 21, cuyos textos se transcriben a continuación:

Artículo 20. Competencias compartidas o concurrentes con los niveles municipal y nacional.

En el marco de la legislación básica del Estado, el Gobierno Autónomo del Departamento Pando comparte con el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales del Departamento las competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias competenciales:

[...]

12. Dotación, adjudicación, distribución y redistribución de tierras en el departamento.

Artículo 21. Competencias de ejecución.

El Gobierno Autónomo del Departamento Pando reglamenta y ejecuta la legislación nacional sobre las siguientes materias competenciales:

12. Verificación del cumplimiento de la función económica y social del uso de la tierra para su redistribución.

Nótese que la materia no es la tierra, sino únicamente las actividades y procedimientos de “dotación, adjudicación, distribución y redistribución de tierras”, por un lado, y por otro, de “verificación del cumplimiento de la función económica y social del uso de la tierra”. Está claro que el Estatuto no piensa en la gestión integral del recurso tierra y que su preocupación, por razones políticas y regionales entendibles, parece estar más dirigida a la propiedad de la tierra y a las vías de acceso a ella.

La Constitución, como no podía ser de otra manera, contiene normas sobre la tierra como recurso y aborda también la dimensión institucional de ella. El artículo 298.I.17 atribuye al nivel central del Estado la definición de la “política general sobre tierras y territorio, y su titulación”, potestad que, por ser privativa, en ningún momento podrá ser transferida a otro nivel territorial. Esta previsión se complementa con la desplegada en el artículo 298.II.38, que le encomienda también al gobierno central la formulación y aprobación del “régimen de la tierra”, dejando de ese modo en manos del Estado central la potestad de decidir sobre todas las dimensiones del recurso tierra, incluido el aspecto institucional. De este último componente se ocupa además, y especialmente, el artículo 404 de la Carta Magna, gracias al que queda establecido que el Servicio Boliviano de Reforma Agraria, bajo la conducción del presidente del Estado, “es la entidad responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria” en todo el territorio del país.

Hasta aquí el desencuentro entre los artículos 20.12 y 21.12 del Estatuto y las normas constitucionales parece absoluto. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que el citado artículo 298.II.38 de la ordena también que “la ley determinará las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías” —disposición ésta que, concordada con la definición del 297.2, contiene como supuesto que la facultad legislativa en ningún caso podría ser objeto de la transferencia, limitándose ésta, en consecuencia, a la ejecución o a la reglamentación y ejecución, completas o parciales. Producida la transferencia, queda claro que la materia pasaría a ser gestionada bajo competencias concurrentes. Es en este punto en el que la visión constitucional parece aproximarse un tanto al texto estatutario, pero en ningún caso como para que el Estatuto pueda decidir que la dotación, adjudicación, distribución y redistribución de tierras, o la verificación de la FES pasarán necesariamente a manos del gobierno departamental.

En suma, no cabe duda que los artículos 20.12 y 21.12 del Estatuto pandino no podrán evitar ser modificados para adecuarse a la Constitución, resultando recomendable, en ese entendido, que la nueva redacción a adoptarse denote la contingencia de la futura transferencia o delegación de facultades y su naturaleza de concurrencia competencial con la que finalmente quede formulada.

2.1.12 Servidores públicos

No parecen existir desencuentros entre la Carta Magna y el documento institucional pandino, lo que, por supuesto, simplifica el proceso de adecuación de este último. Para entender a cabalidad la ausencia de conflicto, es útil destacar aquí una curiosa convergencia de vacíos: en la Constitución existe un espacio normativo especialmente dedicado a las “servidoras públicas y servidores públicos”⁵³, lo que no acontece en el Estatuto, en cuyo texto no se encuentran normas semejantes a las constitucionales. Y a la inversa, mientras la carta pandina contiene una asignación competencial precisa para la materia (ver la cláusula 18.5), en ninguno de los catálogos desplegados en los artículos 298 a 304 de la Constitución figura el régimen del funcionario público. Así, los vacíos recíprocos, a la postre, facilitarán la vigencia práctica del Estatuto pandino.

Por lo demás, conviene dejar dicho aquí que el artículo 18.5 de este último enumera el “régimen jurídico de la administración pública y el régimen estatutario del servidor público” entre las competencias compartidas, lo que implica subordinar la norma pandina de los servidores públicos a la norma base nacional. En ese marco deben leerse, además, los artículos 64 y 67 del Estatuto, cuyos textos confirman que en esta materia no se requieren adecuaciones de ningún tipo.

2.1.13 Participación y control social

La visión y alcance de la participación social son marcadamente diferentes en el Estatuto y en la Constitución. El primero no habla de “participación” sino únicamente de “control social”, lo que, por otro lado, le facilita —o quizá deba decirse le induce— a concebir el control social como una obligación de las personas. El texto estatutario es el siguiente:

53 Artículos 232 a 240 de la Constitución (Segunda Parte, Título V, Capítulo 4º). En otro lugar discutimos el desarrollo un tanto casuista de este capítulo, así como su alcance inadecuadamente generalizado al conjunto de la “administración pública” en momentos de implantación de la autonomía (cfr. Romero, Carlos, et. al., 2009, pág. 122). temas importantes que, empero, no corresponde profundizar en este informe.

Artículo 12.

Es obligación de todos los estantes y habitantes, salvo expresas excepciones debidamente reglamentadas, a observar y cumplir los siguientes deberes establecidos en el régimen autonómico del Departamento Pando:

[...]

- c) Ejercer el control social efectivo, a través de los órganos legalmente constituidos, denunciando ante las autoridades competentes todo acto de corrupción, así como de reconocer y ponderar la gestión pública honesta y eficiente.

Se trata, en efecto, de una obligación que sería cumplida por intermedio de ciertos órganos autorizados para ello en una ley. Harto diferente, por el contrario, se muestra la visión constitucional del tema. En la Carta Magna la participación y el control social son una expresión de los derechos políticos (artículo 26.II.5) y, como tales, forman parte de la institucionalidad del Estado.

Los enfoques diversos de uno y otro cuerpo normativo se reflejan en su sistemática interna. Así, mientras que en el Estatuto pandino el “control social”, un tanto extraviado, se encuentra en el listado de obligaciones ciudadanas, la Constitución, en cambio, le dedica un título completo dentro de la Segunda Parte, cuya misión, como se sabe, es la de definir la estructura y organización funcional del Estado.

De concepciones diferentes no pueden sino salir alcances también diferentes, y eso es lo que sucede en esta materia. El texto estatutario, parco como es, habla del control social pensando en el uso transparente de los recursos públicos y en la denuncia consiguiente, cuando corresponda. La Constitución, por su parte, desarrollando su visión integral, le asigna a la “participación y control social” un alcance mayor y diversificado que cubre, cuando menos, las siguientes áreas:

1. Participación en el diseño de las políticas públicas
2. Control de la gestión pública en todos los niveles del Estado, entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas, desconcentradas e instituciones públicas en general.
3. Control sobre las empresas públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.
4. Control de la calidad de los servicios públicos.
5. Apoyar a los órganos legislativos en la redacción de las leyes.
6. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos públicos.
7. Denunciar las irregularidades y actos de corrupción detectados ante las instancias correspondientes.
8. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de altos cargos públicos, cuando corresponda⁵⁴.

El alcance constitucional de la participación y control social, no cabe duda, es incomparablemente mayor que el del Estatuto, al cual, obviamente, debe adecuarse este último. Pero no sólo esta dimensión debe merecer ajuste, sino también el diseño de los

⁵⁴ Estas tareas que pueden cubrir los órganos de la participación y control social fueron extractadas de los artículos 241 y 242 de la Constitución.

mecanismos que operativicen la participación y el control colectivos. El Estatuto, según muestra el artículo antes transcrito, habla de los “órganos legalmente constituidos”, dejando entrever, de ese modo, que una ley departamental será la encargada de determinar quiénes y cómo ejercen el “control social”, lo que manifiestamente colisiona con el artículo 241.V de la Carta Magna, según la cual “la sociedad civil —por sí misma— se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social”.

Resumiendo: existen suficientes fundamentos para sugerir que el Estatuto de Pando abra un espacio mayor en su texto para delinear el régimen de la participación y control social y que, al mismo tiempo, se excluya el tema de la lista de las obligaciones ciudadanas (inciso c) del artículo 12.

2.1.14 Seguridad ciudadana

Manteniendo la economía de palabras que le caracteriza, el Estatuto pandino se ocupa de la seguridad ciudadana —tema candente en nuestros días en el país, y sobre todo en el departamento norteño— a través de dos incisos del varias veces comentado artículo 20, que para esta materia dice:

Artículo 20. Competencias compartidas o concurrentes con los niveles municipal y nacional.

En el marco de la legislación básica del Estado, el Gobierno Autónomo del Departamento Pando comparte con el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales del Departamento las competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias competenciales:

[...]

14. Régimen policial.

17. Seguridad ciudadana y regulación de empresas de seguridad privadas en el ámbito departamental.

La propuesta pandina, en suma, apunta a un sistema de seguridad ciudadana, con la Policía boliviana incluida, orientado por competencias compartidas, vale decir, regido por una ley base del nivel central y por la legislación departamental de desarrollo, de manera tal que la reglamentación y la ejecución quedarían a cargo del gobierno departamental.

La Ley Fundamental, en cambio, dispone que la seguridad del Estado, la defensa, las Fuerzas Armadas y Policía boliviana forman parte del círculo de competencias privativas del nivel central del Estado (ver artículo 298.I.6) y que esta última ejercerá sus funciones de manera “integral, indivisible y bajo mando único” (artículo 251). Teniendo en alto estas potestades del gobierno central, la Constitución ubica la seguridad ciudadana entre las competencias concurrentes, vale decir, deja la legislación completa siempre en manos del nivel central y abre espacio para la intervención de los otros niveles en la reglamentación y, sobre todo, en el terreno de la acción (o ejecución), excluyendo la institucionalidad de la Policía boliviana, que responde a un mando único y es indivisible, conforme acabamos de ver.

El régimen y el sistema de seguridad ciudadana, por tanto, deberán operar a partir de una matriz de distribución de competencias y funciones que involucre a todos los niveles territoriales

de gobierno en términos de concurrencia de potestades. Queda claro, adicionalmente, que, vista la materia desde el marco constitucional, no parece existir posibilidad alguna para pensar un régimen policial departamental como propone el Estatuto pandino.

La conclusión final es que, para entrar en vigencia, el Estatuto pandino no podrá evitar la modificación de sus normas sobre seguridad ciudadana, lo que sucederá probablemente en dos sentidos: por un lado, parece recomendable que se suprima o modifique sustancialmente el numeral 14 del artículo 20 (régimen policial) y, por otro, resulta evidente que la seguridad ciudadana, en tanto materia, debe quedar adscrita al catálogo de competencias concurrentes⁵⁵.

2.1.15 Conjunto de reformas del Estatuto de Pando

Tal y como se anunció en la introducción, el conjunto de adecuaciones constitucionales identificadas durante la investigación, cuyas explicaciones y fundamentos fueron desarrollados en las páginas anteriores, se encuentran resumidas en la siguiente tabla centralizadora. La información de la tabla, lo dijimos también, no necesariamente agota el universo total de modificaciones.

Tabla 7
Pando: Resumen de adecuaciones

Tema	Artículos	Sugerencia
1. Organización territorial		
1. Autonomía indígena	78 y 79	Eliminar artículo 78 y remitir AIOC sólo a la CPE
2. Regiones	No existe (n.e.)	Incluir la región en la organización territorial de Pando
2. Órganos del gobierno departamental		
1. Representación poblacional, territorial y de pueblos indígenas	25	Añadir la representación poblacional y la de los pueblos indígenas en la composición de la Asamblea Departamental
2. Residencia de candidatos	26	Reducir el plazo a 2 años
3. Reección de asambleístas	28	Reducir reelección a una vez continua
4. Edad para gobernador	48	Fijar la edad en 25 años
5. Suplencia temporal gobernador	47 y 51	Añadir que vicegobernador es miembro de la Asamblea
6. Suplencia definitiva gobernador	47.II	Convocatoria a elecciones sólo si no cumplió medio mandato
7. Privilegios procesales	41	Eliminar el artículo
8. Paridad y alternancia de género	n.e.	Añadir artículo o disposición expresa
9. Listas separadas	n.e.	Añadir artículo o disposición expresa
3. Catálogos competenciales		
1. Competencias exclusivas	17	Adequar definición al artículo 297.2 de la CPE
2. Compet. compartidas y concurrentes	18, 19 y 20	Adequar definiciones al artículo 297.3 y 4 de la CPE
3. Concurrencia con municipios	19	Adequar definición al artículo 300.II de la CPE
4. Competencias de ejecución	21	Eliminar o modificar en base a concertación
4. Competencias sin respaldo de la CPE *		
1. Cooperativas en el departamento	17.8	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
2. Bolsas de valores...	17.11	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
3. Régimen laboral y de Seguridad social	18.3	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
4. Licencias a servicios departamentales	19.1	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
5. Defensa del consumidor	19.3	Eliminar por ser competencia exclusiva municipal
6. Desarrollo integral de PIOC	19.8	Eliminar por ser competencia exclusiva de AIOC
7. Protección a trabajadores de la prensa y preservar libertad de expresión	19.13	No se encuentra catalogada en la Constitución. Debe ser tratada en capítulo de derechos fundamentales
8. [...] Servicios básicos	20.9	Eliminar por ser competencia exclusiva municipal
9. Crédito, banca y seguros	21.1	Eliminar por ser competencia privativa del nivel central
10. Participación en empresas del Estado	21.2.	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
11. Propiedad intelectual e industrial	21.4.	No se encuentra catalogada en la Constitución
12. Pesas, medidas y contraste de metales	21.5	Eliminar por ser competencia privativa del nivel central
13. Puertos y aeropuertos interés general	21.6	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
14. Productos farmacéuticos	21.7	No se encuentra catalogada en la Constitución
15. Sistema penitenciario	21.9	No se encuentra catalogada en la Constitución
16. Registro civil	8.I.11	Eliminar por ser competencia privativa del nivel central

55 No debe olvidarse que el *nomen juris* y el encabezamiento del artículo 20 serán también reformados.

Tabla 7 (continuación)

Tema Tema	Artículos	Sugerencia
5. Control fiscal	72	Eliminar designación de personal de la Contraloría
6. Servicios de justicia		
1. Estructura del Órgano Judicial (nacional)	60	Eliminar el artículo 60 porque no es propio del Estatuto
2. Jurisdicción indígena originaria	61	Añadir la jurisdicción indígena originaria
7. Régimen fiscal y presupuesto		
1. Presupuesto	71	Adecuar a normas técnicas y plazos de presentación
2. Deuda pública	50	Añadir atribución de contraer deudas y requisitos
8. Educación	20.13	Catalogar como competencia concurrente
9. Salud	20.18	Catalogar como competencia concurrente
	17.15	Eliminar o aclarar su significado
10. Recursos naturales		
1. Recursos forestales	17.12	Adecuar al régimen forestal que se apruebe
2. Biodiversidad y medio ambiente	20.7 y 8	Concertar si será competencia compartida o concurrente
3. Recursos hídricos	20.5	Eliminar o concertar una calificación especial
4. Recursos naturales no renovables	20.11	Eliminar porque existen regímenes separados
5. Agricultura, ganadería, caza y pesca	20.4	Catalogar como competencia concurrente
11. Tierra	20.12 y 21.12	Eliminar o concertar la concurrencia competencial
12. Participación y control social	12.c)	Excluir de las obligaciones ciudadanas y abrir un espacio especializado para el tema
13. Seguridad ciudadana	20.14	Eliminar por ser competencia privativa del nivel central
	20.17	Catalogar como competencia concurrente

* Las siete competencias sin respaldo constitucional son analizadas en los capítulos especializados.

2.2. Estatuto del Beni

Hicimos notar ya en otros lugares que en la fase de la investigación se encontraron dos versiones diferentes de la carta institucional beniana. Una denominada Estatuto del Departamento Autónomo del Beni, aprobada “en grande, detalle y en revisión de manera unánime por los miembros presentes de la Asamblea de la Benianidad” el 15 de diciembre de 2007, según reza en el pie de imprenta. La otra, difundida bajo el título de Estatuto Autonómico del Departamento Beni, registra como fecha de aprobación el 10 de febrero de 2008.

Los análisis desarrollados a continuación se basan en este segundo texto, integrado por un preámbulo más bien histórico, 188 artículos y tres disposiciones transitorias. Cuando las diferencias entre una y otra versión son fundamentales y resulta conveniente destacarlas; así se lo hace.

2.2.1 Organización territorial y autonomía

El Estatuto Autonómico del Departamento Beni, a diferencia de su homólogo pandino, sí cuenta con una disposición general especializada y un apartado particular dedicado al “régimen provincial”, que sientan las bases de la organización territorial del departamento (ver artículos 3 y 163 a 181). Cabe reproducir acá los textos de dos de estas cláusulas:

Artículo 3.

El territorio departamental por 8 provincias, con sus respectivos Cantones y Secciones Municipales.

Artículo 163.

El Departamento del Beni está constituido por un territorio formado por 8 provincias [...]. Las provincias están subdivididas política-administrativamente, en secciones municipales y cantones.

En el Beni, según estas disposiciones estatutarias, existirían provincias, cantones y secciones municipales o municipios⁵⁶, cuyos gobiernos, por mandato de los artículos 164, 165, 168, 174, 181 y 186 de su Estatuto, tendrían que constituirse y operar del siguiente modo:

Artículo 164.

Asumiendo el proceso autonómico departamental, la provincia como componente fundamental del territorio beniano, asume competencia y capacidad legislativa, normativa y fiscalizadora de la administración provincial y de censura a los ejecutivos de la provincia. La autonomía provincial en el marco de las competencias conferidas, ejerce la delegación de sus representantes ante la Asamblea Legislativa Departamental (ALD) y de manera directa, constituye la Asamblea Legislativa Provincial (ALP).

Artículo 165.

Se constituirán en las provincias que así lo requieran, las Asambleas Legislativas Provinciales, que asumirán las capacidades y competencias que le sean asignadas por el Estatuto Autónomo Departamental.
[...]

Artículo 168.

Los miembros de la Asamblea Legislativa Provincial representarán a las secciones municipales y cantones, que serán elegidos por voto universal, secreto y directo, de manera uninominal. La designación de los asambleístas indígenas y campesinos se efectuará de acuerdo a sus usos y costumbres.
[...]

Artículo 173.

El Consejo de Participación, Fiscalización y Control Cantonal tendrá su sede en la capital del Cantón.

Artículo 174.

Estará conformado por siete (7) miembros, que representarán a los sectores sociales, económicos y culturales de su jurisdicción, de los cuales uno (1) será indígena y otro campesino. El Consejo se renovará anualmente. Los Consejeros podrán ser reelectos por una sola vez, de manera continua.

Artículo 175.

El Consejo ejercerá el control, seguimiento y fiscalización de los recursos económicos y financieros, asignados al Corregimiento.
[...]

56 El artículo 3º de la versión de diciembre de 2007 hablaba del régimen autonómico e incluía a las comunidades indígenas y campesinas y a las tierras comunitarias de origen, aunque a la hora de concretar la autonomía de estas últimas las circunscribía también al ámbito municipal (artículo 106).

Artículo 180.

El Ejecutivo Provincial está representado por el Prefecto Provincial, que tendrá las siguientes competencias. [Continúa una lista de 26 ítems].

Artículo 181.

El Ejecutivo Cantonal está representado por un Corregidor, elegido por voto universal y directo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por ley y tendrá las siguientes competencias:

[Continúa una lista de 17 ítem].

[...]

Artículo 186.

- I. Los municipios del Departamento son autónomos por mandato de la Constitución Política del Estado, Ley Orgánica de Municipalidades, el presente Estatuto y Leyes de la República.

Pero el documento beniano no se queda ahí; porta además otro capítulo dedicado al “régimen de los pueblos indígenas”, del cual extractamos las siguientes disposiciones conexas:

Artículo 76.

[...]

- IV. Se reconoce el carácter de Municipios Autónomos de las Tierras Comunitarias de Origen y comunidades campesinas, en las secciones municipales en las cuales los pueblos indígenas y las comunidades campesinas sean mayoría.

[...]

- VII. Una ley departamental, consensuada entre la Asamblea Legislativa Departamental y las organizaciones de las comunidades y pueblos indígenas, perfeccionará los alcances del Régimen de los Pueblos Indígenas del Beni.

Los estatuyentes benianos, en síntesis, diseñaron su organización y gobierno territoriales en función de tres niveles de gobierno autónomo: departamental, provincial y municipal, subsumiendo dentro de este último a las tierras comunitarias de origen (TCO) y a los pueblos indígenas y comunidades campesinas allí donde fuesen mayoría. El artículo 76 demuestra que los estatuyentes moxeños en ningún momento pensaron en otra autonomía indígena que no fuese la municipal.

Sabemos ya que el artículo 269 de la Ley Fundamental determina que la organización territorial subnacional se articula en función de cuatro niveles: departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos (TIOC), a los que, dadas ciertas condiciones, podría añadirse un quinto nivel: la región. Se pone de manifiesto aquí una primera inadecuación de los textos benianos transcritos: la permanencia de los cantones —suprimidos en la Constitución— y la ausencia de los territorios indígena originario campesinos (TIOC) y las regiones.

Por otro lado, los artículos 277, 280.III, 283, 289 y 291 de la Carta Magna se encargan de incorporar la autonomía como forma de gobierno de los departamentos, municipios, TIOC y de algunas regiones. La autonomía indígena originaria, por tanto, emana de la Constitución, en cuyo texto figuran tres vías de acceso a ella (territorios indígenas,

municipios y regiones), así como sus competencias (ver artículos 303 y 304). Asumidas estas disposiciones superiores, no se necesitan otros argumentos para afirmar que el artículo 76 del Estatuto beniano no podrá evitar su modificación e incluso su eliminación, que facilitaría en gran medida los ajustes constitucionales al Estatuto.

Para concluir este apartado, debe señalarse que, según vimos, la norma beniana introduce un régimen de autonomía para las provincias, que no parece plantear contradicción alguna con la Constitución, en la que, sobre el tema, existe antes bien un vacío.

En síntesis, existen suficientes fundamentos para sugerir la modificación de los artículos 3, 163, 173 al 179, 181 y otras disposiciones conexas del Estatuto, excluyendo a los cantones e incorporando en la organización territorial beniana los TIOC y las regiones, y para recomendar la eliminación del artículo 76⁵⁷, lo que no impediría la reubicación de algunos de sus párrafos en otras normas estatutarias.

2.2.2 Diseño del gobierno departamental

El Estatuto del Beni, en sintonía con la Constitución, establece que la Asamblea Legislativa Departamental y el Ejecutivo Departamental son los órganos de gobierno del “régimen autonómico”⁵⁸. Sus coincidencias, empero, se distancian un tanto en las normas destinadas a diseñar la composición y funcionamiento de ambos órganos de gobierno. Para facilitar la identificación de las diferencias, utilizaremos también aquí el método aplicado en el caso de Pando. Es decir, se presentan las normas estatutarias en conflicto con la Constitución, luego las disposiciones de esta última involucradas y, a la postre, se sugieren las acciones a realizar para lograr la compatibilidad de los textos:

2.2.2.1.a

Para ser miembro de la Asamblea y gobernador o gobernadora, el Estatuto exige ser “beniano (a) de origen o tener una radicatoria mínima de diez años en el departamento” (ver artículos 22.I.1 y 29.I.1).

2.2.2.2.a

El Estatuto exige la edad de 35 años para ser gobernador o gobernadora (artículo 29.I.3).

2.2.2.3.a

No podrán ser elegidos asambleístas ni gobernador los funcionarios y servidores públicos, militares y policías en servicio activo, sacerdotes católicos, misioneros y pastores evangélicos que no renuncien y cesen en sus funciones por lo menos sesenta días antes de la elección (ver artículo 22.II).

2.2.2.4.a

En caso de ausencia temporal o definitiva del gobernador o gobernadora, asume el cargo el vicegobernador o vicegobernadora (artículo 31.1).

2.2.2.5.a

La carta orgánica beniana no contiene disposiciones sobre la elección conjunta o separada de los miembros de los órganos de gobierno departamentales, ni sobre la composición de género de las listas de candidatos.

57 En el Estatuto de diciembre de 2007, el artículo sería el 106°.

58 Ver el artículo 18 del Estatuto.

Las normas constitucionales relacionadas con los temas anteriores contienen disposiciones diferentes o abarcan aspectos no considerados por el Estatuto. El contraste entre unas y otras normas permite identificar los desencuentros y, en consecuencia, los ajustes, correcciones y adiciones que podrían introducirse al Estatuto beniano.

2.2.2.1.b

Según la Constitución, para ser candidata o candidato a cualquier cargo electivo en los gobiernos departamentales se requieren al menos dos años de residencia⁵⁹, no diez como exige la norma beniana, cuyos artículos 22.I.1 y 29.I.1 tendrán que ser modificados en ese sentido.

2.2.2.2.b

La Constitución establece 25 años como edad mínima para ejercer el cargo de gobernador o gobernadora (ver artículo 285.3), requisito que entra en colisión con el límite fijado en el Estatuto beniano. Por ello, la cláusula 29.I.3 del Estatuto deberá ser modificada ajustándose a la Carta Magna.

2.2.2.3.b

A todas las personas y funcionarios mencionados en 22.2.3.a. la Constitución les impone la obligación de renunciar tres meses antes de las elecciones para habilitarse como candidatos (artículo 238). De manera que el plazo para la renuncia exigido en el artículo 22.II del Estatuto deberá ser modificado.

2.2.2.4.b

El artículo 286 de la Ley Fundamental establece reglas para reemplazar al gobernador o gobernadora en casos de ausencia temporal y definitiva. Para los casos de ausencia de corto plazo, entrando en contradicción con el Estatuto, ordena que sea un miembro de la Asamblea el que asuma la suplencia. La solución para este desencuentro podría encontrarse a través de dos vías alternativas: o el Estatuto añade en su artículo 31 que el vicegobernador es miembro nato de la Asamblea —miembro, pero no necesariamente presidente, como sucede en el nivel central— o excluye la vicegobernación, lo que, naturalmente, exigiría una reingeniería institucional mayor.

Si la ausencia fuese permanente, la Constitución dispone que el cargo será ocupado por una autoridad electa definida en el Estatuto hasta la conclusión del período, siempre y cuando hubiere transcurrido más de la mitad del mandato; en caso contrario, deberá convocarse a nueva elección (artículo 286.II), contingencia no prevista en el Estatuto.

La adecuación, por tanto, se muestra inevitable: el artículo 31.1 debería ser complementado con la obligación de convocar a nuevos comicios si la ausencia se produjese antes de vencer la mitad del período de mandato. Otra forma de adecuación podría consistir en abrir un artículo específico para la suplencia.

2.2.2.5.b

La Constitución contiene dos reglas fundamentales no previstas en la carta beniana: los candidatos a asambleístas departamentales deben ser postulados en lista que respete la paridad y alternancia de género (artículo 278.II); diferente y separada, además, de la del

59 Ver el artículo 285 de la Constitución.

candidato o candidata al Órgano Ejecutivo, según manda el artículo 287.II. La falta de concordancia entre el Estatuto y la Constitución puede superarse incluyendo entre las disposiciones estatutarias normas precisas sobre ambos temas.

En lo que hace a la composición de la Asamblea, si el Estatuto del 10 de febrero de 2008 es el oficial, el diseño del órgano deliberante coincide plenamente con el de la Constitución. La norma departamental (artículo 20) cumple la regla del artículo 278 de la Carta Magna, es decir, conforma la Asamblea con miembros elegidos por voto universal, directo y secreto, con criterios poblacionales y territoriales y con asambleístas elegidos por las naciones y pueblos indígena originario campesinos conforme a sus propias normas y procedimientos⁶⁰. Pero si la versión fechada en diciembre de 2007 fuere la oficial, su artículo 17 requeriría de adecuación ya que no prevé representación poblacional.

2.2.3 Competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente

Los artículos 300 y 299 de la Constitución asignan competencias al gobierno departamental clasificándolas como exclusivas, compartidas y concurrentes, mediante catálogos diferenciados nítidamente entre sí. El Estatuto del Beni, en cambio, decidió enlistar las materias como “competencias del régimen autonómico” y otras bajo el epígrafe de “compartidas o concurrentes” en sus artículos 11, 13, 14 y 15. La comparación de los catálogos de ambos corpus legislativos demuestra que responden a criterios de asignación competencial diferentes.

2.2.3.1

Tal como sucediera en el caso de Pando, un primer aspecto que requiere compatibilización entre ambos códigos normativos es el de la conceptualización y clasificación de las competencias, para lo que partiremos, una vez más, de las definiciones sentadas por el artículo 297 de la Carta Magna:

Artículo 297.

I. Las competencias definidas en esta Constitución son:

1. [...].
2. 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.
3. Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
4. Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

60 El artículo 20 dispone que la Asamblea “está constituida por dos representantes de cada una de las provincias [...] elegidos mediante voto universal [...] de los ciudadanos de la circunscripción provincial, más uno por cada 50 mil habitantes que tenga la provincia. Además cuatro representantes indígenas y cuatro campesinos en representación departamental [¿?]. Dos indígenas y dos campesinos [...] de la región norte, e igualmente, dos indígenas y dos campesinos del sur, elegidos conforme a sus usos y costumbres”.

Comparadas estas definiciones con las normas estatutarias respectivas, resulta prácticamente inevitable que los legisladores benianos revisen los artículos 11 al 15 del Estatuto, en cuyo cometido parecen recomendables los siguientes razonamientos:

1. El artículo 11 no define con precisión si se trata de competencias exclusivas, aunque podría colegirse que es así porque en su alcance, además de otras facultades, abarca las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva. En el texto de este artículo se deslizan asimismo otras tres ambigüedades: (a) mezcla y confunde los conceptos de competencias y atribuciones; (b) no habla del gobierno departamental a tiempo de asignar las competencias sino de un indeterminado “régimen autonómico departamental, provincial y cantonal”; y (c), establece que el ejercicio de las competencias se llevará a cabo “en coordinación con el Gobierno nacional, provincias y municipios”, lo que contradice la exclusividad competencial. De manera que todo parece conducir a que se recomiende que el texto estatutario se acomode a la definición del artículo 297.2 de la Constitución.
2. El nomen juris de los artículos 13, 14 y 15 confunde las competencias compartidas y concurrentes, utilizando esos vocablos como sinónimos, lo que colisiona con las definiciones de la Carta Magna. Una lectura atenta del Estatuto beniano mostrará, empero, que esos tres artículos en realidad describen competencias compartidas, puesto que incluyen al desarrollo legislativo entre sus componentes.
3. El artículo 14 del Estatuto enlista “competencias compartidas y concurrentes con el nivel municipal”, entendiéndose que se trata de materias en las que el reparto de facultades involucra al gobierno departamental y a los municipios pandinos. Esta modalidad de distribución de competencias no está autorizada por la Constitución, cuyo artículo 300. II contempla la posibilidad únicamente de convertir las competencias departamentales exclusivas en competencias concurrentes, transfiriendo para ello las facultades de reglamentación y ejecución a los gobiernos municipales.

2.2.3.2

En base siempre al concepto de competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente desarrollado en el punto 1.3.2. de este documento, y con la metodología explicada en el mismo lugar, se construyó la tabla siguiente⁶¹.

La tabla, como sabemos, centraliza las materias identificadas en la matriz de comparación⁶², salvo los sectores de educación y salud, que serán abordados individualmente. ¿Cómo se explica la inclusión de las 26 materias en la tabla? Cinco de ellas figuran en la Constitución como privativas del nivel central⁶³, otras once lo están como exclusivas del mismo nivel⁶⁴, dos corresponden a los municipios⁶⁵, una que es propia de las autonomías indígenas (la

61 Ver *supra* p. 119.

62 En el estudio de junio de 2009 se identificaron 20 materias sin respaldo constitucional. Las diferencias con los resultados de este trabajo se explican porque la metodología utilizada en la elaboración de la matriz comparativa (la clasificación y el enfoque de las competencias) permitió percibir elementos de juicio no considerados en 2009 y, al mismo tiempo, desechar otros. En la tabla presentada en este trabajo, por ejemplo, no se incluyeron las “áreas protegidas”, el “régimen jurídico de la administración pública y del servidor público” ni “defensa civil y gestión de riesgos” por tratarse de materias de alcance estrictamente departamental y por las razones ya expuestas en el documento de 2009 (Böhrt, 2009b, p. 39). La matriz se encuentra en el anexo 2, al final de este ensayo.

63 En esa situación se encuentran las competencias precedidas por los números 1, 8, 9, 15 y 20.

64 Éstas son la 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 16, 21, 22 y 23.

65 Las competencias 24 y 25 (defensa del consumidor y servicios básicos) corresponden al nivel municipal. Entre éstas también podría figurar la 23, cuando se trate de servicios municipales.

18); cinco no se encuentran enlistadas en los catálogos constitucionales con las fórmulas utilizadas en el Estatuto, a las que, en todo caso, podría aplicárseles la cláusula residual del artículo 297.II de la Carta Magna⁶⁶ y, finalmente, la número 17 (manejo de cuencas y micro-cuencas), que parece confundirse con la materia “protección de cuencas” enlistada en las competencias concurrentes de la Constitución, y la signada con el 19 (transportes y comunicaciones), que deberá ser desagregada y distribuir sus componentes según el alcance territorial.

Tabla 8
Beni: Competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente

	Artículos
1. Migraciones	11.9
2. Recursos hídricos de interés departamental	11.12 y 15.5
3. Régimen laboral y de seguridad social	13.3
4. Tierras y territorio	11.5
5. Tierras comunales de origen	11.22
6. Decisión, adjudicación, distribución y redistribución de tierras	15.12
7. Orden público y seguridad ciudadana	11.1
8. Régimen policial	15.14
9. Energía e hidrocarburos	11.25
10. Minería	11.32
11. Medios de comunicación social, escrita, oral y televisiva	11.27
12. Recursos naturales renovables y no renovables	11.4 y 15.11
13. Fiscalidad tributaria	11.7
14. Hileras atmosféricas	11.17
15. Comercio internacional	11.29
16. Micro, pequeña y mediana empresa	11.20
17. Manejo de cuencas y microcuencas	15.23
18. Desarrollo de los pueblos indígenas originarios del departamento	14.8
19. Transportes y comunicaciones (en general)	11.24
20. Espacio aéreo, marino y subterráneo	11.34
21. Asentamientos humanos	11.10
22. Conflictos de límites territoriales interdepartamentales, interprovinciales [...]	11.30
23. Autorizaciones, licencias y derechos a los servicios que se desarrollan en su jurisdicción	14.1
24. Defensa del consumidor	14.3
25. Servicios básicos [...]	15.9
26. Economía y extractivismo forestal	11.16

En síntesis, el Estatuto del Beni no podría entrar en vigencia sin superar sus desinteligencias con la Constitución y, menos todavía, sin realizar las adecuaciones identificadas y sugeridas en los párrafos anteriores, lo que implica adoptar decisiones sobre todos y cada uno de los ítem inscritos en la tabla de competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente.

⁶⁶ En este grupo se encuentran las materias cuyos números en la tabla son 11, 12, 13, 14 y 26. En el capítulo de Pando explicamos ya que la segunda de ellas, “recursos naturales renovables y no renovables”, se encuentra desagregada en el texto constitucional. De la última, “economía y extractivismo forestal”, nos ocuparemos en el capítulo sobre recursos naturales (ver *infra* p. 44).

2.2.4 Régimen electoral

El Estatuto del Beni no le dedica un espacio especial y suficiente al régimen electoral departamental, por lo que no se vislumbran conflictos de competencias en esta materia. No obstante, en su artículo 25.3 se lee lo siguiente:

Artículo 25. Las atribuciones legislativas de la Asamblea Departamental están referidas a:

[...]

3. Considerar y aprobar, por un mínimo de 2/3 de votos del total del sus miembros, la Norma Electoral del Departamento Beni, que regirá para la elección de los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental, Asamblea Legislativa Provincial, Gobernador, Vicegobernador, Prefectos Provinciales y Corregidores.

Habrá que esperar la aprobación de esa norma para constatar si la ausencia de colisiones se preserva o, por el contrario, ella genera conflictos competenciales. En todo caso, debe confiarse en que la ley electoral beniana no exceda los repartos competenciales previstos en los artículos 278 y 299.I.1 de la Constitución⁶⁷.

2.2.5 Control fiscal

En términos que no ofrecen duda, y pese a utilizar sólo un artículo, los estatuyentes benianos fueron precisos al fijar las líneas maestras del control fiscal en el Beni. En el texto del Estatuto se lee lo siguiente:

Artículo 84.

- I. El control económico y presupuestario de la actividad financiera del Departamento corresponde a la Contraloría General de la República a través de la Contraloría Departamental.
- II. El control eficaz del manejo de los recursos económicos y financieros del departamento, es competencia de la Asamblea Legislativa Departamental y Contraloría Departamental.

Esta disposición es, en efecto, impecable y guarda concordancia plena con los artículos 213 a 217 de la Constitución, de manera que tampoco en esta materia se vislumbran conflictos competenciales.

2.2.6 Servicios de justicia

Mayor complejidad y alcance se encuentra en el Estatuto del Beni en esta materia. Para facilitar la identificación de las inadecuaciones normativas, el análisis se realizará por separado, visualizando la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción indígena originaria, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo.

⁶⁷ Estos artículos serán analizados en los capítulos reservados para los estatutos de Santa Cruz y Tarija.

2.2.6.1 Jurisdicción ordinaria

Nada parece indicar que en el ámbito de la jurisdicción ordinaria pudieran desatarse conflictos competenciales generados por la norma institucional beniana. A esta conclusión conduce la lectura del texto estatutario transcrito a continuación:

Artículo 36.

Concordante con lo establecido por la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica del Poder Judicial y el presente Estatuto, la administración de justicia se ejerce en el Departamento Beni por la Corte Superior de Justicia, tribunales de instancia y juzgados establecidos por las leyes de la República.

Únicamente desajustes formales se observan en este artículo: se habla todavía del “Poder Judicial” y de la “Corte Superior”, lenguaje que, como sabemos, debe acomodarse a la nueva nomenclatura institucional adoptada por la Constitución.

2.2.6.2 Jurisdicción indígena originaria campesina

La creación de la jurisdicción indígena originaria campesina, o quizá sea mejor decir la institucionalización de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos propios de los pueblos indígena originario campesinos y su elevación a la categoría de mecanismos estatales de resolución de conflictos, constituye una de las mayores innovaciones introducidas por la nueva Ley Fundamental. No obstante, el Estatuto beniano no dice absolutamente nada al respecto, pese a que el departamento del Beni es el que cobija al mayor número de pueblos indígenas. La aprobación prematura de la carta departamental explica en parte ese silencio.

En lo que aquí interesa, el vacío estatutario sobre la jurisdicción indígena originaria campesina facilitará el proceso de implementación práctica de la estructura judicial remozada, o evitará perturbadores conflictos que, de otro modo, podrían presentarse.

2.2.6.3 Consejo de la Magistratura

Donde sí existen diferencias sustanciales entre la Constitución y el Estatuto es en el tratamiento de la entidad encargada del régimen disciplinario y *administrativo* del Órgano Judicial, es decir, el Consejo de la Magistratura. Fieles al método hasta aquí utilizado, reproduzcamos primero las disposiciones estatutarias:

Artículo 39.

- I. El Consejo Departamental de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario de la Administración de Justicia en la jurisdicción departamental. Actúa como entidad descentralizada del Consejo Nacional de la Judicatura, ejerciendo todas las competencias de este último, de acuerdo a lo previsto en la Constitución Política del Estado y la Ley del Consejo de la Judicatura.
- II. Aprobará su reglamento interno de acuerdo con las leyes de la República y el presente Estatuto.

Artículo 40.

I. Es presidido por el Presidente de la Corte Superior de Distrito y está integrado por cuatro miembros denominados Consejeros Departamentales de la Judicatura.

[...]

Artículo 41.

I. Los Consejeros Departamentales de la Judicatura son designados por 2/3 de votos del total de los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental [...]

II. Desempeñarán sus funciones por un período improrrogable de ocho años [...]

Artículo 42.

Las atribuciones del Consejo Departamental de la Judicatura son las que establecen el presente Estatuto, la Ley del Consejo Departamental de la Judicatura, la Ley Departamental de Organización Judicial y demás leyes de la República.

El diseño institucional desplegado por el Estatuto no es sino una réplica en el ámbito departamental de la estructura que hoy tiene el Consejo en el escenario nacional. Al razonar de ese modo, el Estatuto dejó abiertas las puertas para varias contradicciones con el texto constitucional que, conforme veremos a continuación, ha introducido sustanciales cambios en relación al Consejo.

Comparada con la abrogada, la nueva Constitución desliza en su artículo 193 un sesgo de consecuencias prácticas insospechadas cuando determina que “el Consejo de la Magistratura es la instancia responsable del régimen disciplinario [...] y del control y fiscalización de su manejo administrativo y financiero [...]”, alejándose así de la precisión con que la anterior Carta Magna describía a la entidad: “el Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo del Poder Judicial” sostenía el artículo 122 de aquella. En el texto actual, la entidad parece tener un alcance ligeramente mayor al de una unidad de auditoría⁶⁸.

Junto a esta modificación, el diseño constitucional del Consejo aporta otras tres reformas: la elección de sus miembros por voto popular; el cambio de nombre (Consejo de la Magistratura); y la reducción del período de funciones a seis años (ver artículos 193 a 195).

La comparación de las normas constitucionales con las del Estatuto demuestra que existen, cuando menos, siete aspectos que necesitan ser concordados entre ellas:

1. La norma departamental mantiene el nombre (“Consejo de la Judicatura”) ya abrogado. Hoy la denominación oficial es “Consejo de la Magistratura”.
2. El Estatuto del Beni crea el “Consejo Departamental de la Judicatura”, concibiéndolo con una estructura copiada del hoy todavía Consejo de la Judicatura, con sede en Sucre⁶⁹. La Constitución no prevé la existencia de estos organismos departamentales, o al menos no se pronuncia sobre esa posibilidad.

68 Una vez más corregimos una anterior apreciación nuestra errónea. Afirmamos en 2009 que “el diseño del Consejo de la Judicatura en la nueva Constitución es prácticamente el mismo que hoy se tiene”, aseveración alejada de la realidad, según acabamos de ver. (Böhrt, 2009a, p. 29.)

69 Replicando lo que hoy sucede en el órgano nacional, el Consejo Departamental estaría presidido por el presidente de la Corte Superior de Justicia (Tribunal Departamental de Justicia) e integrado por cuatro consejeros departamentales.

3. El nuevo Consejo beniano cumpliría las funciones de un verdadero “órgano administrativo y disciplinario”, lo que, según vimos, colisiona directamente con el artículo 193 de la Carta Magna.
4. Al decir del Estatuto, los consejeros departamentales serían designados por la Asamblea Legislativa Departamental, procedimiento que no figura en la Constitución. Debe recordarse al respecto que los miembros del nuevo Consejo de la Magistratura serán elegidos mediante voto universal, lo que probablemente induzca criterios rígidos en los consejeros sobre temas como los que venimos analizando.
5. Según la carta beniana, los consejeros departamentales tendrían un período de funciones de ocho años, frente a los seis que les reconoce la Carta Magna a los miembros del Consejo de la Magistratura. El desfase temporal no entraña técnicamente contradicción por sí mismo, pero está claro que no existe lógica alguna que le dé sustento.
6. Las atribuciones del Consejo Departamental de la Judicatura, según el Estatuto, son las establecidas en su texto y las que, además, le acuerden la “Ley del Consejo Departamental de la Judicatura” y la “Ley Departamental de Organización Judicial”. Esta disposición estatutaria, al hablar de una ley propia para la organización judicial, parece mostrar que a los estatuyentes benianos los animaba una visión más radical que la que quedó plasmada en el texto escrito. Sea como fuere, está claro que la Constitución difícilmente podría cobijar la creación de nueve leyes de organización judicial.
7. Finalmente, el artículo 39 del Estatuto beniano dispone que el Consejo Departamental actuaría como “entidad descentralizada del Consejo Nacional de la Judicatura”. Nadie podrá negar, seguramente, la afirmación de que una norma departamental no puede disponer sobre la organización de una entidad del nivel central, salvo que la Constitución o la ley orgánica respectiva se lo permitan. De manera que, en tanto no se apruebe la Ley del Consejo de la Magistratura, no es posible saber si la entidad adoptará una organización descentralizada o desechará esa posibilidad.

Resumiendo, existen suficientes elementos de juicio que recomiendan la modificación sustancial de los artículos 39 a 42 del Estatuto del Beni, comenzando por los ajustes en la nomenclatura institucional.

2.2.6.4 Ministerio Público

Para identificar las disposiciones del Estatuto del Beni que no concuerdan con las normas homólogas de la Constitución, reproduciremos primero los textos de aquel y después los fragmentos respectivos de la Carta Magna; con ambos materiales, la visualización de las diferencias resultará sencilla.

Artículo 43.

- I. El Ministerio Público, sin perjuicio de los principios de unidad y jerarquía, es representado por el Fiscal de Distrito del Beni.
- II. El Ministerio Público representa la defensa de la justicia, la legalidad, los intereses del Estado y la sociedad..., conforme a la Constitución Política del Estado y demás leyes de la República.
- III. La Asamblea Legislativa Departamental normará, reglamentará y fiscalizará las facultades que la Ley Orgánica del Ministerio Público reconoce o atribuye a los departamentos.

- IV. Representa al Régimen Autónomo (sic) y a la sociedad del Departamento Beni.
- V. De acuerdo a las disposiciones de la Ley Orgánica del Ministerio Público, una ley departamental establecerá la estructura, organización y funcionamiento de la Fiscalía de Distrito del Beni.
- VI. [...]
- VII. En virtud del principio de la carrera fiscal, la ley del Ministerio Público establecerá un sistema departamental de carrera fiscal que garantice la continuidad e inamovilidad del funcionario en el desempeño de la función fiscal.

Artículo 44.

- I. El Fiscal de Distrito del Beni será designado por 2/3 de votos del total de los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental [...]
- II. Desempeñará sus funciones por el plazo improrrogable de cinco años [...].

De estas normas, llaman la atención las atribuciones que la Carta beniana le adjudica a la Asamblea Departamental; la presencia de una ley subnacional dedicada al Ministerio Público y el alcance que ella tendría, así como la relación que podría existir entre la función social de este ministerio y el régimen autonómico. Todo ello se visualiza mejor, por contraste, poniendo en el tapete la normativa constitucional. Sobre ésta, no puede dejar de destacarse que la entidad que cobija a los fiscales no aparece en ninguno de los catálogos competenciales, tampoco la función que ellos desempeñan. No obstante, la Constitución habla del Ministerio Público dentro de la función de defensa de la sociedad y a través de una sección especializada, cuyas principales disposiciones dicen:

Artículo 225.

- I. El Ministerio Público defenderá la legalidad y los intereses generales de la sociedad, y ejercerá la acción penal pública. El Ministerio Público tiene autonomía funcional, administrativa y financiera.
- II. El Ministerio Público ejercerá sus funciones de acuerdo con los principios de legalidad [...], autonomía, unidad y jerarquía.

Artículo 226.

- I. La Fiscal o el Fiscal General del Estado es la autoridad jerárquica superior del Ministerio Público y ejerce la representación de la institución.
- II. El Ministerio Público contará con fiscales departamentales, fiscales de materia y demás fiscales establecidos por ley.

Artículo 228.

La Fiscal o el Fiscal General del Estado ejercerá sus funciones por seis años, sin posibilidad de nueva designación.

Al reconocerle autonomía de funcionamiento, tanto institucional cuanto administrativa y financiera, la Constitución está en realidad definiendo que el Ministerio Público opera a través de una estructura con jurisdicción en todo el territorio nacional, encabezada y representada por el fiscal general e integrada por fiscales departamentales.

Contrastados ambos cuerpos legales, sobresalen los siguientes temas de desencuentro:

1. Según el Estatuto, la Asamblea Departamental normará y reglamentará las facultades que la ley orgánica de los fiscales le encomiende al gobierno departamental. Se trata, conforme vimos en otra materia, de una previsión contingente, cuya premisa, por tanto, puede cumplirse o no.
2. El Ministerio Público o, más propiamente, el fiscal del distrito, representaría no sólo a la sociedad, sino también al “régimen autonómico”, lo que no parece tener asidero en la Constitución; es más, podría desnaturalizar la función del Ministerio Público. Parece tratarse de una confusión entre el rol que desempeña el procurador del Estado y la oficina de fiscales.
3. “Una ley departamental —dice el Estatuto— establecerá la estructura, organización y funcionamiento de la Fiscalía de Distrito del Beni”, proyectando así una colisión inevitable con el artículo 225 de la Constitución, que reconoce al Ministerio Público “autonomía funcional, administrativa y financiera”. La regla constitucional, en consecuencia, inviabilizará la eficacia del mandato estatutario.
4. El fiscal del Distrito, por último, si se aplicara el Estatuto del Beni, tendría que ser designado por la Asamblea Legislativa Departamental, aplicando así un procedimiento no previsto en la Constitución. En todo caso, según dispone el artículo 226.II de ésta, le corresponde a una ley del nivel central determinar cómo se procesará su designación.

En síntesis, todo parece indicar que el régimen del Ministerio Público del Estatuto del Beni no podrá eludir la exigencia de adecuación constitucional, la que podría ser atendida, sin embargo, utilizando dos vías: el texto estatutario simplemente se ajusta a la normativa constitucional o, segunda vía, la nueva ley orgánica del Ministerio Público, sancionada por el Órgano Legislativo Plurinacional, transfiere o delega algunas facultades propias del fiscal general al nivel departamental. La combinación de ambas rutas resulta asimismo verosímil; es decir que en algunos aspectos los fiscales departamentales operen bajo *competencias de ejecución* (gracias a la delegación de facultades) y en otros las normas del Estatuto sean adecuadas al mandato constitucional, viabilizando su operación en términos de *competencia exclusiva* del nivel central.

2.2.6.5 Defensor del Pueblo

Los estatuyentes del Beni insertaron en la norma institucional departamental un —por decir lo menos— *sui generis* artículo relacionado con el Defensor del Pueblo, cuyo texto es el que se transcribe a renglón seguido:

Artículo 45.

El Régimen Autonómico, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución Política del Estado y demás leyes de la República, mediante la Asamblea Legislativa Departamental, emitirá la convocatoria pública autorizando a las Asambleas Legislativas Provinciales, a elegir por 2/3 de votos del total de sus miembros, un Defensor del Pueblo en cada Provincia, para la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos [...].

No queda del todo clara la motivación de los legisladores benianos, pero cualquiera haya sido ésta, su aplicación práctica podría resultar beneficiosa para la población de las provincias moxeñas, especialmente para la población indígena. El artículo 45 transcrito, en todo caso, no parece proyectar contradicción alguna con la Constitución, pero su viabilidad práctica dependerá de que la ley orgánica del Defensor autorice ese tipo de designaciones.

2.2.7 Régimen fiscal y presupuestario

La evaluación de las concordancias constitucionales en el ámbito del régimen fiscal y presupuestario encontró temas que justifican comentarios en las áreas de presupuesto, recursos departamentales y deuda pública. Sin embargo, antes de presentar los hallazgos, cabe aclarar que los dos cuerpos normativos revelan una plataforma común en las asignaciones competenciales dirigidas a viabilizar la administración de los recursos del departamento. La Constitución y el Estatuto consideran que el gobierno departamental autónomo tiene plena capacidad para decidir el destino que dará a sus ingresos, abstracción hecha del lenguaje poco certero del documento beniano, conforme veremos a continuación.

2.2.7.1

Hicimos notar al examinar el documento pandino que el presupuesto de los gobiernos departamentales, y también el de los otros niveles territoriales, debe ser analizado considerando su forma, o reglas para su elaboración y presentación, y su contenido, o conjunto de priorizaciones de gasto y asignación de recursos.

En la dimensión formal, dos particularidades de la norma beniana merecen atención. Primero, por extraño que parezca, en ninguna parte del texto estatutario se habla explícitamente del presupuesto departamental o del presupuesto del gobierno departamental. No figura en la sección “Economía y Hacienda” ni en la del “Patrimonio Departamental”. Tampoco aparece en los catálogos competenciales, ni siquiera en las atribuciones del gobernador o de la Asamblea Legislativa Departamental, lo que es aun más raro. Naturalmente, así sea sólo por el mandato del artículo 300.I.26 de la Constitución, a nadie escapa que la elaboración del presupuesto es competencia exclusiva del gobierno departamental. No puede dejar de mencionarse aquí que entre las atribuciones del gobernador aparece enlistada, pese a todo, la facultad de elaborar la programación operativa anual (POA) que no es, técnicamente, lo mismo que el presupuesto.

Como consecuencia del vacío anterior, una segunda particularidad formal caracteriza al Estatuto del Beni: tampoco contiene reglas que generen la obligación de cumplir las normas técnicas que, para “la elaboración y presentación de los proyectos de presupuestos de todo el sector público, incluidas las autonomías”, debe aprobar el Órgano Ejecutivo central, según manda el artículo 340.IV de la Constitución. Esta ausencia y la anterior deberían ser abordadas por el Estatuto del Beni, especialmente si se toma en cuenta la conveniencia de sostener relaciones intergubernamentales llanas.

Por otro lado, pensando en el contenido del presupuesto y en la gestión financiera de los órganos del gobierno departamental, las previsiones de ingresos y gastos de éste necesitan ser inscritas oportunamente en el Presupuesto General del Estado, en cuyas cuentas, como se sabe, figuran todas las entidades del sector público, incluyendo los gobiernos autónomos. Tampoco existen previsiones sobre estos plazos y procedimientos en el Estatuto del Beni, enfrentándose, por la importancia de ese tipo de reglas, a una disyuntiva: o se complementa la carta departamental o, en su defecto, las normas del nivel central actuarán directamente sobre los procesos de planificación departamental. A todas luces la recomendable es la primera vía.

2.2.7.2

Los estatuyentes benianos, más puntillosos que sus homólogos pandinos, se dieron el trabajo de detallar las fuentes de los diversos ingresos departamentales. En su artículo 85 se lee lo siguiente:

Artículo 85.

La Hacienda del Régimen Autónomo del Departamento, se constituye por:

1. El porcentaje establecido por Ley de la República, de la recaudación efectiva del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), y del Impuesto Especial de Hidrocarburos y sus derivados (IEHD).
2. Las asignaciones que consigne anualmente el Presupuesto General de la Nación.
3. Las asignaciones y subvenciones a cargo del Presupuesto General del Estado.
4. La emisión de deuda y el recurso al crédito.
5. Las regalías departamentales creadas por Leyes departamentales y nacionales.
6. Los impuestos departamentales, tasas y contribuciones especiales, aprobados por la Asamblea Legislativa Departamental.
7. Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás derechos privados, legados, donaciones y subvenciones.
8. Los recursos del Fondo de Compensación Nacional.
9. Transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación.
10. Los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado.
11. Los descargos (recargos?) sobre los impuestos estatales.
12. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.
13. Los recursos provenientes del Fondo Solidario Autónomo (FOSAD).
14. Recursos de la cooperación internacional.
15. Cualquier otro tipo de ingresos que establezca la ley, el presente Estatuto o la Asamblea Departamental.

Cotejada esta lista con la que figura en el artículo 341 de la Constitución, no parecen existir contradicciones de fondo que exijan adecuaciones estatutarias. Pero reproduzcamos aquí la norma constitucional:

Artículo 341.

Son recursos departamentales:

1. Las regalías departamentales creadas por ley.
2. La participación en [los] recursos provenientes de impuestos a los Hidrocarburos según los porcentajes previstos en la Ley.
3. Impuestos, tasas, contribuciones especiales y patentes departamentales sobre los recursos naturales.
4. Las transferencias del Tesoro General de la Nación destinadas a cubrir el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social.
5. Las transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación, en los casos establecidos en el artículo 339.I de esta Constitución.
6. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas de endeudamiento público y del sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público.

7. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y enajenación de activos.
8. Los legados, donaciones y otros ingresos similares.

Está claro que lo sustancial de los ingresos departamentales clasificados en el artículo 85 del Estatuto sale de las ocho fuentes enumeradas en la Constitución. Sobre esta coincidencia esencial, las diferencias se minimizan y revelan no implicar un conflicto competencial. Las fuentes enlistadas con los números 8, 10, 11, 12, 13 y 15 del Estatuto no forman parte del catálogo constitucional, pero ninguna de ellas resulta contraria al espíritu de la Ley Fundamental. Lo que es más, las cinco fuentes revelan un alto grado de contingencia: pueden materializarse en algún momento, o no hacerlo, y en todo momento dependen de disposiciones legales emitidas por el nivel central del Estado, salvo, quizá, la número 15.

2.2.7.3

En materia de endeudamiento público, el Estatuto del Beni parece necesitar también de complementación, y no propiamente de adecuación. La única disposición expresa sobre este tema que se encuentra en su texto es la del artículo 85.4 transcrita líneas atrás.

Por la salud de la administración financiera beniana, y también por la del país, parece recomendable que el Estatuto sea complementado con reglas claras sobre los requisitos y procedimientos exigidos para la contratación de deuda pública, reglas que no podrán sino concordar con los artículos 322 y 341.6 de la Constitución. Con el mismo razonamiento, debería subsanarse la ausencia de esta materia en las atribuciones del gobernador, entre las que no se encuentra la facultad explícita de contraer créditos (ver artículo 30). Al llenarse el vacío, resulta recomendable que se tenga cuidado de supeditar el ejercicio de esa atribución a las autorizaciones expresas de la Asamblea Departamental y de la Plurinacional, con lo que la concordancia del régimen beniano de la deuda pública con la Constitución sería total.

2.2.8 Educación

Sin perder de vista las sugerencias ya formuladas para la modificación del artículo 11 del Estatuto beniano⁷⁰, las normas sobre la educación que contiene éste se articulan en torno a las siguientes dos disposiciones centrales:

Artículo 11.

En el ejercicio de las competencias del Régimen Autonómico Departamental, Provincial y Cantonal, son sus atribuciones: legislar, fiscalizar, administrar, reglamentar, planificar, ejecutar políticas, planes, programas y proyectos a favor del Departamento, en coordinación con el Gobierno Nacional, provincias y municipios, en el marco de las normas establecidas en las leyes de la república y el presente Estatuto, en las materias de:

[...]

2. Educación y Cultura.

70 Ver *supra* p. 143.

Artículo 60.

- I. La educación es la más alta función del Gobierno Autónomo [...].
- II. En coordinación con el Gobierno nacional, definirá políticas, planes, programas y proyectos en Educación y Cultura, en las áreas (educación formal y alternativa), niveles (educación pre-escolar, primaria, secundaria, superior), ciclos y modalidades de educación en instituciones públicas, de convenio y privadas.

La carta beniana, en consecuencia, dispone que la gestión educativa, en su jurisdicción, se llevará a cabo en ejercicio de *competencias exclusivas departamentales*, coordinadas, no obstante, con el Gobierno central.

Sabemos ya que, por su parte, la Constitución despliega dos asignaciones competenciales: deja en manos *exclusivas* del nivel central del Estado la formulación y aprobación de las “políticas del sistema de educación” (artículo 298.II.17) y, adicionalmente, dispone que la “gestión del sistema de educación” se realizará de forma *concurrente* entre el gobierno central y las entidades territoriales autónomas (cfr. artículo 299.II.2). Para entender de mejor manera el significado real de esta distribución de competencias, deben retomarse aquí y más adelante, también en el sector salud, las precisiones conceptuales sobre las nociones de *sistema*, *gestión* del mismo y *políticas* desarrolladas páginas atrás.

La asignación de competencias de la Constitución, ciertamente, no coincide con la descrita en el artículo 11 del Estatuto, que reserva para el gobierno departamental también la potestad legislativa, contraviniendo, de ese modo, la naturaleza de la concurrencia competencial prevista en la Ley Fundamental. La adecuación del Estatuto, en consecuencia, tendría que apuntar a clasificar la educación entre las materias sometidas a *competencias concurrentes*. No debe olvidarse que, por otras razones, los legisladores benianos tendrán que revisar completamente los catálogos competenciales e introducir los ajustes necesarios a la descripción de los tipos de competencias.

El Estatuto del Beni contiene asimismo algunas previsiones institucionales para la gestión educativa: le encomienda la educación primaria y secundaria al Servicio Departamental de Educación (SEDUCA), entidad dependiente del Órgano Ejecutivo departamental. Al amparo de los artículos 65, 66 y 67 del Estatuto, el SEDUCA funcionaría en base a tres ejes definitorios: (a) el titular del Servicio será designado por el gobernador al cabo de un proceso de institucionalización conducido por el “Servicio Civil Departamental”; (b) el SEDUCA administrará los recursos humanos de la educación fiscal (docentes y administrativos), y (c) supervisará asimismo el cumplimiento de las políticas, planes y programas departamentales de educación en todas las áreas, niveles, ciclos y modalidades.

En lo estrictamente institucional la Constitución no avanza criterio alguno, por lo que esta dimensión de la educación queda librada a la ley sectorial respectiva. Por el momento, entonces, el Estatuto no implica incompatibilidad constitucional alguna, aunque en el futuro podría producirse algún conflicto con la organización que quede diseñada para el sector.

Queda todavía un aspecto por dilucidar: la Carta Magna establece que la formulación de las políticas del sistema de educación queda exclusivamente en manos del nivel central (artículo 298.II.17), mientras que el artículo 60 del Estatuto (transcrito líneas atrás) le reconoce al gobierno departamental capacidad para definir políticas educativas, aunque éstas dependan de la coordinación con el gobierno central. Dada la inscripción de la gestión del sistema de educación entre las competencias concurrentes, queda claro que es en el ámbito de la reglamentación en el que el nivel intermedio podrá introducir sus particularidades al sistema.

2.2.9 Salud

El régimen estatutario de la salud pasó de un diseño similar al de la educación a uno más complejo y hasta contradictorio. Veamos qué nos dicen dos de sus cláusulas:

Artículo 11.

En el ejercicio de las competencias del Régimen Autónomo Departamental, Provincial y Cantonal, son sus atribuciones: legislar, fiscalizar, administrar, reglamentar, planificar, ejecutar políticas, planes, programas y proyectos a favor del Departamento, en coordinación con el Gobierno Nacional, provincias y municipios, en el marco de las normas establecidas en las leyes de la república y el presente Estatuto, en las materias de:

[...]

1. Salud y Deporte.

Artículo 15.

Concordante con la legislación del Estado, el Gobierno Autónomo comparte con el Gobierno Nacional y municipios del departamento, competencias legislativas, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias:

[...]

18. Salud pública.

Según la primera disposición, se trataría de una *competencia exclusiva departamental*, pero en el marco de la segunda norma, se aproximaría más bien a la definición de una *competencia compartida* entre los niveles nacional, departamental y municipal⁷¹.

Contra poniéndose a la visión estatutaria, la distribución constitucional de competencias en el sector salud dimana de los artículos 298.II.17 y 299.II.2, que, como sabemos, determinan que la formulación de las *políticas del sistema de salud* es potestad absoluta del Gobierno central, en tanto que la *gestión del sistema* dependerá de la legislación del nivel central, cuyas disposiciones serán reglamentadas y ejecutadas por las entidades territoriales subnacionales.

Hasta aquí fluye con facilidad una conclusión: los legisladores del Beni, a tiempo de adecuar su régimen competencial completo, deberían evaluar la conveniencia de enlistar la salud pública entre las *competencias concurrentes*.

71 El primer texto se encontraba presente ya en la versión del Estatuto de 15 de diciembre de 2007. La disposición del artículo 15.18 se incorporó al texto en la redacción del 10 de febrero de 2008.

Debe convocarse la atención aquí sobre el hecho de que, en términos semejantes a los del sector educativo, el Estatuto contiene también provisiones institucionales para la gestión de la salud, encomendándole al Servicio Departamental de Salud (SEDES) todas las tareas involucradas (ver artículos 47 a 51). Esclarece el entendimiento de la visión beniana del sector la lectura de las siguientes disposiciones:

Artículo 47.

- I. Para la atención de la salud pública, el Gobierno Autónomo dispondrá del Servicio Departamental de Salud (SEDES), cuyo titular será designado por el Gobernador previo proceso de institucionalización, realizado por el Servicio Civil Departamental, que privilegie los méritos profesionales de los postulantes.
- II. El SEDES planificará las políticas de salud en consulta a los actores municipales, provinciales y cantonales, que serán propuestas al Gobernador, quien remitirá el Plan Anual a la Asamblea Legislativa Departamental, para su consideración y aprobación por 2/3 de votos del total de sus miembros [...].

Artículo 48.

- I. Es responsabilidad del Gobierno Autónomo, a través del Servicio Departamental de Salud, el control de los servicios de salud pública y privada en el departamento, así como el ejercicio de la función administrativa sobre el personal médico y administrativo fiscal.

El diseño del SEDES es prácticamente el mismo que el del SEDUCA, por lo que no parece existir obstáculo alguno para repetir aquí las consideraciones que sobre la dimensión institucional realizamos en el ámbito de la educación. El hecho de que la Constitución no aporta provisiones sobre la organización sectorial avala, en todo caso, la misma evaluación.

2.2.10 Recursos naturales

La comparación de los regímenes de los recursos naturales del Estatuto y de la Constitución se realizó prestando atención a las normas sectoriales especializadas de cada uno de los corpus normativos y a la asignación competencial dispuesta por cada instrumento.

2.2.10.1 Visión global

Para nadie es desconocido, seguramente, que la Constitución y el Estatuto beniano portan visiones diferentes sobre los recursos naturales y su aprovechamiento. Para identificar las discrepancias en este nivel de análisis, previa comparación del alcance de cada uno de los regímenes estudiados, se escogieron tres componentes centrales de la visión subyacente a cada cuerpo legal: (a) la propiedad de los recursos naturales; (b) la potestad para disponer de ellos; y (c) los derechos de los pueblos. Comparemos cada uno de estos componentes:

- (a) El Estatuto se basa todavía en el principio del “dominio originario del Estado” sobre los recursos naturales, por lo menos en cuanto se refiere a los recursos renovables (artículo 115). La Constitución, en cambio, establece que las riquezas naturales son de propiedad y dominio directo indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, es decir, de la totalidad de bolivianas y bolivianos, sin distinción de ninguna naturaleza (ver artículo 349)⁷². Para la Carta Magna la propiedad es colectiva, mientras que el Estatuto se aferra a la doctrina constitucional vigente hasta antes de la nueva Constitución.

72 Esta es una de las innovaciones de la nueva Constitución. La de 1967 reconocía al Estado como propietario de las riquezas naturales.

- (b) En el citado artículo 349, la Ley Suprema deja también en manos del Estado la administración de los recursos naturales. El Estatuto, en cambio, se mueve en un terreno no del todo preciso: fiel todavía a la doctrina del dominio originario del Estado, afirma rotundamente que el gobierno departamental es parte del Estado, por lo que tendría atribuciones para aprobar leyes y políticas destinadas a orientar el uso y aprovechamiento de las riquezas naturales. Es bueno aclarar, sin embargo, que la norma moxeña no llega a dibujar un régimen en el que todas las decisiones fundamentales emanen del gobierno departamental, excepción hecha de los recursos forestales y la tierra, conforme veremos más adelante.
- (c) En relación a los derechos de los pueblos indígenas, el Estatuto beniano, al legislar sobre la propiedad de la tierra, se limita a reconocer “el derecho de los pueblos indígenas del departamento sobre sus Tierras Comunitarias de Origen” (artículo 104.II). En términos mucho más avanzados que los de la visión estatutaria, la Constitución reconoce dos derechos de los pueblos indígenas: al “uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio” (artículo 30.II.17) y a ser consultados, respetando sus normas y procedimientos, cuando el Estado u otro agente decida explotar recursos naturales en su territorio (artículos 30.II.15 y 352).

Identificadas las diferencias en el ámbito de la visión de los recursos naturales que anima a los cuerpos normativos comparados, toca evaluar las discrepancias en las matrices de distribución competencial propuestas por la Constitución y el Estatuto.

2.2.10.2 Matrices de distribución competencial

La carta autonómica del Beni, en esta materia, organiza sus competencias a partir de la siguiente asignación primaria:

Artículo 11.

En el ejercicio de las competencias del Régimen Autonómico Departamental, Provincial y Cantonal, son sus atribuciones: legislar, fiscalizar, administrar, reglamentar, planificar, ejecutar políticas, planes, programas y proyectos a favor del Departamento, en coordinación con el Gobierno Nacional, provincias y municipios, en el marco de las normas establecidas en las leyes de la república y el presente Estatuto, en las materias de:

[...]

- 4 Recursos naturales.
- 6 Medio Ambiente y Biodiversidad.
- 12 Recursos Hídricos.
- 15 Ganadería, Agricultura.
- 16 Economía y extractivismo forestal.
- 17 Hilea Amazónica.
- 25 Energía e Hidrocarburos.
- 32 Minería.
- 34 Espacio aéreo, suelo y subsuelo.
- 36 Acuicultura.
- 37 Caza y pesca.

Artículo 15.

Concordante con la legislación del Estado, el Gobierno Autónomo comparte con el Gobierno Nacional y municipios del departamento, competencias legislativas, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias:

- 1 Recursos forestales.
- 4 Agricultura, ganadería, caza, pesca y zoo-criaderos.
- 5 Recursos hídricos de interés departamental.
- 6 Medio ambiente y equilibrio ecológico.
- 7 Conservación y preservación de la biodiversidad.
- 11 Recursos naturales, renovables y no renovables.

Antes de ingresar al análisis de estos artículos, cabe ampliar aquí la explicación dada en la nota marginal 71⁷³: la primera versión del documento beniano, la de diciembre de 2007, contenía únicamente el artículo 11, lo que determinaba que, de entre los contestatarios estatutos de la Media Luna, era el único que organizaba su régimen competencial en función de lista única. Seguramente buscando remediar esa situación, en la versión de febrero de 2007 se incluyeron los catálogos de los artículos 13, 14 y 15, aunque, como vimos, con imprecisiones conceptuales. De cualquier modo, la mayor complejidad alcanzada en la segunda versión recomienda realizar la evaluación comparativa basándonos precisamente en ese texto.

En el área de los bosques, los legisladores benianos clasificaron los recursos forestales entre las *competencias compartidas* del artículo 15 (numeral 1), lo que no les impidió, al mismo tiempo, reforzar su antiguo artículo 11, inscribiendo entre las *competencias exclusivas* la materia denominada “economía y extractivismo forestal” (numeral 16), que no parece ser otra cosa que el aprovechamiento de los recursos forestales, expresado empero utilizando un eufemismo. Sentada de esa manera la matriz competencial, el Estatuto abre el espacio suficiente para posicionar al gobierno departamental en el centro de las actividades productivas:

Artículo 116.

Los derechos, el uso y aprovechamiento de las tierras forestales del Departamento, serán normados mediante Ley Departamental, en base a los principios económicos, ambientales y sociales del desarrollo sostenible.

Artículo 117.

- I. El Gobierno Departamental concesionará a personas naturales y/o jurídicas, por un plazo no mayor a los veinte (20) años, las tierras fiscales con vocación forestal existentes en el Departamento, de acuerdo al Plan de Uso del Suelo (PLUS).
- II El concesionario deberá pagar al Gobierno Departamental una patente anual establecida en la correspondiente Ley Forestal Departamental.

Consecuentemente, las decisiones fundamentales sobre las actividades productivas madereras, aunque no sobre el conjunto de los recursos forestales, serían adoptadas a través de resortes propios del gobierno autónomo del Beni.

73 Ver *supra* p. 154.

Ahora bien, contrastadas esas normas estatutarias con el mandato de la Constitución, el desencuentro entre ambos cuerpos normativos es innegable. Para la Ley Suprema, “los bosques naturales y los suelos forestales” tienen carácter estratégico, razón por la que le corresponde al Estado reconocer derechos de aprovechamiento (ver artículo 386). Se trata, por supuesto, de un ordenamiento diferente al estatutario, que se refleja en el régimen competencial; la Constitución determina que la “política forestal” y el “régimen general de suelos, recursos forestales y bosques” serán formulados y aprobados, en ejercicio de *competencias exclusivas*, por el nivel central del Estado (artículo 298.II.7).

Existen, pues, suficientes elementos de juicio que inducen a pensar que, de inicio, el artículo 11.16 del Estatuto es contrario a la Constitución y, asimismo, en términos semejantes al de Pando, que la permanencia del artículo 15.1 depende en gran medida del significado y alcance que se le atribuya al concepto de “régimen general”. Si se acepta que esta noción implica el reconocimiento de *regímenes particulares*, como parece sugerir la lógica, entonces el gobierno departamental podría intervenir en la gestión de los bosques, suelos y recursos forestales en el marco de *competencias concurrentes*, e incluso, mediando procesos políticos y de concertación favorables, ejerciendo *competencias compartidas*. Pero puede suceder lo contrario, vale decir que se absolutice la idea de régimen general, al punto de absorber las particularidades territoriales, caso en el que la colisión entre los *códigos* que venimos comparando asumiría características excluyentes.

Entretanto se decante el proceso político, cuyas resultantes probablemente se reflejen en la nueva Ley Forestal, no cabe otra posibilidad que asumir dos conclusiones: la inadecuación constitucional de la citada cláusula 15.1 del Estatuto, lo que le obligará a ajustar su redacción a la taxonomía competencial de la Constitución, precisando la naturaleza de las competencias que cataloga, es decir si son concurrentes o compartidas. La segunda constatación nos dice que no existe posibilidad de que los artículos 116 y 117 de la carta beniana pudieran aplicarse en la práctica⁷⁴.

Contradicciones internas semejantes e incompatibilidades constitucionales parecidas plantean las normas estatutarias relativas al medio ambiente y biodiversidad. El numeral 6 del artículo 11 enlista el medio ambiente y la biodiversidad entre las *competencias exclusivas* departamentales, sin poder evitar que el artículo 15.7, mirando en otra dirección, disponga que el “Medio ambiente y [el] equilibrio ecológico” responderán a *competencias compartidas*. Al margen de sus diferencias, ambas disposiciones estatutarias, ciertamente, se contraponen a la visión constitucional, según la cual el “régimen general de biodiversidad y medio ambiente” (artículo 298.II.6) y las “políticas generales” de ambas áreas (artículo 298.I.20) serán aprobadas en el marco de potestades plenas del nivel central. También aquí, el curso futuro de los acontecimientos dependerá de cómo queden circunscritos los conceptos de *regímenes y políticas generales*. Por el momento, no queda otro camino que denotar la incompatibilidad constitucional de las normas estatutarias, recomendándose su adecuación al régimen de la Carta Magna.

Íntimamente vinculada con la temática de la biodiversidad, en el catálogo beniano de competencias departamentales exclusivas se encuentra otra materia denominada “hilea amazónica” (artículo 11.17), de la cual se desgaja, en la Parte Sexta del Estatuto, un capítulo dedicado al “Régimen de la Hilea Amazónica”, del cual se extractan los siguientes textos:

⁷⁴ Cabe recordar que párrafos atrás se detectó también la inconstitucionalidad del artículo 115.

Artículo 127.

El Gobierno Departamental Autónomo, asumirá con carácter prioritario el desarrollo integral y sostenible de la Región Amazónica del Departamento, entendida como el ecosistema hileano de la selva que comprende: la provincia Vaca Díez, en su totalidad y parte de las provincias Ballivián, Moxos, Iténez y Mamoré. Al efecto creará el organismo especializado para encarar el desarrollo integral de la floresta, respetando su sostenibilidad y reconociendo sus particularidades y vocación productiva, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Artículo 128.

Mediante Ley, el Gobierno Autónomo, creará la Secretaría Departamental de Desarrollo Amazónico (SEDDAM), cuyo titular será designado por el Gobernador, mediante terna aprobada por la Asamblea Legislativa Departamental, por 2/3 de votos del total de sus miembros [...].

Artículo 129.

Una Ley departamental, consensuada con los actores productivos y sociales de la región, establecerá políticas, programas, planes y proyectos, así como los recursos económicos y financieros necesarios para su implementación. Este organismo especializado, en el marco de la descentralización administrativa departamental, tendrá como la sede de sus funciones la provincia Vaca Díez.

Artículo 130.

El ente descentralizado coordinará la ejecución de sus funciones y actividades con los organismos especializados del Estado, asambleas legislativas provinciales, Prefectos (sic) Provinciales, municipalidades, corregimientos, entidades privadas, pueblos y comunidades indígenas, campesinas y demás organizaciones sociales, vinculadas a las potencialidades productivas de la floresta.

Comparadas estas normas con las disposiciones constitucionales correlativas, se detecta una gran coincidencia y, al mismo tiempo, un componente de probables roces institucionales. El artículo 391.I de la Suprema Ley establece que el desarrollo sustentable de la zona será impulsado mediante una “administración integral, participativa, **compartida** y equitativa de la selva amazónica”. Al parecer, constituyentes y estatuyentes asumieron coincidentemente la importancia del tema y las enormes dimensiones del desafío que implica impulsar el desarrollo de esa vasta región, convergiendo en la necesidad de sumar fuerzas, al punto de hablar de actividades, e implícitamente de competencias, *compartidas*. Óptica común especialmente válida en el área de las actividades conservacionistas de la biodiversidad, en que, por lo demás, concuerdan el artículo 15.8 del Estatuto con el 299.II.1 y 4 de la Constitución. Sin embargo, en el párrafo III del artículo 391 de esta última se autoriza al Estado a crear un “organismo especial, descentralizado, con sede en la Amazonía, para promover actividades propias de la región”, debiendo consultar su organización sólo con las “autoridades indígena originario campesinas y los habitantes” de la zona. La exclusión del gobierno departamental en la consulta es notoria, lo que, dados los antecedentes políticos inmediatos y en tanto estos no cambien, parece anunciar probables conflictos institucionales que podrían derivar en controversias de constitucionalidad.

En materia de “recursos hídricos”, a los artículos 11.12 y 15.5 del Estatuto beniano, poco coincidentes entre sí, debe añadirse esta otra regla taxativa, extractada del mismo cuerpo legal:

Artículo 139.

Los recursos hídricos existentes en la región amazónica, por su potencialidad y biodiversidad, son considerados estratégicos para el desarrollo regional y la soberanía nacional. El aprovechamiento y uso de los mismos, serán permitidos bajo estricto control y **regulación del gobierno departamental**, con el fin de evitar danos al ecosistema.

El contenido y el alcance de esta disposición no adolecen de ambigüedad alguna, por lo que queda claro que el gobierno departamental es el que regularía el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca amazónica. Pero, ¿qué dice sobre esto la Constitución? Su artículo 298.II.5 enlista entre las competencias exclusivas del nivel central el “régimen general de recursos hídricos”, lo que, aparentemente, parecería admitir una interpretación semejante a la de los casos anteriores⁷⁵. Decimos aparentemente porque las normas constitucionales específicas cierran casi completamente la posibilidad de diseñar una matriz de competencias cruzadas para la gestión de los recursos hídricos. El artículo 373 los califica como recursos estratégicos, y en tal condición no podrán ser objeto de apropiación privada, debiendo sujetar su uso y aprovechamiento a un “régimen de licencias, registros y autorizaciones”. Y los artículos 374 y 375 entregan al Estado la gestión y regulación del patrimonio hídrico. El texto constitucional, por otro lado, tampoco permite diferenciar recursos hídricos de interés supradepartamental de aquellos otros de incumbencia estrictamente departamental, como sostiene el Estatuto beniano. No debe descartarse del todo, empero, que el Gobierno central, mediando condiciones políticas favorables, pudiera avenirse a un sistema de gestión de recursos hídricos en el que, a partir de los implícitos del artículo 298.II.5 de la Carta Magna, encuentren cabida ciertos regímenes particulares o departamentales. En tanto ello no suceda, es obvio que únicamente nos queda afirmar que los artículos 11.12, 15.5 y 139 del Estatuto Autonomo del Beni deberán soportar importantes modificaciones en función del texto constitucional.

Continuando con la evaluación del régimen beniano de los recursos naturales, no deja de ser significativo que los legisladores del Beni decidieran incluir entre las competencias departamentales exclusivas “Energía e Hidrocarburos” y “Minería”. Ambas materias fueron tratadas no sólo en los numerales 25 y 32 del conocido artículo 11 del Estatuto, transcrito párrafos atrás, sino también en su Parte Sexta, donde puede leerse:

Artículo 121.

[...]

II. [El Gobierno Departamental] aplicará la normativa nacional sectorial, elaborará y ejecutará la política departamental del sector hidrocarburos.

Artículo 122.

I. El Gobierno Autónomo, a través de la Secretaría correspondiente, elaborará y ejecutará la política departamental de minería en el marco de la legislación nacional, desarrollando la normativa aplicable y fiscalizando las actividades de esta industria en su jurisdicción.

Los estatuyentes benianos, en verdad, decidieron que el departamento del Beni tendría sus propias políticas de energía, hidrocarburos y minería, lo que obliga a revisar los mandatos constitucionales sobre esos recursos. Pues bien, por orden del artículo 298.I.18 de la Carta Magna, los hidrocarburos están sujetos a competencias privativas del nivel central,

⁷⁵ Por la similitud de los escenarios, y apelando a la indulgencia de los lectores, se decidió reproducir aquí la reseña de las normas supremas que hicimos en el caso de Pando.

intransferibles en consecuencia a cualquier otro nivel territorial. Esta firme decisión se traduce en el terreno operativo en la potestad del Estado central para “definir la política de hidrocarburos” y promover su desarrollo integral, tal y como lo señala el artículo 360. Contrastadas ambas visiones, queda claro que las cláusulas 11.25 y 121 del Estatuto difícilmente podrán encontrar espacio de vigencia práctica.

Por otro lado, el artículo 298.II.8 de la Constitución deposita en manos del Estado central la formulación y aprobación de la “política de generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado”, aunque, paralelamente, autoriza también a los gobiernos departamentales a elaborar y ejecutar “proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados” (artículo 300.I.6). Es de todos conocido que el sistema de energía eléctrica del Beni no forma parte del sistema nacional interconectado, de suerte que, en tanto subsista esa situación, diferenciándose de los hidrocarburos, el componente energía del artículo 11.25 del Estatuto no parece contravenir pasaje alguno de la Constitución.

La situación de la minería, por el contrario, es semejante a la de los hidrocarburos: calificados los yacimientos minerales como recursos estratégicos, la Ley Fundamental no encuentra obstáculo alguno para dejarlos bajo los poderes de decisión exclusivos del nivel central (artículo 298.II.4). De ahí a determinar que la “dirección de la política minera” es responsabilidad del Estado sólo era cuestión de despliegue de la sistemática interna de la Constitución, y en efecto, es eso lo que impone su artículo 369.III. En suma, todo parece indicar que las disposiciones 11.32 y 122 del Estatuto tendrán que ajustar sus textos al marco fijado por las normas supremas.

Ni qué decir del “espacio aéreo, suelo y subsuelo”, inscritos como materia competencial en el numeral 34 del artículo 11 del Estatuto, cuestionado hasta el cansancio. Naturalmente, el suelo y el subsuelo constituyen la base material de los recursos naturales, y en cuanto tal no pueden sino someterse al mismo régimen constitucional de estos últimos. El suelo, por lo demás, será analizado en el próximo capítulo dedicado a la evaluación de la normativa referida a la tierra. ¿Y el espacio aéreo? Más sensible que los otros dos, está directamente vinculado a la seguridad nacional, por lo que a nadie debería extrañar que el “control del espacio y tránsito aéreo, en todo el territorio nacional” haya sido catalogado por la Constitución entre las *competencias privativas* del nivel central (artículo 298.I.14). Por si ello no fuera suficiente, debe recordarse asimismo que para la norma constitucional artículo 348.I, el aire (léase espacio) es uno de los recursos naturales estratégicos. Queda claro, por todo ello, que la inscripción del espacio aéreo entre las competencias departamentales exclusivas, formalizada por el artículo 11.34 del Estatuto beniano, revela fuertes evidencias de inconstitucionalidad.

Toca evaluar el grado de compatibilidad de los regímenes relativos a los principales recursos naturales renovables. También en este campo, este Estatuto, en su tránsito de la redacción de diciembre de 2007 a la de febrero de 2008, tiende a enredar sus normas: en el artículo 11, numerales 15, 36 y 37, por separado, se encuentran catalogadas como *competencias exclusivas* departamentales primero la “ganadería y agricultura”, luego la “acuicultura” y después la “caza y pesca”. Pocas líneas adelante, todas estas áreas productivas reaparecen aglutinadas en una sola disposición y enlistadas como *competencias compartidas*: en el artículo 15.4 se lee: “Agricultura, ganadería, caza, pesca y zoo-criaderos”. No resulta difícil

asumir que ambas definiciones —contradictorias entre sí— no coinciden con el artículo 299.II.16 de la Constitución, cuyo mandato apunta a que las actividades agropecuarias, la caza y la pesca deben desenvolverse en función de *competencias concurrentes*. Dadas las cosas de esta manera, parece innegable que los citados artículos 11.15, 36 y 37 y 15.4 del Estatuto deben adecuarse a las reglas constitucionales.

Al respecto, dejamos dicho páginas atrás⁷⁶ que el *nomen juris* y la descripción temática de los artículos 11, 13, 14 y 15 de la carta institucional beniana tendrán que ser adecuados a la taxonomía constitucional, separando en catálogos diferentes las *competencias compartidas* y las *concurrentes*, operación en la que el numeral 4 del artículo 15, podría pasar a la lista de competencias concurrentes, consumando de ese modo la adecuación de la normativa estatutaria a los mandatos de la Carta Magna.

Para terminar, resta todavía analizar las materias anotadas en las normas 11.4 y 15.11 del Estatuto: la primera habla de “recursos naturales”, en general, en tanto que la segunda tiene un texto que desagrega los “recursos naturales renovables y no renovables”. Recuérdese que ambas fueron registradas en la tabla de competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente⁷⁷, debido a que la Constitución no las considera como una materia competencial propiamente, sino que legisla sobre cada uno o, al menos, sobre los principales recursos naturales por cuerda separada. En consecuencia, ateniéndonos a los clasificadores competenciales de la Constitución, ambas cláusulas estatutarias podrían ser suprimidas.

2.2.11 Tierra

El régimen de la tierra del Estatuto beniano contiene, además de la respectiva asignación competencial, un extenso desarrollo de normas específicas y del componente institucional, tal y como se demuestra gracias a la transcripción casi in extenso de las disposiciones insertas en ese régimen:

Artículo 11.

En el ejercicio de las competencias del Régimen Autónomo Departamental, Provincial y Cantonal, son sus atribuciones: legislar, fiscalizar, administrar, reglamentar, planificar, ejecutar políticas, planes, programas y proyectos a favor del Departamento, en coordinación con el Gobierno Nacional, provincias y municipios, en el marco de las normas establecidas en las leyes de la república y el presente Estatuto, en las materias de:

[...]

5. Tierra y Territorio

22. Tierras Comunitarias de Origen

[...]

Artículo 102.

El Gobierno departamental planificará y ejecutará un proceso de Reforma Agraria destinada a la administración, distribución, reagrupamiento y redistribución de las tierras del departamento y modernizar y estimular los sistemas de producción [...].

⁷⁶ Ver *supra* p. 142.

⁷⁷ Ver *supra* p. 143.

Artículo 103.

El derecho propietario, la regularización de los derechos, la distribución, redistribución y administración de las tierras en el Departamento del Beni, es responsabilidad del Gobierno Autónomo y estará regulado mediante una Ley Departamental aprobada por la Asamblea Legislativa Departamental por 2/3 de votos de la totalidad de sus miembros.

Artículo 104.

[...]

- III.** Las particularidades y características normativas del cumplimiento de la función económica y social (FES) de la propiedad agraria, serán establecidas por Ley Departamental.

[...].

Artículo 106.

- I.** Las tierras fiscales establecidas como disponibles y las que sean declaradas como tales a la conclusión de los procesos de saneamiento, serán dotadas, adjudicadas, concesionadas, distribuidas y/o redistribuidas por el Gobierno Departamental [...].

- II.** Tienen preferencia para acceder a ellas, los ciudadanos que no posean tierra o las posean de manera insuficiente, y que se encuentren en el área de influencia de talles tierras fiscales.

[...].

Artículo 108.

[...]

- III.** La normatividad del derecho propietario de la tierra, se lo establece en la Constitución Política del Estado, en tanto que la función económica y social será reglamentada por una ley emitida por la Asamblea Legislativa Departamental, que será aprobada por 2/3 de votos de la totalidad de sus miembros.

Artículo 109.

- I.** La administración, distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras fiscales el Departamento Beni, es atribución del Ejecutivo Departamental, siendo la cabeza del sector el Secretario Departamental de Desarrollo Rural, Agropecuario y Forestal.

Artículo 110.

Se reconocen como modalidades de distribución las siguientes:

- a. La dotación a título gratuito a favor de tierras comunitarias de origen, y propiedades campesinas individuales y colectivas.
- b. La adjudicación a título oneroso, a favor de las propiedades medianas, empresas y cooperativas.
- c. La adjudicación a valor concesional a favor de pequeñas propiedades agrícolas y ganaderas y asentamientos humanos aprobados por la Asamblea Departamental.

[...]

Artículo 112.

- I.** El Gobernador firmará los Títulos Ejecutoriales obtenidos mediante el Proceso de Saneamiento Agrario Departamental, ejecutado por el Instituto Departamental de Tierras.

SECCIÓN CUARTA MARCO INSTITUCIONAL

Artículo 113.

- I. El Instituto Departamental de Tierras es una institución desconcentrada con autonomía de gestión. Coordinará sus acciones con el Ejecutivo y rendirá cuentas de su administración ante la Asamblea Legislativa Departamental. Es responsable del Saneamiento Agrario y la ejecución de políticas de administración, distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras en el Beni.

Artículo 114.

- I. La Comisión Agraria Departamental (CAD) es el órgano responsable de proyectar políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras fiscales. Está conformada por los actores de la socioeconomía productiva rural del Departamento, conjuntamente con las autoridades del Gobierno Departamental.

Se trata, en efecto, de un sistema concebido para conducir la gestión de la tierra en el Beni cuyos elementos centrales podrían resumirse de la manera siguiente:

2.11.1.a

La administración de la tierra en el Beni se realizaría en el marco de competencias exclusivas departamentales, incluyendo las tierras de los pueblos indígena originario campesinos (artículos 11.5 y 22).

2.11.2.a

El gobierno departamental diseñará e implementará un proceso de reforma agraria, cuyo propósito sería reordenar la administración, distribución, reagrupamiento y redistribución de las tierras del departamento (artículo 102).

2.11.3.a

Forman parte de las facultades del gobierno departamental el derecho propietario y la regularización de derechos sobre la tierra, así como la administración, distribución y redistribución de las tierras, en general, y particularmente de las tierras fiscales. En ejercicio de esas facultades:

- (i) la Asamblea Legislativa Departamental aprobará la Ley Departamental de Tierras, y
- (ii) el ejecutivo departamental administrará, distribuirá y redistribuirá las tierras; verificará el cumplimiento de la función económico social de los predios y suscribirá los títulos ejecutoriales de las propiedades agropecuarias (artículos 103 y 109).

2.11.4.a

El Estatuto establece tres modalidades de distribución de tierras: dotación, adjudicación a título oneroso y adjudicación a valor concesional (artículo 110)⁷⁸.

2.11.5.a

Por último, el Estatuto crea el Instituto Departamental de Tierras, brazo técnico operativo del Ejecutivo Departamental para llevar a cabo tanto el saneamiento agrario como

⁷⁸ No está de más señalar aquí que el Estatuto, en realidad, se deja guiar por la actual Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida como Ley INRA.

la implementación de las políticas departamentales en las áreas de la administración, distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras (artículo 113).

Frente a estas normas, la Constitución introduce criterios e instituciones diferentes para la gestión de la tierra, colisionando con las reglas estatutarias anteriores.

2.11.1.b

Por orden del artículo 298.I.17 de la Carta Magna, la “política general de tierras” y todo lo referido a su titulación no podrá sino decidirse en el nivel central del Estado, el que cuenta para ello con competencia privativa. Adicionalmente, el “régimen de la tierra” será también diseñado y aprobado por el Estado central en ejercicio de competencias exclusivas, según manda el artículo 298.II.38 de la Constitución⁷⁹. Vistas así las cosas, queda claro que no existe espacio alguno para la aplicación de los numerales 5 y 22 del artículo 11 del Estatuto beniano.

2.11.2.b

El proceso de reforma agraria es único y, según la Constitución, habría ingresado, o lo hará en el futuro inmediato, a la fase de consolidación (artículo 404). Definitivamente, no existe pasaje alguno en la Ley Fundamental que autorice a pensar en procesos de reforma agraria departamentales, ni siquiera en la departamentalización del evento único. De suerte que tampoco el artículo 102 del Estatuto podría mantener sus aspiraciones de vigencia práctica.

2.11.3.b

El bloque integrado por los artículos 172.27, 298.I.17, 298.II.38, 393 y 404 de la Constitución otorga suficiente sustento a dos conclusiones: la aprobación de la nueva Ley de Tierras le corresponde plenamente a la Asamblea Legislativa Plurinacional, así fuere en calidad de ley de bases y, al mismo tiempo, no cabe duda de que el Órgano Ejecutivo del nivel central es el autorizado para administrar, distribuir y redistribuir tierras y para verificar el cumplimiento de la función económico social (FES), quedando en manos del presidente del Estado la otorgación de los títulos ejecutoriales agrarios. En suma, todo parece indicar que no existe base constitucional alguna para implementar en la realidad los artículos 103 y 109 de la norma institucional beniana.

2.11.4.b

Contrariando al Estatuto y dejando atrás la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, todavía vigente, la cláusula 395 de la Constitución instituye la dotación como única modalidad de acceso a la tierra, ubicando así en situación de inconstitucionalidad sobreviniente al artículo 110 del Estatuto.

2.11.5.b

Resta, por último, dejar constancia de la confrontación irreductible en la que se encuentran el artículo 113 del Estatuto, que crea el Instituto Departamental de Tierras del Beni, y el artículo 404 de la Constitución, que otorga sólida base al Servicio Boliviano de Reforma Agraria, con jurisdicción en todo el territorio del país. El saldo de la confrontación, no cabe duda, es absolutamente adverso a la norma estatutaria, la que deberá absorber cambios antes de entrar en vigencia.

79 Debe recordarse aquí que este artículo deja abierta la puerta para la transferencia de facultades y funciones a los niveles territoriales subnacionales. Nada se ha esclarecido todavía sobre la obligatoriedad del traspaso de facultades, ni se conocen criterios oficiales al respecto.

Resumiendo, la comparación de los textos legales escogidos arroja suficientes certezas como para afirmar que los artículos 102 a 114 y 11 del Estatuto beniano en este tema necesitan soportar severas modificaciones, e incluso algunos de ellos ser eliminados para conseguir su adecuación al régimen constitucional de la tierra.

2.2.12 Servidores públicos

En el tema de los servidores públicos, el Estatuto del Beni es similar al de Pando, por lo que también en este caso se detecta la curiosa convergencia de vacíos que describimos páginas atrás: la Constitución dedica un espacio normativo especial a las “servidoras públicas y servidores públicos”, pero carece de una asignación competencial particular para el tema y, a la inversa, el documento institucional beniano sí porta esa asignación competencial, pero no cuenta con un régimen para las y los servidores públicos departamentales. Cabe llamar la atención, sin embargo, que este último habla del Servicio Civil Departamental a la hora de legislar sobre la designación de los titulares del SEDES y del SEDUCA (artículos 47 y 65), lo que implica el esbozo implícito de un sistema departamental especial para los servidores públicos.

El vacío constitucional, a la postre, facilitará la vigencia de los artículos 11.3 y 13.5 del Estatuto. El primero de ellos determina que la gestión de los recursos humanos del gobierno departamental viene determinada por *competencias exclusivas* departamentales, como corresponde. Y la norma 13.5 cataloga el “régimen jurídico de la administración pública y del servidor público” entre las competencias compartidas con el nivel central, lo que implica subordinar la regla beniana a la norma base nacional.

2.2.13 Participación y control social

El Estatuto de Autonomía del Beni no contiene disposiciones específicas destinadas a institucionalizar, y menos a regular, la participación social en los procesos de toma de decisiones; es más, tampoco autoriza el control social sobre la gestión pública departamental. Este vacío en las normas estatutarias, sin embargo, será llenado con creces por los artículos 241 y 242 de la Constitución, quedando, por tanto, en manos de la sociedad civil beniana el momento y el ritmo de su vigencia práctica.

2.2.14 Seguridad ciudadana

En los últimos años, la seguridad ciudadana es una de las materias cuya importancia ha ido creciendo en las preocupaciones de la población. Se explica, por ello, que el Estatuto del Beni despliegue disposiciones precisas sobre el particular:

Artículo 11.

En el ejercicio de las competencias del Régimen Autonómico Departamental, Provincial y Cantonal, son sus atribuciones: legislar, fiscalizar, administrar, reglamentar, planificar, ejecutar políticas, planes, programas y proyectos [...] en las materias de:
[...]

14. Orden Público y Seguridad Ciudadana.

Artículo 15.

Concordante con la legislación del Estado, el Gobierno Autónomo comparte con el Gobierno Nacional y municipios del departamento, competencias legislativas, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias:

[...]

14. Régimen policial.

Artículo 30.

El Gobernador es la máxima autoridad ejecutiva y representativa del Gobierno Departamental, ejerce las funciones de Comandante General del Departamento, con las siguientes atribuciones:

[...]

14. Ejercer autoridad técnica operativa sobre las unidades Militares y Policiales de su jurisdicción, relacionadas con Defensa Civil, Acción Cívica, Seguridad Ciudadana y Orden Público.

Artículo 80.

La Seguridad Ciudadana de los habitantes del Departamento es responsabilidad prioritaria del Gobierno Departamental, que ejecutará acciones y medidas necesarias para garantizarla, **en concurrencia** con el Estado Nacional, los gobiernos municipales, Policía Nacional y sociedad organizada.

También en esta materia el Estatuto beniano entrega normas hasta cierto punto contradictorias, ya que mientras el numeral 14 del artículo 11 define que la preservación del orden público y la seguridad ciudadana será el resultado de *competencias exclusivas* departamentales, el artículo 80 cambia la definición, disponiendo que el régimen de seguridad ciudadana operará en el marco de *competencias concurrentes* con el Estado nacional, los gobiernos municipales y la sociedad organizada.

La Constitución, por su parte, a través del artículo 299.II.13, sitúa la seguridad ciudadana en el universo de las *competencias concurrentes*, abriendo así un sólido canal de coincidencia con el artículo 80 del Estatuto, facilitando que este último asuma el rol orientador del régimen de seguridad ciudadana beniana, lo que, en sentido inverso, determinaría que la disposición del artículo 11.14 sea trasplantada al catálogo de potestades concurrentes.

¿Cuál es la situación del régimen policial? Al decir de los textos transcritos, el gobierno beniano tendría facultad para aprobar leyes de desarrollo en relación a la policía y, además, el gobernador tendría mando técnico operativo sobre las unidades militares y policiales asentadas en su jurisdicción. Esta visión del tema entra en fuerte contradicción con la Suprema Norma, cuyo artículo 298.I.6 deja la “seguridad del Estado [...] Fuerzas Armadas y Policía Boliviana” privativamente en manos del gobierno central, para no hablar ya de sus artículos 251 y 252, que garantizan la integralidad y el mando único de la Policía, así como su dependencia directa de la Presidencia del Estado. Es una conclusión inevitable de este análisis que los artículos 15.14 y 30.14 del Estatuto no podrán evitar modificaciones profundas o, quizá, el ser eliminados.

Tabla 9
Estatuto del Beni: Resumen de adecuaciones

Tema	Artículos	Sugerencia
1. Organización territorial		
1. Cantones	3, 163, 173, 179, 181, etc.	Eliminar cantones en la organización territorial
2. Autonomías indígenas	76	Remitir la AIOC sólo a las normas de la CPE.
3. Regiones	No existe (n.e.)	Incluir la región en la organización territorial de Beni
2. Órganos del gobierno departamental		
1. Residencia de candidatos	22.I.1 y 29.I.1	Reducir el plazo a 2 años
2. Edad para gobernador	29.I.3	Fijar la edad en 25 años
3. Renuncia para ser candidato	22.II	Modificar el plazo a tres meses (180 días)
4. Suplencia del gobernador	31.1	Añadir que vicegobernador es miembro de la Asamblea y convocatoria a elecciones si no se cumplió medio mandato
5. Paridad y alternancia de género	n.e.	Añadir artículo o disposición expresa
6. Listas separadas	n.e.	Añadir artículo o disposición expresa
3. Catálogos competenciales		
1. Competencias exclusivas	11	Adecuar definición al artículo 297.2 de la CPE
2. Compet. compartidas y concurrentes	13 y 15	Adecuar definiciones al artículo 297.3 y 4 de la CPE
3. Concurrencia con municipios	14	Adecuar definición al artículo 300.II de la CPE
4. Competencias sin respaldo de la CPE *		
1. Fiscalidad tributaria	11.7	Modificar o eliminar por ambigüedad
2. Migraciones	11.9	Eliminar por ser competencia privativa del nivel central
3. Asentamientos humanos	11.10	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
4. Micro, pequeña y mediana empresa	11.20	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
5. Comunidades campesinas	11.23	No se encuentra catalogada en la CPE o es concurrente
6. Transportes y comunicaciones (general)	11.24	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
7. Medios de comunicación social, escrita, oral y televisiva	11.27	No se encuentra catalogada como tal en la CPE
8. Comercio internacional	11.29	Eliminar por ser competencia privativa del nivel central
9. Conflictos de límites territoriales interdepartamentales [...]	11.30	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
10. Espacio aéreo, suelo y subsuelo	11.34	Eliminar por ser competencia privativa del nivel central
11. Régimen laboral y seguridad social	13.3	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
12. Licencias a servicios departamentales	14.1	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
13. Defensa del consumidor	14.3	Eliminar por ser competencia exclusiva municipal
14. Desarrollo de los PIO	14.8	Eliminar por corresponder a las autonomías indígenas
15. Servicios básicos	15.9	Eliminar por ser competencia exclusiva municipal
5. Servicios de justicia		
1. Jurisdicción ordinaria	36	Adecuar a nueva nomenclatura institucional
2. Jurisdicción indígena originaria	36	Añadir la jurisdicción indígena originaria
3. Consejo de la Magistratura	39, 40, 41 y 42	Adecuar a los artículos 193, 194 y 195 de la Constitución
4. Ministerio público	43 y 44	Adecuar a los artículos 225, 226, 227 y 228 de la CPE
6. Régimen fiscal y presupuesto		
1. Presupuesto	25, 30 y 82	Añadir el presupuesto del gobierno departamental
2. Deuda pública	25 y 30	Añadir atribución de contraer deuda pública y requisitos
7. Educación	11.2 y 60	Catalogar como competencia concurrente y ajustar texto
8. Salud	11.1 y 15.8	Catalogar como competencia concurrente

Tabla 9 (Continuación)

Tema	Artículos	Sugerencia
9. Recursos naturales		
1. Propiedad de recursos naturales	115	Adecuar al artículo 349 de la Constitución
2. Administración de recursos naturales	115	Adecuar al artículo 349 de la Constitución
3. Derechos de los pueblos indígenas	104.II	Adecuar a los artículos 30.II.15 y 17 y 352 de la CPE
4. Recursos forestales	11.16, 15.1, 116 y 117	Adecuar al régimen forestal que se apruebe
5. Biodiversidad y medio ambiente	11.6 y 15.7	Concertar si será competencia compartida o concurrente
6. Recursos hídricos	11.12, 15.5 y 139 11.25 y 121	Eliminar o concertar una calificación especial
7. Hidrocarburos	11.32 y 122	Eliminar por ser competencia privativa del nivel central
8. Minería	11.34	Adecuar al régimen de la Constitución
9. Espacio aéreo...	11.15, 11.36,	Eliminar por ser competencia privativa del nivel central
10. Agricultura, ganadería, caza y pesca	11.37 y 15.4 11.4 y 15.11	Catalogar como competencia concurrente
11. Recursos naturales no renovables		Eliminar porque existen regímenes separados
10. Tierra		
1. Visión global	102 a 114	Modificar y adecuar al régimen de la CPE
2. Asignación competencial	11.5 y 22	Eliminar o concertar la concurrencia competencial
3. Reforma agraria	102	Adecuar al artículo 404 de la Constitución
4. Atribuciones del gobierno departam.	103 y 109	Eliminar por corresponder al nivel central
5. Modalidades de acceso a la tierra	110	Adecuar al artículo 395 de la Constitución
6. Instituto Departamental de Tierras	113	Eliminar por corresponder al nivel central
11. Seguridad ciudadana		
1. Asignación competencial	11.14	Catalogar como competencia concurrente
2. Régimen policial	15.14 y 30.14	Adecuar a artículos 298.I.6, 251 y 252 de la Constitución

* Las otras once competencias sin respaldo constitucional son analizadas en los capítulos especializados.

2.3 Estatuto de Santa Cruz

El análisis y las conclusiones de este capítulo se basan en el documento titulado “Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz”, sancionado en Santa Cruz de la Sierra, el 15 de diciembre de 2007. El documento contiene un corto, aunque preciso, preámbulo, 168 artículos y siete disposiciones transitorias.

2.3.1 Organización territorial y autonomía

La organización territorial en el Estatuto de Autonomía de Santa Cruz coincide parcialmente con la de la Constitución. Sus artículos 22, 158 y 165 definen llanamente que el territorio cruceño se articula a través de provincias y municipios. Veamos los textos originales:

Artículo 22. Conformación

[...]

II. El Ejecutivo Departamental está compuesto por el Gobernador, los Secretarios Departamentales, el Vicegobernador, los Subgobernadores y los Corregidores.

VIII. Los Subgobernadores ejercen la función ejecutiva en las Provincias y los Corregidores en la **jurisdicción seccional** [léase municipios].

Son elegidos por sufragio universal, igual y directo. Sus atribuciones están establecidas en la Ley Departamental de Régimen Provincial, de acuerdo al presente Estatuto.

Artículo 158. Las provincias cruceñas

- I. El territorio del Departamento Autónomo de Santa Cruz está conformado por el de sus 15 provincias.

Artículo 159. Representación en la Asamblea Legislativa Departamental

- I. Cada una de las 15 provincias tendrá un Asambleísta directo en la Asamblea Legislativa Departamental, elegido de manera uninominal en su jurisdicción.
- II. La autonomía provincial consiste en el ejercicio de la potestad legislativa de las provincias a través de la Asamblea Legislativa Departamental y en el ejercicio de las competencias de planificación, ejecución y administración de recursos económico-financieros para inversión pública, que le deberán ser asignados por la Asamblea Legislativa Departamental, bajo los principios de subsidiariedad y gradualidad, de acuerdo al presente Estatuto.

Artículo 163. Ley del Régimen Indígena Departamental

Una Ley del Departamento, que para su aprobación deberá contar necesariamente con el voto favorable de todos los Asambleístas de origen indígena, establecerá el Régimen Indígena Departamental.

Artículo 164. Objetivos del Régimen Indígena Departamental

- I. El Régimen Indígena Departamental buscará el debido reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a través de la profundización de las instituciones reconocidas por el Estado, como ser, las Organizaciones Territoriales de Base, las Tierras Comunitarias de Origen y los municipios indígenas.
- II. Asimismo, el Régimen Indígena Departamental dispondrá medidas para rescatar y promover sus culturas y formas de organización consuetudinarias, y establecerá políticas para su desarrollo, con la finalidad de que cada cruceño, sea o no de origen indígena, tenga igualdad de oportunidades económicas, laborales y educativas.

Artículo 165. Independencia, coordinación y delegación [de los gobiernos municipales]

- I. El Departamento Autónomo de Santa Cruz no interferirá a los Gobiernos Municipales en el ejercicio de sus competencias, las cuales son ejercidas de manera autónoma, de acuerdo a la Constitución vigente y sus propias disposiciones autonómicas.

Los estatuyentes cruceños coincidieron, en efecto, con el designio constitucional de suprimir los cantones, pero en otros componentes la ausencia de criterios uniformes es notoria. En lo que a este capítulo concierne, las contradicciones son evidentes en dos temas: en la visión sobre los territorios indígena originarios, en tanto unidades territoriales y autonomías, y en la existencia de la región en cuanto unidad territorial, espacio de planificación y gestión y como autonomía.

Desde el punto de vista de la organización política, en Santa Cruz, al margen del gobierno departamental, únicamente los municipios serían autónomos. Este diseño se desprende del artículo 159.II del Estatuto, que diseña para las provincias un régimen sólo

formalmente denominado “autonomía provincial”, ya que remite la potestad legislativa de éstas a la Asamblea Departamental y, al hacerlo, reduce la provincia a la condición de unidad de planificación y administración de recursos destinados a la inversión pública. Por otro lado, es un hecho conocido que la Carta cruceña no reconoce a las regiones y que en relación a los pueblos indígena originario campesinos habla de un “régimen indígena departamental”, alejado de la posibilidad de organizar autonomías reales en los territorios indígenas⁸⁰.

Para evaluar la concordancia de la organización territorial de Santa Cruz con la Constitución, conviene recordar una vez más que el artículo 269 de ésta determina que la organización territorial del país se articula en función de cuatro niveles: departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos (TIOC), a los que, dadas ciertas condiciones, podría añadirse la región como quinto nivel. Queda en evidencia, por tanto, la ausencia de los TIOC y las regiones en el Estatuto cruceño. Sabemos asimismo que los artículos 280.III, 289 y 291 de la Carta Magna se encargan de incorporar la autonomía como forma de gobierno de algunas regiones y de los TIOC, así como los modos de acceso al autogobierno de estos últimos (territorios indígenas, municipios y regiones). La autonomía indígena originaria, consecuentemente, tiene sus raíces en la Constitución, en la que aparecen sus competencias debidamente tasadas (cfr. artículos 303 y 304).

Dos conclusiones fluyen con facilidad del análisis anterior: los legisladores cruceños deberán evaluar la conveniencia de incorporar los TIOC y la región en la estructura territorial departamental, sabiendo que la vigencia de ambas unidades está garantizada por la Constitución; la segunda conclusión, derivada de la anterior, es que el denominado “régimen de los pueblos indígenas de Santa Cruz”, inscrito en los artículos 161 a 164 del Estatuto, tendrá que soportar severas modificaciones e incluso su eliminación.

Resta todavía analizar un tema en este campo. El Estatuto cruceño contiene también la siguiente disposición:

Artículo 167. Competencias de los Gobiernos Municipales

De acuerdo a la Constitución vigente, el Departamento respeta a los Gobiernos Municipales dentro de su territorio, en el ejercicio de su autonomía que consiste en el ejercicio de la potestad legislativa, potestad de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva, administrativa y técnica sobre las diferentes materias de su competencia, que serán como mínimo las siguientes:

[sigue una lista de 31 competencias].

Frente a este texto surge una pregunta: ¿le corresponde al Estatuto de Autonomía departamental legislar sobre las competencias de las autonomías municipales? Existen suficientes argumentos para responder enfáticamente que no. En el marco del modelo adoptado por la Constitución boliviana, un Estatuto departamental no puede sentar las bases de ningún otro nivel autónomo. Citemos rápidamente tres de esas razones: por mandato del artículo 276 de la Carta Magna, las entidades territoriales autónomas no están subordinadas entre ellas y “tienen igual rango constitucional”; mal podría, entonces,

80 Debe destacarse, sin embargo, que el desencuentro no parece ser absoluto, ya que los legisladores orientales, además de reconocer a los municipios indígenas, autónomos por definición, pensaron en profundizar el rol de las tierras comunitarias de origen (TCO), según se lee en el artículo 164.I. Naturalmente, tendrá que esperarse para saber qué ha de entenderse por profundizar.

un Estatuto departamental definir las competencias del nivel municipal. De este hecho se desprende una segunda razón: el artículo 275 de la Ley Fundamental establece que la carta orgánica del municipio, elaborada por el concejo municipal, es el instrumento que desempeña la función de norma institucional básica de la entidad autónoma, la que, en consecuencia, ordena su funcionamiento con la Constitución, su norma orgánica y las leyes. Por tanto, el Estatuto departamental sólo se aplica dentro de las jurisdicciones municipales en las materias sometidas a competencias del gobierno departamental. Finalmente, argumento prácticamente incontestable, las competencias de los gobiernos municipales se encuentran tasadas en el artículo 302 de la Constitución, eliminando así cualquier otro razonamiento que intentase justificar la disposición del Estatuto que venimos cuestionando. Está claro que, por la acción combinada de las citadas normas 275 y 302, el desarrollo operativo del catálogo de competencias municipales de la Constitución corre a cargo de la Carta Orgánica municipal, y de ningún modo a través del Estatuto departamental. Así pues, nada parece desmentir el hecho de que el artículo 167 del Estatuto de Santa Cruz debería ser eliminado o, cuando menos, sustancialmente modificado.

2.3.2 Diseño del gobierno departamental

También el Estatuto de Santa Cruz concibe al gobierno cruceño integrado por la Asamblea Legislativa Departamental y el Ejecutivo Departamental⁸¹. Es en la composición y el funcionamiento de ambos órganos en que se encuentran disposiciones que, como en los documentos de Pando y Beni, colisionan con la Constitución. Siguiendo el método hasta aquí utilizado, veamos las contradicciones insertas en la carta cruceña:

2.3.2.1.a

Los asambleístas representantes de los pueblos indígenas serían elegidos por voto universal y directo, bajo las modalidades que señale la Ley Electoral Departamental (artículo 18.II).

2.3.2.2.a

Las listas de candidatos a asambleístas titulares serán conformadas respetando el criterio de paridad de género (artículo 18.VI).

2.3.2.3.a

El gobernador es la autoridad política mayor del departamento, dirige el órgano ejecutivo y ostenta la “representación ordinaria del Estado Nacional en Santa Cruz” (artículo 27).

2.3.2.4.a

El gobernador puede ser reelegido una sola vez, en forma discontinua (artículo 28.I).

2.3.2.5.a

En caso de ausencia temporal o definitiva del gobernador o gobernadora, asume el cargo el vicegobernador o vicegobernadora hasta la finalización del mandato. En ausencia de ésta o éste, lo hará el presidente de la Asamblea Departamental y, en su defecto, el presidente de la Corte Superior del Distrito, quien deberá convocar a elecciones si no transcurrieron todavía tres años del mandato (artículo 28.VI).

81 Ver artículo 15 del Estatuto.

2.3.2.6.a

El Estatuto establece inmunidad y privilegio procesal a favor de los asambleístas departamentales, gobernador, vicegobernador y subgobernadores (artículos 30 y 31).

2.3.2.7.a

Este Estatuto no contiene disposición alguna sobre la elección conjunta o separada de los miembros de los órganos de gobierno departamentales.

La Constitución contiene disposiciones diferentes a las anteriores del Estatuto o abarca aspectos no considerados por él. Identifiquemos los desencuentros, los que nos permitirán sugerir los ajustes, correcciones y adiciones que podrían introducirse al Estatuto cruceño.

2.3.2.1.b

El artículo 278.I de la Ley Fundamental dispone, sin dejar ningún resquicio para la duda, que los asambleístas elegidos por las naciones y pueblos indígena originario campesinos serán elegidos aplicando sus normas y procedimientos propios. Por tanto, la cláusula 18.II del Estatuto deberá ser modificada absorbiendo el mandato constitucional.

2.3.2.2.b

El mismo artículo 278, en su párrafo II, ordena que las listas de candidatos a la Asamblea deban ser elaboradas garantizando la “paridad y alternancia de género”, de manera que la norma 18.VI del Estatuto tendrá que ser complementada conforme a la Constitución.

2.3.2.3.b

La Constitución, al decir de su artículo 279, concibe al gobernador o gobernadora como la cabeza del órgano ejecutivo departamental, asumiendo por ello la condición de máxima autoridad ejecutiva. Ni en esa disposición, ni en ninguna otra, le reconoce la condición de representante del Estado nacional en el departamento. Por ello, esa condición deberá ser eliminada del artículo 27 de la carta cruceña.

2.3.2.4.b

Sabemos ya que, a diferencia del Estatuto, que habla de reelección discontinua, la Constitución autoriza la segunda elección continua del gobernador o gobernadora (artículo 285.II). Podría pensarse quizás que, por defecto, la Carta Magna autoriza también sucesivas reelecciones discontinuas, lo que tendrá que regularse en la respectiva ley electoral. Hasta que eso suceda, el Estatuto, al parecer, deberá modificar la parte pertinente de su cláusula 28.I.

2.3.2.5.b

En relación a las reglas para la suplencia del gobernador o gobernadora, permítasenos reproducir aquí el análisis realizado en el capítulo anterior dedicado al Beni. El artículo 286 de la Ley Fundamental establece reglas para reemplazar al gobernador o gobernadora en casos de ausencia temporal y definitiva. Si la ausencia fuere de corto plazo, contradiciendo al Estatuto, ordena que sea un miembro de la Asamblea el que asuma la suplencia, dado que la Vicegobernación no fue prevista en la Constitución. La solución para este desencuentro podría encontrarse por las siguientes vías: o el Estatuto añade en su artículo 22.V que el vicegobernador es miembro nato de la Asamblea, o excluye la Vicegobernación, lo que, naturalmente, exigiría una reingeniería institucional mayor.

Si la ausencia fuese permanente, la Constitución dispone que el cargo será ocupado por una autoridad electa definida en el Estatuto (vicegobernador o vicegobernadora) hasta la conclusión del período, siempre y cuando hubiere transcurrido más de la mitad del mandato; caso contrario, deberá convocarse a nueva elección (artículo 286.II). El momento del corte, según la Constitución, se produce a los dos años y medio, mientras que el Estatuto habla de tres años.

La adecuación constitucional de las reglas estatutarias, por tanto, parece inevitable: el plazo del artículo 28.VI para convocar a nuevos comicios tendría que ser ajustado y decidir si se mantienen las reglas de la sucesión en ausencia del vicegobernador, que bien podrían hacerlo dado que no entran en contradicción con ninguna regla constitucional. Otra forma de adecuación podría consistir en abrir un artículo específico para la suplencia.

2.3.2.6.b

En cuanto hace a la inmunidad y privilegios procesales, cabe recordar que no existe norma alguna en la Ley Fundamental que establezca esas medidas de protección a favor de los asambleístas ni, tampoco, de los principales miembros del ejecutivo departamental. Por el contrario, debe tomarse en cuenta que la Constitución ha excluido a los ministros de Estado del juicio de responsabilidades y que tampoco contempla privilegio procesal alguno para ningún otro funcionario público que no sean el presidente y vicepresidente del Estado, conforme permite entrever el artículo 184.4 de la Carta Magna. De suerte que, probablemente, la mejor vía de adecuación del Estatuto sea la eliminación de la inmunidad y los privilegios procesales en sus artículos 30 y 31.

2.3.2.7.b

Para concluir este acápite, cabe recordar que el artículo 287.II de la Constitución instruye que la elección de los miembros de la Asamblea Departamental debe llevarse a cabo en lista separada del candidato a gobernador o gobernadora. Lo recomendable parece ser, por ello, que el Estatuto cruceño incorpore esa disposición, o una parecida, a su texto. No debe perderse de vista, empero, que también podría hacerlo la ley electoral departamental.

Resumiendo, el análisis desplegado hasta aquí arroja suficientes elementos de juicio como para afirmar que, en efecto, los artículos 18.II, 18.VI, 22.V, 27, 28.I, 28.VI, 30 y 31 del Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz deberán soportar modificaciones de intensidad y alcances diferentes, cuyos detalles fueron tratados en los párrafos anteriores.

2.3.3 Competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente

El Estatuto cruceño define a las *competencias exclusivas* y a las *compartidas* en términos coincidentes con los utilizados por la Constitución. Veamos los textos estatutarios:

Artículo 6. Competencias exclusivas

- I. El Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz tiene competencia para ejercer la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sobre las siguientes materias:
[sigue un listado de 43 materias].

Artículo 7. Competencias compartidas

- I. En el marco de la legislación básica del Estado Nacional, el Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz tiene competencia de desarrollo

legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias:

[sigue un listado doce materias].

- II. En las materias señaladas en este artículo, en las cuales el Estado Nacional tiene la potestad de establecer la legislación básica, y en el resto de las materias compartidas entre el Gobierno Departamental Autónomo y el Estado Nacional, corresponde al Gobierno Departamental la potestad de desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva.

No cabe duda de que se trata de precisiones conceptuales absolutamente compatibles con las definiciones constitucionales. La Constitución y el Estatuto se refieren a lo mismo cuando hablan de *competencias exclusivas* y *compartidas*, lo que no impide que los catálogos de materias que adosan a sus definiciones sean diferentes, conforme veremos más adelante.

El documento cruceño, sin embargo, contiene además una categoría de competencias no prevista en la Constitución, cuya definición aparece en su cláusula 8, que dice:

Artículo 8. Competencias de ejecución

- I. El Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz ejecuta la legislación nacional sobre las siguientes materias:
[sigue un listado de once materias].
- II. En las materias señaladas en este artículo, y **en las demás en las que el Estado Nacional tenga competencia exclusiva**, corresponde al Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz la potestad reglamentaria, que consiste en la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado Nacional, así como la función ejecutiva, que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas las funciones que las Leyes atribuyen a la administración pública para el logro de ese fin.

En las *competencias de ejecución*, por tanto, la potestad reglamentaria y la ejecutiva — según el sentir del Estatuto— serían ejercidas por el gobierno departamental. Pero, si las cosas se dieran de ese modo, esas competencias coincidirían con la descripción que la Constitución hace de las concurrentes. No debe dejarse de lado acá la posibilidad de que ciertas competencias exclusivas del nivel central fuesen delegadas o transferidas al gobierno departamental, caso en el que el denominativo de *competencia de ejecución* sería apropiado, conforme tuvimos oportunidad de destacar ya en el capítulo sobre Pando.

Pero además, si el *nomen juris* de esa categoría competencial arroja dudas, lo hace mucho más el párrafo II del artículo 8 transcrito, según el cual el gobierno departamental ejercería la potestades reglamentaria y ejecutiva en todas las materias “en las que el Estado Nacional tenga competencia exclusiva” [¡sic!]. Dicho de otro modo, según los estatuyentes cruceños, todas las materias y *competencias exclusivas* del nivel central que figuran en el artículo 298. II de la Constitución en realidad serían *concurrentes*. Resulta fácil darse cuenta de que esa disposición de la carta cruceña no tiene ningún asidero teórico, y menos constitucional. Podría decirse que es fruto de los excesos conceptuales y políticos que se apoderaron del país en el momento en que el documento fue redactado.

De suerte que nadie podrá estar razonablemente en desacuerdo con la afirmación de que el artículo 8 del Estatuto cruceño requiere severas modificaciones, adecuándolo a las concepciones que la Constitución sostiene en el ámbito de las competencias, por un lado, y eliminando su parágrafo II, por otro.

Continuando con el estudio y fieles a la metodología utilizada, corresponde conocer las denominadas competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente del Estatuto cruceño⁸².

Tabla 10
Santa Cruz: Competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente

	Artículos
1. Régimen laboral y de seguridad social	7.L8
2. Tierra	6.L9
3. Suelos forestales y bosques	6.L12
4. Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones	6.L19
5. Régimen de protección de personas y bienes, y manifestaciones del orden público	7.L3
6. Medios de comunicación, con el fin de garantizar la libertad de prensa	7.L10
7. Recursos naturales renovables que no fueran competencia exclusiva del departamento	7.L11
8. Recursos naturales no renovables	7.L12
9. Productos farmacéuticos	8.L7
10. Crédito, banca y seguros	8.L1
11. Planificación, desarrollo e implementación de la política estratégica departamental	6.L21
12. Estadísticas departamentales oficiales	6.L43
13. Desarrollo integral de los pueblos indígenas originarios del departamento	7.L1
14. Gestión de la sustancia sustantiva de la seguridad social	8.L3
15. Registro civil	8.L11
16. [...] Cooperativas que desarrollen sus actividades en el departamento	6.L33
17. Autorizaciones, licencias y derechos para la provisión de los servicios en el departamento	6.L18
18. Defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito departamental	6.L27
19. Límites provinciales y municipales	6.L42
20. Propiedad intelectual e industrial	8.L4
21. Sistema penitenciario	8.L9
22. Aeropuertos internacionales [...] en el territorio del departamento	8.L5
23. Participación en la gestión del sector público económico estatal, cuando proceda	8.L2
24. Aprovechamientos forestal	6.L13

En la tabla figuran las materias identificadas en la matriz del anexo 3⁸³, salvo los sectores de educación y salud, que serán abordados más adelante. ¿Cómo se explica la insuficiencia constitucional de las 24 materias inscritas en la tabla? La Constitución registra a tres de ellas como privativas del nivel central⁸⁴, otras ocho figuran en calidad de exclusivas del mismo

82 Recordemos una vez más que los fundamentos conceptuales y metodológicos de la tabla se hallan en el apartado 1.3.2. de este informe (ver supra pp. 119 a 120).

83 La tabla elaborada en junio de 2009 identificó 16 materias sin respaldo constitucional. Las diferencias con los resultados de este trabajo se explican porque en esta nueva versión se incluyeron las llamadas *competencias de ejecución* —ausentes en la primera tabla— y porque la metodología utilizada en la elaboración de la matriz del anexo permitió percibir elementos de juicio no considerados en 2009 y, al mismo tiempo, desechar otros. La tabla presentada en este trabajo, por ejemplo, no incluye “áreas protegidas”, “ferias internacionales que se celebren en el departamento”, el “régimen jurídico de la administración pública y del servidor público” y otras, por tratarse de materias de alcance estrictamente departamental y por las razones ya expuestas anteriormente.

84 En esa situación se encuentran las competencias precedidas por los números 10, 15 y 22.

nivel⁸⁵, una competencia es propia del nivel municipal (defensa de los consumidores), otra (la números 5) aparece en la Constitución como concurrente, una tercera (numerada con el 4) es compartida; una última, la número 13 (desarrollo integral de los pueblos indígenas), corresponde a las autonomías indígenas, y finalmente, nueve no forman parte de los catálogos constitucionales, no al menos con las fórmulas utilizadas por el Estatuto, las que, en todo caso, se regirían por el artículo 297.II de la Carta Magna⁸⁶.

En resumen, partiendo de los argumentos desplegados en los párrafos anteriores, en verdad son varios los ajustes que el Estatuto cruceño se verá obligado a introducir a sus catálogos competenciales, para adecuarlos al ordenamiento constitucional. La tabla de competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente simplemente identifica a las materias involucradas.

2.3.4 Régimen electoral

Desencuentros importantes con la Constitución anuncia el régimen electoral del Estatuto de Santa Cruz, tanto en la asignación competencial como en su componente institucional. Comencemos transcribiendo la normativa estatutaria:

Artículo 6. Competencias exclusivas

I. El Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz tiene competencia para ejercer la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sobre las siguientes materias:

[...]

2. Régimen electoral e instrumentos de la democracia participativa, en la jurisdicción departamental.

Artículo 20. Atribuciones

La Asamblea Legislativa Departamental tiene las siguientes atribuciones:

c) Aprobar, por dos tercios de votos del total de sus miembros, la Ley Electoral del Departamento Autónomo de Santa Cruz.

Artículo 153. Máxima autoridad electoral autonómica

I. La Corte Departamental Electoral de Santa Cruz es el máximo organismo en materia electoral, con jurisdicción y competencia en el territorio del Departamento Autónomo de Santa Cruz.

II. Competencia electoral es la facultad indelegable conferida a la Corte Departamental Electoral de Santa Cruz para conocer y resolver asuntos administrativo-electorales, técnico-electorales y contencioso electorales, dentro de la jurisdicción departamental.

Artículo 154. Alcance y principios del régimen electoral

I. La Ley Electoral del Departamento Autónomo de Santa Cruz regulará el procedimiento, desarrollo, vigilancia y control del proceso electoral para la conformación de la Asamblea Legislativa Departamental, la elección del Gobernador y los Subgobernadores, de los Gobiernos Municipales y la realización del Referéndum en su jurisdicción, de conformidad con el presente Estatuto y los principios electorales de soberanía popular, igualdad, participación, transparencia, publicidad, preclusión, independencia, imparcialidad y legalidad.

85 Ellas son la 1, 2, 3, 11, 12, 16, 17 y 19.

86 Si implícitamente no formaran parte de otras materias, se aplicaría la cláusula residual a los ítem 6, 7, 8, 9, 14, 20, 21, 23 y 24. En las tablas del Beni y Pando quedó explicado por qué materias como las números 7 y 8 (recursos naturales renovables y no renovables) son incorporadas a la tabla. Y de la última, “aprovechamiento forestal”, nos ocuparemos en el apartado de los recursos naturales.

- II. En virtud de los principios de independencia e imparcialidad, la Corte Departamental Electoral de Santa Cruz tiene, entre otras, la facultad de elaborar su presupuesto, administrar sus recursos, aprobar sus reglamentos internos y aprobar su estructura orgánica, a través de una resolución aprobada con el voto de dos tercios de sus miembros.

Artículo 155. Composición, designación y periodo de funciones

- I. La Corte Departamental Electoral de Santa Cruz está compuesta por diez vocales, que son designados por la Asamblea Legislativa Departamental, mediante voto de dos tercios de sus miembros, previa convocatoria pública y luego de un proceso de selección público y transparente que tome en cuenta la formación académica y la idoneidad de cada postulante para el cargo.
- II. Los Vocales de la Corte Departamental Electoral de Santa Cruz desempeñarán sus funciones por un periodo de nueve años, computables a partir de la fecha de su posesión.
- III. Los vocales de la Corte Departamental Electoral de Santa Cruz serán posesionados por el Gobernador.

Artículo 156. Atribuciones

- I. Las atribuciones de la Corte Departamental Electoral de Santa Cruz son las que establecen el presente Estatuto, la Ley Electoral del Departamento y el Código Electoral, **en todo lo que no contradiga al presente Estatuto.**

Es un compacto bloque de normas estatutarias electorales el que entrega el documento cruceño. Desagreguemos analíticamente sus principales componentes, para después compararlos con el régimen constitucional:

3.4.1.a

Los procesos electorales en Santa Cruz, por mandato de los artículos 6.I.2 y 154, tendrían que llevarse a cabo en el marco de competencias exclusivas departamentales, expresadas o materializadas en la ley electoral departamental (LED), que “regulará el procedimiento, desarrollo, vigilancia y control del proceso electoral para la conformación de la Asamblea Legislativa Departamental, la elección del Gobernador y los Subgobernadores, de los Gobiernos Municipales [...]”⁸⁷.

3.4.2.a

Según dispone taxativamente el artículo 156.I del Estatuto cruceño, la base jurídica de los procesos electorales en Santa Cruz estaría conformada por el Estatuto en primer lugar, la LED después, y por último el Código Electoral, “en todo lo que no contradiga al Estatuto”.

3.4.3.a

El referéndum, o quizás sea mejor decir todas las consultas populares de interés departamental, se ejecutarán en el marco de las disposiciones de la LED (artículo 154.I).

3.4.4.a

La Corte Departamental Electoral es el máximo organismo electoral en Santa Cruz (artículo 153). Es independiente y goza de autonomía administrativa traducida en la “facultad de elaborar su presupuesto, administrar sus recursos” y aprobar su estructura orgánica y reglamentos internos (cfr. artículo 154.II).

⁸⁷ No deja de ser significativo destacar que, en el texto, se olvidaron de la elección del vicegobernador.

3.4.5.a

Por último, la Corte Departamental funcionaría con diez vocales designados por la Asamblea Legislativa Departamental (artículo 155).

Son varios y polémicos, en verdad, los componentes del régimen electoral cruceño reseñados. Veamos ahora su comparación con la normativa constitucional y las conclusiones a las que puede arribarse:

3.4.1.b

La distribución de competencias en materia electoral que hace la Constitución dista de ser tan sencilla y lineal como la del Estatuto. La Carta Magna diseña una matriz de competencias cruzadas compleja, tal y como se constata al conocer los siguientes textos:

Artículo 298.

[...]

II. Son competencias exclusivas del nivel central del Estado:

1. Régimen electoral nacional para la elección de autoridades nacionales y subnacionales, y consultas nacionales.

Artículo 299.

I. Las siguientes competencias se ejercerán de forma compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas:

1. Régimen electoral departamental y municipal.

Artículo 300.

I. Son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción:

[...]

1. Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos departamentales en las materias de su competencia.

Simplificando las cosas, puede decirse que la Constitución prevé tres ordenamientos electorales diferenciados: (a) las elecciones de autoridades nacionales (Presidente, Vicepresidente, senadores y diputados), así como las consultas de alcance nacional, se rigen por competencias nacionales exclusivas, lo que implica que la legislación y las reglas aplicables son las aprobadas por el nivel central del Estado, vale decir por la Asamblea Legislativa Plurinacional y el Tribunal Supremo Electoral; (b) las elecciones de autoridades departamentales (asambleístas y gobernador) responden a competencias compartidas, es decir, están sujetas a dos normativas: la del nivel central, que opera como ley base, y la departamental, que tiene el rango de legislación de desarrollo; y (c) la elección de otras autoridades departamentales no previstas en la Constitución (vicegobernador, subgobernador y otros) y las consultas de naturaleza y alcance departamental se realizan en el marco de competencias exclusivas departamentales o, lo que es lo mismo, en base a la legislación y reglas aprobadas por la Asamblea Legislativa Departamental y el Tribunal Electoral Departamental. Contrastados ambos cuerpos normativos, parece claro que el numeral 2 del artículo 6.I del Estatuto debería ser reubicado entre las competencias compartidas, adecuándose así al mandato del 299.I.1 de la Constitución. Asimismo, todo parece indicar que el artículo 154 del Estatuto cruceño tendría que ser ajustado estableciendo la concordancia con la ley base, es decir, con la legislación nacional. Cabe, por supuesto, otra posibilidad: que el Estatuto rediseñe completamente su régimen electoral.

3.4.2.b

De la matriz constitucional de distribución de competencias se desprende que la base jurídica de los procesos electorales departamentales se articula en función de la ley electoral nacional (o Código Electoral) primero, el Estatuto de Autonomía después, y la ley electoral departamental al final. Esto y no otra cosa implica que el régimen electoral departamental haya sido catalogado entre las competencias compartidas de la Constitución, lo que, naturalmente, contraría casi completamente la visión del Estatuto. La conclusión resulta obvia: el artículo 156.I del Estatuto tendría que ser modificado, invirtiendo la relación entre la legislación base y la de desarrollo, de suerte que no podría subsistir la frase final de ese párrafo, la que establece que no serán aplicables en Santa Cruz las disposiciones del Código Electoral que contradigan a la norma cruceña.

3.4.3.b

El régimen aplicable a la realización de consultas populares y referendos departamentales, en todas las materias propias del nivel intermedio, no registra desencuentros de ninguna naturaleza entre las normativas comparadas. Tal cosa se desprende del artículo 300.I.3 de la Constitución y 6.I.2 —en lo referido a los “instrumentos de la democracia participativa”— del Estatuto.

3.4.4.b

Ingresando al componente institucional, requieren evaluación un aspecto de forma y otro de contenido. En el plano formal, no requiere mayores fundamentaciones destacar que la nomenclatura del órgano departamental (Corte) debe ser ajustada a las innovaciones constitucionales (Tribunal Electoral Departamental). Y en el contenido, al disponer el artículo 205.II de la Carta Magna que las “competencias y atribuciones del Órgano Electoral y de sus diferentes niveles” se definen en la Constitución y en la ley, contradice abiertamente las cláusulas 154.II y 156 del Estatuto. Dicho de otro modo, no le corresponde al Estatuto definir la modalidad de organización y funcionamiento del Tribunal Electoral Departamental, (desconcentración, descentralización o autonomía), ni tampoco establecer sus atribuciones, sino a la Ley Orgánica a ser aprobada por el nivel central. En síntesis, los citados artículos 154.II y 156 del Estatuto deberían ajustarse al diseño de la Ley Fundamental.

3.4.5.b

Finalmente, resta contrastar el artículo 155 del Estatuto cruceño con el 206.V de la Constitución. Según ésta, los miembros del Tribunal Electoral Departamental (cuyo número se desconoce) son designados por la Cámara de Diputados, de ternas preparadas por la Asamblea Departamental; procedimiento éste que colisiona con el del Estatuto, según el cual la Asamblea de Santa Cruz podría nominar a los vocales del tribunal. La conclusión no ofrece duda alguna: el artículo 155 del Estatuto no podrá evitar cambios para adecuarse a la normativa constitucional.

En suma, las contradicciones existentes entre los regímenes electorales del Estatuto de Santa Cruz y de la Constitución conducen a concluir que los artículos 6.I.2, 153, 154, 155 y 156 del primero necesitan incorporar a sus textos importantes modificaciones, para cuya orientación y alcance podrían ser consideradas las sugerencias propuestas en este análisis.

2.3.5 Control fiscal

En ninguno de los catálogos competenciales del Estatuto cruceño aparece la materia denominada “control fiscal”. Y lo que es más interesante aun, tampoco fue incluida en las listas de la Constitución, lo que, empero, no implica que el tema esté completamente ausente en uno y otro documento. En ambos, el control fiscal fue abordado en capítulos especiales. Analicemos primero los textos estatutarios:

Artículo 33. Vigencia del régimen de responsabilidad de la administración pública nacional

Todas las personas que desempeñan cargos remunerados en los órganos del Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz, incluidas las autoridades mencionadas en los artículos anteriores, están sujetas a las disposiciones legales generales del régimen de responsabilidad para la administración pública boliviana, a las disposiciones del presente Estatuto y a la **Ley de desarrollo** que dicte sobre esta materia la Asamblea Legislativa Departamental.

Artículo 34. Designación de los responsables en el Departamento de las instituciones, entidades, organizaciones y empresas del Estado Nacional

- I. Los responsables en el Departamento Autónomo de Santa Cruz, de las instituciones, entidades, organizaciones y empresas del Estado Nacional, ya sean éstas desconcentradas, descentralizadas o autárquicas, son designados por las máximas autoridades ejecutivas de las mismas, de una terna aprobada por dos tercios de voto de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Departamental, previa convocatoria pública y luego de un proceso de selección público y transparente que tome en cuenta la formación académica, la experiencia profesional y la idoneidad de cada postulante para el cargo.
- II. Hasta que se complete el procedimiento por parte de la Asamblea Legislativa Departamental, los funcionarios interinos son nombrados por la máxima autoridad ejecutiva nacional de una terna propuesta por el Gobernador.
- III. Los requisitos para ser responsable en el Departamento de Santa Cruz de las instituciones del Estado Nacional serán los definidos en el presente Estatuto de Autonomía, las Leyes que crean las instituciones y sus correspondientes Estatutos y Reglamentos Internos.
- IV. En caso de que la máxima autoridad ejecutiva nacional incurriese en dilaciones indebidas en la designación del funcionario responsable en el Departamento, el Gobernador será quien lo designe de manera interina hasta tanto se cumpla con el procedimiento establecido en el párrafo primero del presente artículo.

Al disponer el primero de los dos artículos transcritos que el *régimen de responsabilidades* de los servidores públicos de Santa Cruz está sujeto a las disposiciones legales generales, al Estatuto y a la Ley de desarrollo que, sobre la materia, apruebe la Asamblea Departamental, establece implícitamente que el control fiscal estará regido por *competencias compartidas*, que son precisamente aquellas en las que la potestad legislativa se expresa, de manera segmentada, a través de una ley base, emanada del nivel central del Estado, y una ley de desarrollo, sancionada por una entidad autónoma del nivel subnacional.

La Constitución, por el contrario, no parece pensar en un esquema de distribución de competencias como el estatutario. Su artículo 213 le entrega a la Contraloría General del Estado el régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, reconociéndole, al mismo tiempo, “autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa”, y remite la definición de las modalidades concretas de organización a la ley, que será aprobada, se entiende, por la Asamblea Legislativa Plurinacional. De manera que, en tanto esta ley no diga algo diferente, pareciera que los constituyentes concibieron a la Contraloría General en el marco de *competencias exclusivas* del nivel central.

Puede concluirse aquí, por tanto, que no existen fundamentos constitucionales que autoricen la existencia de la ley departamental de desarrollo del sistema de control fiscal, aunque ésta podría terminar siendo validada por la ley del control fiscal. Ahora bien, ¿qué implica esto en el ámbito operativo del control fiscal en Santa Cruz? De inicio, que la norma departamental no tendría validez mientras la ley del nivel central no formule el diseño final de la Contraloría y no le otorgue legitimidad al instrumento jurídico cruceño, y a la postre, la implicancia apuntaría a la modificación del artículo 33 del Estatuto, suprimiendo de su texto la ley de desarrollo, en caso de que ésta termine por no ser autorizada.

La ley del control fiscal, o como se llame, será también el escenario de solución para el segundo problema planteado por el artículo 34 de la norma cruceña, el de la designación del funcionario responsable de la Contraloría General en Santa Cruz. Esa ley determinará el procedimiento para el nombramiento del personal de las oficinas departamentales del órgano encargado del control fiscal, quedando librada a su arbitrio la posibilidad de asimilar o ignorar la modalidad señalada por el Estatuto.

Sin embargo, al margen de la Contraloría, lo cierto es que el artículo 34 plantea un problema de principio. El Estatuto pretende establecer reglas para entidades ubicadas fuera de las competencias del gobierno departamental y cuya gestión depende del nivel central. Consecuentemente, si su organización, funcionamiento y presupuesto son decididos en este último, se trata de organizaciones definidas en el ámbito de *competencias exclusivas* del Estado central. Si esto fuere así, ¿cuál el fundamento para que el gobierno departamental interviniese en asuntos que corresponden a otro gobierno autónomo? A decir verdad, no existe norma constitucional alguna que autorice tal hecho. Lo que no cierra para nada, según acabamos de ver en el caso de la Contraloría, la posibilidad de viabilizar esas combinaciones competenciales a través de las leyes orgánicas, sabiendo, ante todo, que se trataría de diseños institucionales particulares y, en ningún caso, de una regla general de cumplimiento obligatorio, como intenta legislar el Estatuto.

A manera de conclusión, digamos entonces que el artículo 34 de la norma cruceña necesita incorporar modificaciones importantes, de manera que no implique, bajo ninguna modalidad, invasión sobre competencias propias de otros órganos de gobierno.

2.3.6 Servicios de justicia

La evaluación de las normas estatutarias relativas a los servicios de justicia se realizó utilizando la metodología aplicada en el Estatuto anterior, es decir, focalizando el análisis en la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción indígena originaria, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, por separado. Los resultados de la indagación se presentan a continuación:

2.3.6.1 Jurisdicción ordinaria

Cualquier análisis cuidadoso de las normas del Estatuto de Santa Cruz relacionadas con la administración de justicia no podrá sino identificar la presencia de importantes desencuentros con la Constitución, tal y como se desprende de las siguientes disposiciones:

Artículo 140. La Corte Superior de Distrito

La Corte Superior de Distrito de Santa Cruz es el principal tribunal de la administración de justicia en el Departamento Autónomo de Santa Cruz.

Artículo 141. Principios de la Administración de Justicia del Departamento

- I.** Bajo el principio de unidad jurisdiccional, una Ley Departamental de Organización Judicial regulará la administración de justicia en el Departamento, de conformidad con los principios de carrera judicial, independencia, legitimidad, gratuidad, publicidad, jerarquía, exclusividad y unidad, especialidad, autonomía económica, responsabilidad, incompatibilidad, servicio a la sociedad, competencia, celeridad y probidad.
- II.** En virtud del principio de carrera judicial, la Ley Departamental de Organización Judicial establecerá un sistema departamental de carrera judicial que garantice la continuidad e inamovilidad del funcionario en el desempeño de la función judicial.

Artículo 144. Designación y periodo de funciones

- I.** Los vocales de la Corte Superior de Distrito de Santa Cruz son designados por dos tercios de votos de los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental, previa convocatoria pública y luego de un proceso de selección público y transparente que tome en cuenta la formación académica, la experiencia en la carrera judicial y la idoneidad de cada postulante para el cargo, en virtud del principio de especialidad de la función judicial.
- II.** Los demás jueces y tribunales serán designados por dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental, de ternas propuestas por el tribunal o juez inmediato superior y ratificadas por la Corte Superior de Distrito, de acuerdo a la estructura jerárquica de los tribunales y jueces del Departamento a ser establecida en la Ley Departamental de Organización Judicial.
- III.** Los vocales de la Corte Superior de Distrito de Santa Cruz desempeñarán su magistratura por un periodo de diez años, computables a partir de la fecha de su posesión. No podrán ser suspendidos ni destituidos sino en virtud de sentencia condenatoria por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, previa acusación de la Asamblea Legislativa Departamental por dos tercios de sus miembros y juicio en única instancia a cargo de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

De estos textos, interesa aquí destacar las siguientes disposiciones:

- 1a. La administración de justicia en el departamento de Santa Cruz se rige por el principio de unidad jurisdiccional (artículo 141.I).
- 2a. La Ley Departamental de Organización Judicial regulará la administración de justicia en el distrito, así como la estructura jerárquica de los tribunales y jueces (artículos 141 y 144.II).

- 3a. El Estatuto mantiene la denominación de Corte Superior de Distrito para aludir al máximo órgano departamental de administración de justicia (artículos 140 y 144).
- 4a. La designación de los miembros de la Corte Superior y de los tribunales y jueces del departamento es atribución de la Asamblea Legislativa Departamental (artículo 144.I y II).
- 5a. El período de funciones de los vocales de la Corte del Distrito sería de diez años (artículo 144.III).
- 6a. El Estatuto establece un procedimiento para enjuiciar a los miembros de la Corte Superior por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. El procedimiento le asigna atribuciones a la Corte Suprema de Justicia (artículo 144.III).

Son seis aspectos en los que las regulaciones estatutarias colisionan con la Constitución y, en consecuencia, justifican su inclusión en la nómina de temas y artículos estatutarios que requieren ajustes para encaminarse en la misma, o al menos semejante, dirección de la Constitución.

- 1b. El principio de unidad jurisdiccional levantado por el Estatuto amenaza entrar en conflicto, si es que no lo hace ya, con los artículos 1º y 178.I de la Constitución, encargados de introducir el pluralismo jurídico en la organización del Estado y del Órgano Judicial. “La potestad de impartir justicia —dice el segundo de los artículos mencionados— se sustenta en los principios de [...] pluralismo jurídico [e] interculturalidad [...]”. Alguien podría argüir que estos principios no necesariamente contradicen al del Estatuto y, en efecto, es así. Unos y otros pueden convivir a condición de que la norma departamental abra espacio a las manifestaciones concretas del pluralismo jurídico, manifestaciones que en la Constitución se expresan en la jurisdicción indígena originaria. Del contraste de ambas visiones se desprende que la regla estatutaria requiere por lo menos un ajuste para sintonizar su contenido con el de la Ley Fundamental.
- 2b. La decisión de los estatuyentes cruceños de encomendarle a una ley departamental la regulación y la estructuración del Órgano Judicial en su distrito, ubica implícitamente a la administración de justicia —para decir lo menos— entre las materias sujetas a competencias compartidas, dado que esa ley únicamente tendría sentido concebida como fruto del desarrollo legislativo. De cualquier otro modo, la situación se tornaría aun más contradictoria porque la norma departamental asumiría el carácter de ley principal, expresión, por tanto, del ejercicio de una competencia exclusiva departamental. Pues bien, abordadas así las cosas, no cabe duda de que los artículos 141 y 144.II del Estatuto atentan contra la exclusividad competencial que la Constitución le reconoce al nivel central para la administración de justicia (ver artículo 298.II.24). En última instancia, es la Ley del Órgano Judicial, emanada de la Asamblea Legislativa Plurinacional, la que decidirá las modalidades organizativas de la administración de justicia.
- 3b. Por razones fáciles de entender explicadas anteriormente, el documento cruceño todavía utiliza las denominaciones anteriores: habla de Corte Suprema de Justicia y de Corte Superior de Distrito (artículos 140, 144 y conexos). De suyo propio, se impone la adopción de la nueva nomenclatura institucional.

- 4b. Contrariando a la regla estatutaria, los artículos 184.5 y 195.7 de la Constitución disponen que los miembros del Tribunal Departamental de Justicia serán designados por el Tribunal Supremo, cerrando así cualquier espacio que permita pensar en la elección de esos altos operadores de justicia a través de la Asamblea Departamental (ver artículo 144 del Estatuto). Del mismo modo, la cláusula 195.8 del mismo cuerpo supremo de normas le autoriza al Consejo de la Magistratura a procesar la designación de los jueces inferiores, bloqueando también, de esa manera, la posibilidad de que tales nominaciones salgan del Órgano Legislativo Departamental, a no ser que el nivel central consintiera en delegar esa facultad al nivel departamental. Mientras tal cosa no se materialice en una norma formal, los parágrafos I y II del artículo 144 del Estatuto no podrán entrar en vigencia con su redacción actual.
- 5b. Mientras el Estatuto prevé diez años de funciones para los miembros del Tribunal Departamental, la Constitución fija en seis años el período de mandato de las personas que integren el Tribunal Supremo (artículo 183). En sentido estricto, no existe una contradicción abierta entre ambas disposiciones, pero carece de lógica que los integrantes del máximo órgano de la justicia ordinaria del país duren en sus funciones apenas un poco más de la mitad (60%) del tiempo que los operadores departamentales. Lo recomendable, por supuesto, es que el Estatuto ajuste su previsión al horizonte de tiempo señalado por la Carta Magna.
- 6b. En relación al procedimiento especial a seguirse en el enjuiciamiento de los jueces departamentales e inferiores por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, la Constitución guarda silencio, lo que da pie para suponer que ese delicado tema será resuelto entre la ley orgánica judicial y una ley especial, dado que la administración de justicia responde a competencias exclusivas del nivel central y que se trata de cuestiones propias del derecho procesal penal. Intentar dejar asuntos como éste al ámbito de decisiones departamentales amenaza conducir, como en este caso, a escenarios nada convincentes en los que un Estatuto departamental señala atribuciones nada menos que al Tribunal Supremo de Justicia. Por ello, parece incuestionable que la regulación procesal del artículo 144.III del Estatuto cruceño deba ser suprimida. Esta recomendación está reforzada por la disposición del artículo 195.2 de la Constitución, que introduce la posibilidad de cesar en el cargo a los jueces en sede disciplinaria, algo no previsto en el Estatuto.

Gracias a los puntos anteriores, queda demostrado que existen sólidos y suficientes argumentos constitucionales para sugerir que los estatuyentes cruceños diseñen importantes modificaciones para los artículos 140, 141 y 144 del Estatuto departamental.

2.3.6.2 Jurisdicción indígena originaria campesina

El Estatuto de Santa Cruz guarda un sugestivo silencio sobre la jurisdicción indígena originaria campesina, creada, como sabemos, en la remozada Constitución boliviana. Nada determina el Estatuto, ni en el capítulo dedicado a la administración de justicia, que acabamos de ver, ni en el del régimen de los pueblos indígenas. Lo recomendable, en todo caso, es que la norma departamental facilite la implementación práctica de la nueva jurisdicción, sabiendo que, aun sin complementación estatutaria, el vacío normativo viabilizará de todos modos su desarrollo cotidiano.

2.3.6.3 Consejo de la Magistratura

Las normas del Estatuto cruceño dedicadas al órgano disciplinario y administrativo de la administración de justicia son prácticamente idénticas a las del Beni⁸⁸, razón por la que la metodología y los argumentos aquí desarrollados son también los mismos. Ingreseemos al análisis a través de las disposiciones estatutarias:

Artículo 149. Consejo Departamental de la Judicatura

- I. El Consejo Departamental de la Judicatura del Departamento Autónomo de Santa Cruz es el órgano administrativo y disciplinario de la administración de justicia en el Departamento. Actúa como órgano descentralizado del Consejo de la Judicatura a nivel nacional, sin perjuicio de las competencias de este último, de acuerdo a lo previsto en la Constitución vigente y la Ley 1817 del Consejo de la Judicatura.
- II. Una Ley del Consejo Departamental de la Judicatura regulará el funcionamiento del Consejo, de acuerdo a los principios de la administración de justicia en el departamento.

Artículo 150. Composición

- I. El Consejo Departamental de la Judicatura del Departamento Autónomo de Santa Cruz es presidido por el Presidente de la Corte Superior de Distrito y está integrado por cuatro miembros denominados Consejeros Departamentales de la Judicatura.
- II. En caso de impedimento o ausencia temporal del Presidente, éste será suplido por un consejero de acuerdo a su Reglamento.

Artículo 151. Designación, periodo de funciones y participación institucional

- III. Los Consejeros Departamentales de la Judicatura son designados por dos tercios de votos de los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental [...].
- IV. Los Consejeros Departamentales de la Judicatura desempeñarán sus funciones por un período personal improrrogable de ocho años, computables a partir de su posesión. No podrán ser destituidos sino en virtud de sentencia condenatoria por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, previa acusación de la Asamblea Legislativa Departamental por dos tercios de sus miembros y juicio en única instancia a cargo de la Sala Plena de la Corte Superior de Distrito. A tiempo de decretar la acusación, la Asamblea Legislativa Departamental suspenderá de sus funciones al encausado.

Artículo 152. Atribuciones

- I. Las atribuciones del Consejo Departamental de la Judicatura del Departamento Autónomo de Santa Cruz son las que establecen el presente Estatuto, la Ley del Consejo Departamental de la Judicatura en Santa Cruz, la Ley Departamental de Organización Judicial, las leyes que apruebe el Poder Legislativo a nivel nacional, que no contradigan el presente Estatuto, y las que, si procede, le delegue el Consejo de la Judicatura.
- II. Las atribuciones del Consejo Departamental de la Judicatura del Departamento Autónomo de Santa Cruz, respecto a los órganos jurisdiccionales situados en el territorio del Departamento, son las siguientes:

88 A la hora de realizar estudios historiográficos sobre el proceso que condujo a la autonomía en Bolivia, deberá tenerse presente que el Estatuto cruceño se aprobó antes que el beniano y que, probablemente, su redacción también fue más temprana. Ver *supra* pp. 146 y 147.

- a) Brindar toda la asistencia que solicite la Asamblea Legislativa Departamental en el proceso de selección para la designación de Vocales de la Corte Superior.
- b) Instruir investigaciones y, en general, ejercer las funciones disciplinarias sobre jueces y tribunales en el distrito judicial de Santa Cruz.
- c) Participar en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales, ordenar, en su caso, su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, e informar a la Asamblea Legislativa Departamental de la resolución y de las medidas adoptadas.
- d) Presentar a la Asamblea Legislativa Departamental propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y de creación de tribunales y juzgados, con la finalidad de mejorar la Administración de Justicia en el Departamento.

En efecto, la norma cruceña porta también las mismas contradicciones con el diseño constitucional que su homóloga beniana. El enfoque de la Constitución se caracteriza, en lo que aquí interesa, por los siguientes elementos: (i) el Consejo de la Magistratura se enfrenta a la posibilidad de reducir su alcance a la condición de casi una unidad de auditoría; (ii) los miembros del Consejo son elegidos por sufragio popular; (iii) cambio de nomenclatura, y (iv) período de funciones de seis años (ver artículos 193 a 195).

La comparación de los dos diseños, en este caso, nos señala la existencia de ocho aspectos que requieren ser compatibilizados:

- (a) El Estatuto cruceño crea el Consejo Departamental de la Judicatura, con una estructura semejante a la del órgano nacional, con sede en Sucre⁸⁹. La Constitución no prevé la existencia de estos organismos departamentales, o al menos no se pronuncia sobre esa posibilidad.
- (b) El nombre oficial de la entidad central es Consejo de la Magistratura, que no puede sino ser adoptado por la normativa departamental (artículo 193 de la Constitución).
- (c) El Estatuto prevé la aprobación de la Ley Departamental del Consejo de la Judicatura, lo que situaría a este órgano en el ámbito de *competencias compartidas*, contradiciendo así el espíritu de la Constitución, que ubica al Consejo dentro del Órgano Judicial (artículo 179.IV).
- (d) El Consejo Departamental de la Judicatura actuaría como entidad descentralizada del órgano nacional. Al respecto, en el caso del Beni, dijimos ya que un Estatuto departamental no puede disponer sobre la organización de ninguna entidad del nivel central.
- (e) El Consejo Departamental cumpliría las funciones de “órgano administrativo y disciplinario”, lo que, según vimos, no se ajusta cabalmente al artículo 193 de la Carta Magna.
- (f) Los consejeros departamentales serían designados por la Asamblea Departamental, procedimiento no autorizado en la Constitución.
- (g) Los consejeros departamentales tendrían un período de funciones de ocho años, frente a los seis que establece la Carta Magna, lo que tendería a generar lógicas de funcionamiento desfasadas.
- (h) Para terminar, las atribuciones que el artículo 153 del Estatuto cruceño reconoce al

⁸⁹ El Consejo Departamental estaría presidido por el presidente del Tribunal Departamental de Justicia e integrado por cuatro consejeros departamentales.

Consejo Departamental demuestran que los estatuyentes orientales pensaron en un órgano basado en una lógica difícilmente compatible con la de la Constitución.

De manera que, tratándose del Consejo Departamental de la Judicatura cruceño, existen también suficientes elementos de juicio que recomiendan la modificación de los artículos 149 a 152 de la norma de Santa Cruz.

2.3.6.4 Ministerio Público

Puede afirmarse que las disposiciones del Estatuto cruceño dedicadas al Ministerio Público gozan de mayor claridad e individualización departamental que las del Beni, aunque ambas cartas departamentales son bastante similares. Reproduzcamos los fragmentos estatutarios cruceños respectivos:

Artículo 145. Garante de la seguridad ciudadana

Sin perjuicio de los principios de unidad y jerarquía del Ministerio Público, el Fiscal de Distrito de Santa Cruz es el representante de mayor jerarquía del Ministerio Público en Santa Cruz. Su función es ejercer la acción penal pública en el Departamento y las atribuciones que la Constitución vigente y las Leyes le otorgan al Ministerio Público, por sí mismo o por intermedio de los fiscales a su cargo, con la finalidad de garantizar la seguridad ciudadana en el Departamento.

Artículo 146. Ley Departamental de la Fiscalía de Distrito

De acuerdo a las disposiciones básicas de la Ley del Ministerio Público a nivel nacional, una Ley Departamental establecerá la estructura, organización y funcionamiento de la Fiscalía de Distrito de Santa Cruz.

Artículo 147. Designación y periodo de funciones

- I. El Fiscal de Distrito de Santa Cruz será designado por dos tercios de votos de los miembros de la Asamblea Legislativa Departamental [...].
- II. El Fiscal de Distrito de Santa Cruz desempeña sus funciones por el plazo improrrogable de diez años. No puede ser destituido sino en virtud de sentencia condenatoria por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, previa acusación de la Asamblea Legislativa Departamental por dos tercios de sus miembros y juicio en única instancia a cargo de la Sala Plena de la Corte Superior de Distrito. A tiempo de decretar la acusación, la Asamblea Legislativa Departamental suspenderá de sus funciones al encausado.

En verdad, la redacción y concepción de estos textos están emparentadas con las de los artículos 43 y 44 del documento beniano. Amparados en este hecho, también aquí haremos uso de la licencia de abreviar el análisis remitiendo al lector a los antecedentes y argumentos desplegados en el capítulo sobre el Beni⁹⁰.

Sabemos, al mismo tiempo, que los artículos 225, 226 y 228 de la Constitución le acuerdan al Ministerio Público: (i) autonomía institucional, administrativa y financiera; (ii) estructura y jurisdicción en todo el territorio nacional, encabezada por el fiscal general e integrada por fiscales departamentales.

90 Ver supra pp. 148 -150. Los dos artículos del Estatuto beniano están reproducidos en ese apartado.

La comparación de las normativas constitucional y estatutaria en esta materia revela los siguientes temas de desencuentro:

- (a) El Estatuto dispone que “una Ley Departamental establecerá la estructura, organización y funcionamiento de la Fiscalía de Distrito de Santa Cruz” en el marco de “las disposiciones básicas de la Ley del Ministerio Público”, sancionada por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Con esta determinación, la carta cruceña somete a la entidad a *competencias compartidas*, colisionando así con la autonomía que la Constitución reconoce al Ministerio Público.
- (b) El fiscal del distrito, según el Estatuto de Santa Cruz, tendría que ser designado por la Asamblea Legislativa Departamental, procedimiento éste no autorizado en la Constitución. El artículo 226.II de esta última remite a la Ley Orgánica del Ministerio Público la facultad de decidir cómo se procesará su designación.
- (c) Por último, mientras la cláusula 228 de la Constitución fija el período de funciones del fiscal general en seis años, el Estatuto dispone que el fiscal del distrito durará en el cargo diez años.

En síntesis, todo parece indicar que el artículo 146 del Estatuto, que atribuye el carácter de *competencias compartidas* a las que rigen la materia, tendría que ser esencialmente modificado o quizás suprimido. En tanto que las demás reglas departamentales deberán adecuarse al régimen constitucional, aunque sabemos ya que tal tarea puede ser encarada ajustando simplemente el texto estatutario, o manteniéndose a la espera de que la nueva ley orgánica del Ministerio Público, sancionada en el nivel central, le transfiera o delegue al nivel departamental algunas facultades propias del fiscal general. Naturalmente, en esta segunda vía, las disposiciones actuales del Estatuto quedarían congeladas, sin vigencia práctica.

2.3.6.5 Defensor del Pueblo

El Estatuto de Autonomía que venimos analizando contiene un artículo concreto cuya misión consiste en sentar los fundamentos de la entidad encargada de promover y velar el cumplimiento de los derechos humanos. El texto, a la letra, dice:

Artículo 139. Del Defensor Departamental de los Derechos Humanos

Se establece la Defensoría Departamental de los Derechos Humanos para velar 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 departamental; asimismo, vela por la promoción, vigencia, divulgación y defensa de los derechos humanos en el Departamento. Su conformación y atribuciones específicas se definirán mediante Ley del Departamento.

Esta disposición no parece plantear formalmente contradicciones de fondo con la Carta Magna, aunque sí algunos desfases que podrían requerir modificaciones estatutarias. Veamos primero la cuestión institucional: ¿pueden existir defensorías departamentales de los derechos humanos? Nada en la Constitución parece impedir esta posibilidad, por un lado, y por otro, no existe entre las reglas constitucionales dedicadas a la entidad (artículos 218 a 224) ninguna referencia explícita a la obligatoriedad de contar con una estructura de alcance nacional, ni siquiera de la presencia de oficinas departamentales. Si a este hecho se

sumase la misión de la Defensora o Defensor del Pueblo (velar por el cumplimiento y vigencia de los derechos humanos y difundirlos), tendría que convenirse en que, efectivamente, no existen impedimentos constitucionales para la existencia de defensorías departamentales, dado que siendo el objetivo primordial la vigencia de los derechos humanos, resulta hasta indiferente la ubicación burocrática del o los funcionarios que ejecutan la misión. Visto así el tema, deben resolverse tres cuestiones derivadas:

- (a) Supuesta la existencia de defensorías departamentales, constituidas y funcionando al amparo de regímenes autonómicos, ¿cómo y dónde se establecen las reglas para la coordinación y las relaciones intergubernamentales? El instrumento, *prima facie*, parece ser la ley orgánica de la Defensoría del Pueblo que aprobará la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- (b) Las atribuciones que el Estatuto le reconoce al órgano departamental son menores que las que la Constitución dispone para la entidad. El artículo 139 de la carta cruceña, por ende, requiere ajustes precisos sobre este tema, especialmente en función de lo dispuesto por el artículo 218.II de la Ley Fundamental.
- (c) Asumida la existencia de defensorías departamentales, debe definirse la fuente de financiamiento de las nuevas reparticiones subnacionales. Si éstas operan en el marco de competencias exclusivas departamentales, sus costos tendrían que ser cubiertos con recursos departamentales, pero si el diseño final respondiera a competencias compartidas o concurrentes, podría pensarse en un escenario de descentralización de la oficina nacional de la Defensoría del Pueblo, en el que el financiamiento, o parte de él, se origine en el Tesoro General del Estado. La redacción final del texto estatutario dependerá también del desenlace de esta cuestión.

En síntesis, en el estado de situación del tema, el artículo 139 del Estatuto de Santa Cruz necesita ser complementado con el mandato de la norma 218.II de la Constitución.

2.3.7 Régimen fiscal y presupuestario

Los déficit de concordancia con la normativa constitucional en esta materia están relacionados con la clasificación de los recursos departamentales, cuentas fiscales y deuda pública. Al margen de los desencuentros, y a despecho de ellos, el Estatuto y la Constitución enfocan homogéneamente las asignaciones competenciales dirigidas a viabilizar la administración de los recursos departamentales, así como las reglas técnicas para la elaboración del presupuesto. Ambos códigos, en todo caso, consideran que el gobierno departamental autónomo tiene plena capacidad para decidir el destino que dará a sus ingresos.

2.3.7.1

Quince fuentes de ingresos clasifica el Estatuto Santa Cruz como recursos departamentales. La lista es la siguiente:

Artículo 122. Rentas del departamento

Son rentas del Departamento Autónomo de Santa Cruz las siguientes:

- a) Los impuestos nacionales cedidos total o parcialmente por el Gobierno Nacional y recargos sobre dichos impuestos.

- b) La coparticipación de recursos de la Renta Nacional establecida por Ley.
- c) Las transferencias de recursos del Tesoro General de la Nación (TGN) para la administración de las competencias transferidas en la Ley y **el presente Estatuto de Autonomía**.
- d) Los empréstitos provenientes del endeudamiento en el marco de los límites establecidos.
- e) Las Regalías Departamentales provenientes de la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables.
- f) Las Patentes Forestales.
- g) La participación en los ingresos generados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).
- h) La participación en los ingresos generados por el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD).
- i) Los impuestos departamentales, tasas y contribuciones aprobados por la Asamblea Legislativa Departamental.
- j) Recursos del Fondo de Compensación para programas de inversión pública.
- k) Rendimientos e ingresos provenientes de la administración del patrimonio propio.
- l) Donaciones y legados.
- m) Recursos de la Cooperación Internacional.
- n) Impuesto Complementario a la Minería.
- o) Otros ingresos creados o por crearse.

Esta previsión estatutaria coincide en lo esencial con la lista del artículo 341 de la Constitución. Efectivamente, de las 15 fuentes del Estatuto, 12 coinciden con el mandato constitucional, incluidas aquellas cuyos rendimientos garantizan el funcionamiento del gobierno departamental (regalías y participación en los impuestos sobre hidrocarburos). Sólo las rentas de los incisos a), b) y j) no concuerdan con la reserva constitucional, sin por ello entrañar conflicto competencial alguno, ya que las tres fuentes dependen de decisiones y leyes futuras, a ser sancionadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Pero no todo es llano. El inciso c) del texto transcrito plantea un problema menor cuando busca incluir en las remesas del Tesoro General del Estado los recursos destinados a cubrir los costos de competencias transferidas al gobierno departamental por el propio Estatuto. A nadie se le escapa, seguramente, que se trata de un exceso normativo condenado a permanecer en la nominalidad. Es impensable que Estatuto alguno pueda decidir qué competencia ajena desea ejercer y, además, obligue al propietario original a transferirle recursos. Ningún estatuto subnacional posee semejante capacidad de decisión unilateral. De manera que lo recomendable parece ser que la última frase de ese inciso sea eliminada.

2.3.7.2

En el área de la administración financiera se detecta asimismo un problema importante: el Estatuto autoriza algo que está fuera de las prácticas habituales en la administración pública boliviana:

Artículo 125. Depósito de los recursos

Todos los recursos económicos del Departamento Autónomo de Santa Cruz deben ser depositados en cuentas fiscales habilitadas en entidades del sistema financiero, previamente autorizadas por el Tesoro Departamental.

Esta norma entra en contradicción directa con el mandato del artículo 330.V de la Carta Magna, según el cual las “operaciones financieras de la Administración Pública, en sus diferentes niveles de gobierno, serán realizadas por una entidad bancaria pública”. No existe, por tanto, soporte constitucional para que las operaciones financieras del gobierno departamental de Santa Cruz puedan ser realizadas a través de entidades financieras que no sean las señaladas en una ley sancionada por la Asamblea Plurinacional.

2.3.7.3

En el área de la deuda pública, el Estatuto de Santa Cruz, al igual que su homólogo beniano, antes que una adecuación propiamente dicha, necesita complementación. Sus artículos 20 h) y 134 contienen normas claras para el procesamiento departamental de la contratación de deuda, la que no podrá contraerse sin la autorización de la Asamblea Departamental. Las previsiones estatutarias, sin embargo, al abrigo de la necesaria concordancia con los artículos 322 y 341.6 de la Constitución, deberían ser complementadas con el requisito sine qua non del asentimiento otorgado por la Asamblea Legislativa Plurinacional y las exigencias adicionales aportadas por el Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público.

La incorporación de las complementaciones sugeridas al texto estatutario resultaría positiva para el establecimiento de relaciones intergubernamentales armoniosas y transparentes. Debe considerarse, en todo caso, que las exigencias constitucionales para contraer deuda se encuentran vigentes y son de aplicación preferente.

2.3.8 Educación

Dos normas específicas del Estatuto cruceño transmiten la concepción predominante de educación que los estatuyentes orientales plasmaron en la carta departamental. Veamos:

Artículo 6. Competencias exclusivas

I. El Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz tiene competencia para ejercer la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sobre las siguientes materias:

[...]

6. Educación en todas las áreas, niveles, ciclos y modalidades.

Artículo 41. La más alta función del Departamento

I. La educación es la más alta función del Departamento Autónomo de Santa Cruz [...].

II. Es responsabilidad del Gobierno Departamental Autónomo, a través de sus órganos, la definición de las políticas, planes y programas en Educación y Cultura, en todas las áreas (educación formal y educación alternativa), niveles (educación preescolar, educación primaria, educación secundaria, educación superior), ciclos y modalidades de educación en instituciones públicas, de convenio o privadas.

Artículo 45. Dirección Departamental de Educación

Para el cumplimiento de sus finalidades y el ejercicio eficiente de sus competencias en materia de educación preescolar, primaria y secundaria, el Ejecutivo Departamental cuenta con la Dirección Departamental de

Educación, cuyo titular es designado por el Gobernador de una terna elevada por el Servicio Civil Departamental, tras un proceso de selección que privilegie la formación académica, la experiencia docente y la excelencia profesional de cada postulante.

Artículo 46. Función administrativa

- I. Es responsabilidad del Ejecutivo Departamental, a través de la Dirección Departamental de Educación, el ejercicio de la función administrativa sobre todo el personal docente y administrativo de la educación fiscal en el Departamento Autónomo de Santa Cruz.
- II. La Dirección Departamental de Educación se encarga de la designación de todas las acefalías y creación de nuevos ítems, así como de la contratación y remoción de todo el personal docente y administrativo de la educación fiscal en el Departamento Autónomo de Santa Cruz, en concurrencia con los Gobiernos Municipales Autónomos.
- III. La Dirección Departamental de Educación es responsable de supervisar el cumplimiento de las políticas, planes y programas departamentales de educación y cultura en el Departamento, en las áreas, niveles (educación preescolar, educación primaria, educación secundaria, educación superior no universitaria), ciclos y modalidades de la educación pública, de convenio y privada.
- IV. La Dirección Departamental de Educación puede crear Direcciones Distritales de Educación en todos los municipios del Departamento Autónomo de Santa Cruz.

Artículo 47. Bonos e incentivos para docentes

- I. El Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz puede crear bonos e incentivos, que reconozcan los diferentes niveles de formación docente y que incentiven la realización de programas y proyectos de desarrollo educativo, con la finalidad de mejorar la calidad de la educación en el Departamento.

[...]

- III. Estos beneficios son adicionales al salario y los bonos o incentivos existentes a nivel nacional y que forman parte del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Al decir de las dos primeras disposiciones, la gestión educativa en Santa Cruz, por tanto, respondería a *competencias exclusivas departamentales*, incluyendo la administración de los recursos humanos y la definición de las políticas educativas. Vale decir que el gobierno departamental sería el que defina las líneas de acción a seguirse en la búsqueda de los objetivos y metas del sistema educativo.

Sabemos, por otro lado, que la Constitución ordena el sector educativo de otra manera: encomienda al nivel central del Estado, en términos de exclusividad competencial, la formulación y aprobación de las políticas del sistema de educación (artículo 298.II.17) y, adicionalmente, dispone que la gestión del sistema de educación se realice de forma concurrente entre el gobierno central y las entidades territoriales autónomas (cfr. artículo 299.II.2). Está claro, por ello, que la matriz constitucional de distribución de competencias no coincide con la de los artículos 6.6 y 41 de la norma cruceña, ante todo porque estos últimos le asignan la potestad legislativa y la definición de políticas al gobierno departamental,

contraviniendo, de ese modo, la naturaleza de la concurrencia competencial prevista en la Carta Magna. Las reglas estatutarias, en consecuencia, tendrán que adecuarse al marco constitucional, inscribiendo la educación entre las materias sometidas a competencias concurrentes.

En el ámbito institucional, el Estatuto crea la Dirección Departamental de Educación (DDE), encomendándole la gestión educativa de los niveles preescolar, primaria y secundaria, la que, respondiendo a un diseño semejante al beniano, funcionaría en base a tres ejes definitorios: (a) el titular de la DDE sería designado por el gobernador de una terna preparada por el Servicio Civil Departamental; (b) la DDE administraría los recursos humanos de la educación fiscal, tomando decisiones sobre las acefalías y nuevos ítem, pero con financiamiento del Tesoro General del Estado (cfr. artículo 47.III), y (c) supervisará, asimismo, el cumplimiento de las políticas, planes y programas departamentales de educación en todas las áreas, niveles, ciclos y modalidades.

Para el ámbito institucional, sabemos también que la Constitución no avanza criterio alguno, por lo que esta dimensión de la educación queda librada a la ley sectorial respectiva. De manera que el Estatuto *per se* no entraña inadecuación constitucional.

2.3.9 Salud

Recordemos una vez más que la Constitución asigna las competencias relacionadas con el sector salud en las mismas normas que las de la educación (artículos 298.II.17 y 299. II.2) y que, por mandato de ellas, las *políticas* del sistema de salud serán formuladas por el gobierno central, en tanto que la *gestión* del sistema, basada en legislación del nivel central, será reglamentada y ejecutada por las entidades territoriales subnacionales.

Ahora bien, frente a esta matriz de distribución de competencias, ¿qué diseño porta el Estatuto cruceño? Analicemos sus disposiciones:

Artículo 7. Competencias compartidas

I. En el marco de la legislación básica del Estado Nacional, el Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz tiene competencia de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias:

[...]

6. Salud, en concurrencia con los Gobiernos Municipales Autónomos.

Artículo 60. Salud pública departamental

- I. Para la atención directa y eficiente de la salud pública en el departamento, el Ejecutivo Departamental cuenta con el Servicio Departamental de Salud (SEDES), cuyo titular es designado por el Gobernador de una terna recomendada por el Servicio Civil Departamental, tras un proceso de selección que privilegie los méritos profesionales de cada postulante.
- II. El Servicio Departamental de Salud (SEDES) propone al Gobernador, la Política Departamental de Salud que debe ser aprobada por la Asamblea Legislativa Departamental. Asimismo, impulsa los planes, programas y proyectos que sean necesarios para mejorar las prestaciones del Sistema de Salud en el Departamento, aumentar su calidad y atender a las necesidades de la ciudadanía en esta materia.

Artículo 61. Función de administración

- I. Es responsabilidad del Ejecutivo Departamental, a través del Servicio Departamental de Salud (SEDES), la administración de todo el personal médico o administrativo de la salud en el Departamento Autónomo de Santa Cruz, en coordinación con los Directorios Locales Municipales.
- II. El Servicio Departamental de Salud (SEDES) se encargará de la designación de todas las acefalías y nuevos ítems, así como de la contratación y remoción de todo el personal médico y administrativo de la salud en el Departamento Autónomo de Santa Cruz, con la colaboración del Servicio Civil Departamental.

El artículo 7º no deja espacio alguno para la duda: la voluntad de los estatuyentes cruceños fue que la salud pública en el departamento oriental debería ser gestionada en el marco de *competencias compartidas* entre el Estado nacional y el gobierno departamental. Lo que no queda clara es la figura de la concurrencia municipal, inscrita dentro de la compartición de potestades señalada. Esta matriz de reparto de facultades, conceptualmente compleja en extremo, no está prevista en la Constitución. Conclusión inevitable por ello es que el Estatuto de Santa Cruz necesita introducir ajustes a su régimen de salud pública, pensando, ante todo, en la reclasificación de esta materia entre las *competencias concurrentes*.

Por su parte, los artículos 60 y 61 se encargan de formalizar la existencia del Servicio Departamental de Salud (SEDES), reservando para éste las tareas de formular la política departamental de salud, elaborar y ejecutar planes y proyectos sectoriales y administrar los recursos humanos involucrados. El diseño del SEDES es muy parecido al de la DDE, de suerte que la ausencia de previsiones constitucionales sobre la dimensión institucional evita, al menos por el momento, conflictos competenciales.

2.3.10 Recursos naturales

También la evaluación comparativa de los regímenes de los recursos naturales de la Constitución y del Estatuto cruceño se realizó prestando atención, primero, a la visión global que sobre la materia anima a cada uno de los códigos normativos, y después, contrastando las asignaciones competenciales dispuestas por ambos instrumentos.

2.3.10.1 Visión global

Antes de ingresar al análisis, resulta pertinente destacar aquí que, de los cuatro Estatutos departamentales estudiados, el Santa Cruz es el que más espacio y desarrollo legislativo le dedica a los recursos naturales, lo que, por supuesto, facilita la evaluación. Aprovechando la información entregada por el documento, se decidió buscar las discrepancias en este nivel de análisis a través de los mismos componentes privilegiados en el caso del Beni: (a) la propiedad de los recursos naturales; (b) la potestad para disponer de ellos, (c) los derechos de los pueblos, y (e) la participación social. Comparemos cada uno de estos componentes:

- (a) La Constitución, lo resaltamos en el análisis sobre el Beni, establece que las riquezas naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano (ver artículo 349), innovando de ese modo la, hasta febrero de 2009, doctrina dominante de la propiedad estatal de los recursos naturales. Frente a esta innovación, el Estatuto cruceño guarda un elocuente silencio, prefiere no asignar a nadie a ese dominio. La diferencia radica en que mientras para la Carta Magna

la propiedad es colectiva, en el Estatuto ésta desaparece. Podría resultar útil, en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, que el vacío estatutario fuese llenado, aunque debe dejarse dicho que ello no resulta de ningún modo imprescindible.

- (b) En el mismo artículo (Nº 349), la Ley Fundamental le encomienda al Estado la potestad de otorgar y reconocer derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales, lo que no está reconocido de ese modo en el Estatuto. Muy por el contrario, los artículos 86, 87 y 113 de la carta cruceña depositan en manos del gobierno departamental el poder de decisión sobre los recursos renovables y el desarrollo legislativo en el caso de las riquezas no renovables. Estas disposiciones estatutarias, al parecer, necesitan absorber ajustes de redacción para concordar con los mandatos constitucionales.
- (c) En relación a los derechos de los pueblos indígenas, la norma institucional de Santa Cruz “reconoce la autonomía de gestión de los pueblos indígenas para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en sus comunidades y tierras comunitarias de origen” (ver artículo 92). La aproximación del Estatuto en esta materia a la visión de la Constitución es notable, aunque sin llegar a coincidir plenamente, ya que la Carta Magna garantiza el ejercicio de dos derechos a los pueblos indígenas: al “uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio” (artículo 30.II.17) y a ser consultados, respetando sus normas y procedimientos, cuando el Estado u otro agente decida explotar recursos naturales en su territorio (artículos 30.II.15 y 352). De manera que, para fines de concordancia mayor, se sugiere que los estatuyentes cruceños evalúen la conveniencia de incorporar en el texto de la norma departamental el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa con ellos.

Identificadas las diferencias que, con la visión de los recursos naturales de la Constitución, tiene el Estatuto, corresponde comparar las matrices de distribución competencial de ambos documentos.

2.3.10.2 Matrices de distribución competencial

Para ingresar a la comparación de las matrices de distribución de competencias en los distintos sectores de recursos naturales, reproduzcamos la asignación primaria del Estatuto:

Artículo 6. Competencias exclusivas

I. El Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz tiene competencia para ejercer la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sobre las siguientes materias:

[...]

10. Agricultura y ganadería.

12. Suelos forestales y bosques.

13. Aprovechamiento forestal.

15. Medioambiente y equilibrio ecológico en la producción de bienes y servicios.

16. Uso sostenible de la diversidad biológica departamental y biotecnología.

17. Aprovechamiento hidráulico, hídrico e hidrológico, canales, regadíos, aguas minerales y termales, de interés departamental.

19. Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones, en el ámbito departamental.

21. Planificación, desarrollo e implementación de la política energética departamental.

41. Control del uso y asignación del espectro electromagnético departamental.

Artículo 7. Competencias compartidas

I. En el marco de la legislación básica del Estado Nacional, el Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz tiene competencia de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias:

[...]

11. Recursos naturales renovables, que no fueran de competencia exclusiva del Departamento.

12. Recursos naturales no renovables.

El diseño metodológico de este documento ha demostrado que el análisis comparativo de los *corpus juris* objeto de estudio se facilita prestando atención particularizada a los diferentes tipos de recursos naturales. Comencemos, por ello, con los numerales 12 y 13 del artículo 6 que acaba de transcribirse. Los estatuyentes cruceños decidieron que en Santa Cruz la administración de los suelos forestales y bosques y, derivados de ella, los aprovechamientos forestales estarían sujetos a *competencias departamentales exclusivas*. Bajo el paraguas de esta asignación primaria, y como consecuencia lógica de ella, más adelante el Estatuto establece rotundamente:

Artículo 110. Legislación Forestal

La Asamblea Legislativa Departamental aprobará una Ley Forestal que regulará el acceso y aprovechamiento sostenible de los suelos forestales y bosques del Departamento Autónomo de Santa Cruz, así como el sistema de cobro y distribución de patentes forestales.

Artículo 111. Concesión de suelos forestales y bosques

Conforme a la Ley Forestal, el Gobierno Departamental concesionará a personas naturales, jurídicas y a Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL), los suelos forestales y bosques como áreas georreferenciales para el aprovechamiento sostenible y exclusivo de los recursos forestales existentes, de acuerdo al Plan de Uso del Suelo.

Artículo 112. Entidad autárquica de regulación

La Ley forestal creará una entidad autárquica departamental con independencia técnica, administrativa y financiera para realizar labores de regulación, fiscalización y control del aprovechamiento forestal sostenible.

Estas normas estatutarias, ya lo sabemos, colisionan con el régimen constitucional, según el cual el Estado central es el responsable de reconocer derechos de aprovechamiento de los recursos forestales, dado que “los bosques naturales y los suelos forestales” tienen carácter estratégico (artículo 386). Esta visión de las cosas está plasmada en el artículo 298.II.7 de la Constitución, cuyo mandato señala que la política forestal y el régimen general de suelos, recursos forestales y bosques serán formulados y aprobados, en ejercicio de *competencias exclusivas*, por el nivel central del Estado.

Queda claro que las disposiciones estatutarias cruceñas de los recursos forestales son absolutamente incompatibles con el régimen constitucional, por lo que no podrán evitar modificaciones sustanciales. La orientación de éstas, empero, según vimos, dependerá en medida no desdeñable del alcance final que se dé al régimen general y a los regímenes particulares o departamentales.

En el área del medioambiente y la biodiversidad, el Estatuto de Santa Cruz plantea conflictos competenciales similares a los forestales. El artículo 6, a través de sus numerales 15 y 16, clasifica el medioambiente y el “uso sostenible de la diversidad biológica departamental” también entre las competencias departamentales exclusivas, abriendo así la puerta para que en el artículo 93 la existencia de la ley departamental del medio ambiente quede formalizada. Empero, contrariando la visión estatutaria, la Carta Magna prevé que la formulación y la aprobación de la “política general de biodiversidad y medio ambiente” sólo podrán llevarse adelante en el ámbito del nivel central del Estado, lo mismo que el régimen general de ambas áreas (artículos 298.I.20 y 298.II.6). De modo que las disposiciones estatutarias no podrán aplicarse en la práctica mientras subsista la normativa constitucional, aunque no debe perderse de vista que, también en estas áreas, el curso futuro de los acontecimientos dependerá de cómo queden circunscritos los conceptos de regímenes y políticas generales.

Toca el turno a los recursos hídricos. Según el Estatuto, el “aprovechamiento hidráulico, hídrico e hidrológico”, la construcción de “canales y regadíos”, así como el aprovechamiento de “aguas minerales y termales de interés departamental” son asuntos que el gobierno departamental regulará y autorizará en ejercicio de competencias exclusivas departamentales (artículo 6.17), poniendo de manifiesto una vez más la tendencia a trasladar al nivel intermedio la administración de los recursos naturales, sin importar las especificidades de cada uno de los rubros.

La Constitución, por su parte, eleva a primer orden el carácter estratégico de los recursos hídricos y ordena, en base a esa valoración, que las decisiones fundamentales sobre estos se adopten en el nivel central. Vimos páginas atrás que si bien el artículo 298. II.5 de la Ley Fundamental, al igual que en los bosques y el medio ambiente, enlista el régimen general de recursos hídricos entre las *competencias exclusivas* del nivel central, en este caso no admite interpretaciones extensivas sobre la existencia de un *régimen general* y de *regímenes particulares* (departamentales), en plural, porque sus normas especializadas cierran la posibilidad de cruzar competencias territoriales para la gestión de los recursos hídricos. Esta rigidez mayor se desprende de los artículos de la Constitución 373, que los califica como recursos estratégicos, y 374 y 375, que entregan al Estado la gestión y regulación del uso del agua. Esta visión estrategista queda reforzada por el hecho de que el texto constitucional no introduce pautas para diferenciar los recursos hídricos nacionales de los de interés departamental o municipal. Así pues, existen suficientes argumentos que inducen a pensar que el artículo 6.17 del Estatuto de Autonomía de Santa Cruz tendría que ser reubicado, adecuándose al régimen constitucional, o quizás eliminado.

Continuando con el análisis del régimen cruceño de los recursos naturales, toca evaluar la situación de las telecomunicaciones. Si se aplicara el Estatuto con su redacción actual, el gobierno departamental tendría plenos poderes para decidir y regular sobre los servicios de

telefonía fija, móvil y telecomunicaciones en el ámbito departamental, y también para “asignar el espectro electromagnético departamental” y controlar su uso, todo ello porque los numerales 19 y 41 del tantas veces citado artículo 6 de la norma cruceña incluye estas materias en el catálogo de competencias departamentales exclusivas. Esta clasificación justificaría, no es impropio recordarlo una vez más, la existencia de una ley departamental de telecomunicaciones.

Pero, ¿qué dispone al respecto la Constitución? En su artículo 298.II, que aglutina a las *competencias exclusivas* del nivel central, figuran las siguientes dos materias: (i) “Régimen general de las comunicaciones y las telecomunicaciones” (numeral 2) y (ii) “Recursos naturales estratégicos, que comprende [...] **espectro electromagnético** [...]” (numeral 4). Es obvio que estas dos reservas competenciales de la Carta Magna contradicen las previsiones del Estatuto, anunciándonos que estas últimas no podrán entrar en vigencia sin las adecuaciones necesarias. Así las cosas, cabe una segunda interrogante: ¿qué orientación deberán tener los ajustes que se introduzcan al texto estatutario? La respuesta no sería completa si no se tomara en cuenta que la Constitución, en su artículo 299.I.2, ordena también que los “Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones” sean gestionados en el marco de competencias compartidas entre el Estado y las entidades territoriales autónomas, y en su artículo 299.II.6, que la asignación de frecuencias electromagnéticas responda a *competencias concurrentes*. De manera que las modificaciones al Estatuto podrían ser pensadas en función de la existencia legítima de la legislación departamental de desarrollo en materia de telecomunicaciones, o al menos de los servicios.

Pasando a otro rubro, llaman la atención las formas utilizadas por el documento cruceño en los capítulos referidos a hidrocarburos y minería.

SECCIÓN PRIMERA DE LOS HIDROCARBUROS

Artículo 114. Atribuciones del Ejecutivo Departamental

- I. El Ejecutivo Departamental, a través de su correspondiente Secretaría Departamental, controlará y fiscalizará la producción de hidrocarburos líquidos y gaseosos que se realice en el Departamento [...].
- II. Del mismo modo, desarrollará la normativa nacional sectorial para su aplicación en el territorio departamental, y elaborará y ejecutará la política departamental del sector hidrocarburos.

SECCIÓN SEGUNDA DE LA MINERÍA Y LA SIDERURGIA

Artículo 118. Atribuciones del Ejecutivo Departamental

- I. El Ejecutivo Departamental, a través de la Secretaría Departamental correspondiente, elaborará y ejecutará la política departamental de minería y siderurgia en el marco de la legislación vigente, desarrollando la normativa aplicable y fiscalizando las actividades de esta industria que se desarrollen en el territorio departamental.

La redacción de estas disposiciones, ciertamente, plantea dos cuestiones de fondo: por un lado, ambos textos hablan de *desarrollar la normativa nacional sectorial*, dando así un tratamiento a ambas materias similar al de *competencias compartidas*, que son las únicas que separan la legislación base de la de desarrollo. Esta visión del Estatuto parece quedar confirmada cuando se repara en el hecho de que su artículo 7.I.12 incluye los recursos

naturales no renovables precisamente entre las competencias compartidas. La segunda cuestión de fondo radica en que las dos normas cruceñas autorizan la elaboración y aprobación de políticas departamentales de hidrocarburos y minería.

El régimen constitucional de los combustibles fósiles, revisado ya en el capítulo del Beni, se basa en el artículo 298.I.18 de la Carta Magna, cuyo mandato central establece que los hidrocarburos están sujetos a *competencias privativas* e intransferibles del nivel central. Esta asignación competencial se traduce en el terreno operativo en la potestad de definir la política de hidrocarburos, formalizada por el artículo 360 de la misma Ley Fundamental. El contraste entre ambas visiones no ofrece dudas: la cláusula 114 del Estatuto difícilmente podrá ser llevada a la práctica con fuerza vinculante para los actores involucrados en el sector.

La definición de la política energética, en el estado actual del desarrollo boliviano, es una cuestión íntimamente ligada a la de los hidrocarburos, lo que parece quitar sustento real al numeral 21 del artículo 6.I del Estatuto, según cuyo texto la “planificación, desarrollo e implementación de la política energética departamental” sería definida, con un rango de exclusividad, por el gobierno de Santa Cruz. Esta disposición no sólo colisiona con el régimen de hidrocarburos, sino que tampoco podrá encontrar conciliación con la norma 378.II de la Constitución, cuyo mandato señala que la cadena productiva energética es facultad privativa del Estado. De suerte que, sin abundar en mayores argumentaciones, parece claro que la citada cláusula 6.I.21 de la norma cruceña, por decir lo menos, necesita adecuar su texto a los parámetros constitucionales.

La minería revela asimismo una situación semejante a la de los hidrocarburos: la Ley Fundamental deja a estos yacimientos bajo los poderes de decisión exclusivos del nivel central (artículo 298.II.4), incluida la política minera, cuya dirección, por mandato del artículo 369.III, es responsabilidad del Estado. De manera que, al parecer, tampoco la norma 118 del Estatuto estaría exenta de obstáculos y conflictos constitucionales.

En el campo de los recursos naturales renovables, los legisladores cruceños decidieron que las reglas de funcionamiento y las políticas dirigidas a orientar la “agricultura y ganadería” serían, como en los casos anteriores, definidas por el gobierno departamental, ejerciendo para ello competencias exclusivas (artículo 6.10). Esa decisión, empero, entra en contradicción con la cláusula 299.II.16 de la Constitución que, como sabemos, proyecta sobre las actividades agropecuarias, caza y pesca el manto de las competencias concurrentes, lo que, sin mayores disquisiciones, nos muestra que la asignación competencial del Estatuto requiere, efectivamente, ajustes. La ampliación a la caza y pesca parece ser una línea de las modificaciones y, por supuesto, su reubicación entre las materias sometidas a concurrencias competenciales.

Finalmente, ¿cuál la situación de los “recursos naturales renovables, que no fueran de competencia exclusiva del Departamento” y de los “recursos naturales no renovables” enlistados por el Estatuto entre las *competencias compartidas*? (ver artículo 7.I.11 y 12). Como se recordará, ambas fueron inscritas en la tabla de competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente⁹¹, porque la Constitución contiene un régimen particular para cada

91 Ver *supra* p. 176.

uno de los recursos naturales, al menos para los principales. No las considera, en suma, como una materia competencial propiamente dicha. De suerte que una línea sencilla de adecuación podría consistir en suprimir la cláusula 7.I.12 y reubicar a la 7.I.11 entre las competencias concurrentes.

2.3.11 Tierra

El régimen de la tierra del Estatuto de Autonomía de Santa Cruz, al igual que su homólogo beniano, fue concebido para que las decisiones fundamentales en la materia sean adoptadas por las autoridades cruceñas. Por ello es que, desgajando de la asignación competencial exclusivista, desarrolla normas específicas y perfila un componente institucional casi completo. Veamos:

Artículo 6. Competencias exclusivas

I. El Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz tiene competencia para ejercer la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sobre las siguientes materias:

[...]

9. Tierra.

Artículo 102. Ley de Tierras

El derecho propietario sobre la tierra, la regularización de los derechos, la distribución, redistribución y administración de las tierras en el Departamento de Santa Cruz es responsabilidad del Gobierno Departamental y estará regulado mediante una Ley Departamental aprobada por la Asamblea Legislativa Departamental.

Artículo 103. Derechos y seguridad jurídica sobre la tierra

I. Se reconoce y protege la propiedad privada sobre la tierra en el Departamento Autónomo de Santa Cruz, sea de manera colectiva o individual, siempre que cumpla una función social y función económico-social.

II. Se reconoce, protege y respeta el derecho de los pueblos indígenas oriundos del Departamento Autónomo de Santa Cruz sobre sus Tierras Comunitarias de Origen

[...]

IV. Los tamaños, características y parámetros de cumplimiento de la función social y función económico-social, para cada forma de propiedad agraria, serán establecidos por Ley Departamental.

Artículo 105. Reagrupamiento, distribución y redistribución de tierras

El Gobierno Departamental, a través del Instituto Departamental de Tierras (IDT), aplicará procesos de reagrupamiento, distribución y redistribución de tierras para evitar la aparición de fenómenos de minifundio improductivo, en los casos que corresponda, con la autorización del Consejo Agrario Departamental (CAD), en coordinación con los Gobiernos Municipales Autónomos.

Artículo 106. Consejo Agrario Departamental

I. Se crea el Consejo Agrario Departamental (CAD), como el organismo conformado por todos los actores de la realidad productiva y rural del Departamento, junto a las autoridades correspondientes del Ejecutivo Departamental, para la recomendación, seguimiento y fiscalización, de manera consensuada, de las políticas sobre la tierra en el Departamento.

- II. La Ley Departamental de Tierras establecerá el número de miembros del Consejo Agrario Departamental y las organizaciones a las que representan.
- III. La representación en el Consejo Agrario Departamental será paritaria entre el Ejecutivo Departamental y los actores de la realidad productiva y rural del Departamento.
- IV. Los comisionados serán acreditados por el Gobernador, a solicitud de las máximas autoridades de las instituciones que integran la el Consejo Agrario Departamental.
- V. El Gobernador preside el Consejo Agrario Departamental (CAD).

Artículo 107. Instituto Departamental de Tierras (IDT)

- I. El Instituto Departamental de Tierras es una institución descentralizada del Ejecutivo Departamental, bajo la tuición del Secretario Departamental que corresponda, y es responsable de la ejecución del saneamiento de la propiedad agropecuaria, regularización de derechos de propiedad de la tierra y aplicación de las políticas de tenencia, dotación, adjudicación, distribución y expropiación de tierras en el Departamento Autónomo de Santa Cruz.
- II. La máxima autoridad ejecutiva del Instituto Departamental de Tierras será designada por el Gobernador de una terna propuesta por el Consejo Agrario Departamental [...].

Artículo 108. Tierras fiscales dentro del Departamento

- I. Las tierras fiscales dentro del territorio departamental, que hayan sido declaradas disponibles, serán dotadas, adjudicadas, concesionadas, distribuidas y redistribuidas por el Ejecutivo Departamental de Santa Cruz, quien deberá tomar en cuenta la capacidad de uso mayor del suelo y su vocación productiva, de acuerdo al Plan de Uso del Suelo (PLUS) y las modalidades de distribución determinadas por el Consejo Agrario Departamental (CAD).

Artículo 109. Títulos Agrarios

El Gobernador firmará todos los Títulos Agrarios que acrediten la propiedad sobre la tierra y se encuentren dentro de la jurisdicción del Departamento Autónomo de Santa Cruz, los que, de acuerdo a principios constitucionales, causan estado y son irrevisables, salvo por la autoridad judicial competente, permitiendo su inscripción en el Registro de Derechos Reales.

Se trata, en efecto, de un sistema delineado para que el proceso de toma de decisiones sobre la materia no salga en ningún caso de la jurisdicción departamental. Replicando el método usado en el capítulo del Beni, sus componentes centrales pueden ser resumidos en:

2.3.11.1.a

La gestión de la tierra en el departamento de Santa Cruz respondería a competencias exclusivas departamentales, incluyendo las tierras de los pueblos indígena originario campesinos (artículos 6.I.9, 102 y 103).

2.3.11.2.a

El gobierno departamental tiene facultades suficientes para definir el derecho propietario, la regularización de esos derechos y administrar, distribuir y redistribuir las tierras en general, y particularmente las tierras fiscales en el departamento. Para ello:

- (i) la Asamblea Legislativa Departamental aprobará la ley departamental de tierras;

- (ii) el Ejecutivo Departamental administrará, distribuirá y redistribuirá las tierras; verificará el cumplimiento de la función económico-social de los predios y suscribirá los títulos ejecutoriales de las propiedades agropecuarias (artículos 102, 108 y 109);
- (iii) el gobierno departamental podrá llevar adelante procesos de “reagrupamiento y redistribución de tierras para evitar la aparición de fenómenos de minifundio improductivo” (artículo 105).

2.3.11.3.a

El Ejecutivo Departamental es el que verifica las “características y parámetros de cumplimiento de la función social y función económico-social”, conforme a las disposiciones de la Ley Departamental de Tierras (artículo 103.IV).

2.3.11.4.a

El Estatuto crea dos órganos para llevar a cabo la gestión de la tierra:

- (i) el Consejo Agrario Departamental (CAD), como instancia consultiva y fiscalizadora de las políticas sectoriales, integrada “por todos los actores de la realidad productiva y rural del Departamento” (artículo 106), y
- (ii) el Instituto Departamental de Tierras (IDT), brazo técnico operativo del Ejecutivo Departamental para el saneamiento agrario y la implementación de las políticas departamentales en las áreas de la administración, distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras (artículo 107).

Todas y cada una de estas disposiciones estatutarias hablan un lenguaje totalmente diferente al de la Carta Magna, generando un escenario de incompatibilidad completa. Veamos el correlato constitucional de cada uno de los puntos anteriores:

2.3.11.1.b

El artículo 298.I.17 de la Constitución determina que la política general de tierras y todo lo referido a su titulación se decidirá en el nivel central del Estado en ejercicio de competencias privativas. Pero no sólo eso: el Estado central, haciendo uso de sus competencias exclusivas, también diseñará y aprobará el régimen de la tierra (artículo constitucional 298.II.38). La Constitución, en consecuencia, no deja espacio para la aplicación de los artículos 6.I.9, 102 y 103 del Estatuto.

2.3.11.2.b

Los artículos 172.27, 298.I.17, 298.II.38, 393 y 404 de la Constitución desautorizan absolutamente las provisiones de las cláusulas 102, 105, 108 y 109 del Estatuto. Repitiendo aquí el breve análisis realizado en el apartado sobre el Estatuto beniano, sabemos ya que la nueva ley de tierras del país será sancionada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, así fuere en calidad de ley de bases, y que el Órgano Ejecutivo del nivel central es el único autorizado para administrar, distribuir y redistribuir tierras en todas y cada una de las jurisdicciones departamentales, manteniéndose, por ello, en manos del presidente del Estado la otorgación de los títulos ejecutoriales agrarios. De manera que no parece existir soporte constitucional para intentar poner en vigencia los artículos del Estatuto citados.

2.3.11.3.b

Al decir de los artículos 393 y 401 de la Constitución, la verificación del cumplimiento de la función económico-social es atribución reservada para el Estado central. En consecuencia, la cláusula 103.IV del Estatuto cruceño no podrá aplicarse en la práctica con validez legal y legitimidad.

2.3.11.4.b

En el ámbito institucional sólo debe dejarse constancia aquí que: (i) el CAD, en realidad, fue creado por la Ley INRA, la que establece sus atribuciones específicas, y que (ii) el artículo 404 de la Constitución invalida completamente la creación del IDT dispuesta por el artículo 107 del Estatuto.

En suma, todo parece indicar que el régimen de la tierra del Estatuto de Santa Cruz tendrá que incorporar severas modificaciones, especialmente sus artículos 6.I.9, 102, 103, 105, 107, 108 y 109, algunos de los cuales, incluso, podrían ser eliminados.

2.3.12 Servidores públicos

El Estatuto de Santa Cruz es, de los cuatro estudiados, el que mejor y con más detalles dibuja un sistema para la gestión de los recursos humanos del gobierno departamental.

Conozcamos sus normas:

Artículo 7. Competencias compartidas

I. En el marco de la legislación básica del Estado Nacional, el Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz tiene competencia de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias:

[...]

9. Régimen jurídico de la administración pública y del régimen estatutario del funcionario público.

Artículo 132. Disposiciones generales

- I. Todas las mujeres y hombres que pasen a formar parte del Departamento Autónomo de Santa Cruz en calidad de servidores públicos deberán ser escogidos tras un proceso de selección de personal público y transparente a cargo del Servicio Civil Departamental que tome en cuenta la formación académica, experiencia e idoneidad para el cargo.
- II. Están excluidos de este alcance, los servidores públicos del Departamento Autónomo de Santa Cruz hasta el tercer nivel jerárquico inclusive.

Artículo 133. Creación, atribuciones, tuición y estructura

- I. Se crea el Servicio Civil Departamental como la unidad autárquica especializada del Departamento Autónomo de Santa Cruz para la administración de su personal.
- II. Son atribuciones del Servicio Civil Departamental:
- a) En coordinación con los Secretarios del Ejecutivo Departamental elaborar los Manuales de Funciones y Clasificadores de Puestos.
 - b) Establecer los requisitos que deben cumplir los aspirantes a servidores públicos del Departamento Autónomo de Santa Cruz y dirigir los procesos de selección y contratación de los mismos.
 - c) Proponer al Gobernador las mejores prácticas y políticas para la administración del personal del Departamento Autónomo de Santa Cruz.

- d) Proponer al Gobernador un Plan de Capacitación del Personal para que desarrolle con más eficiencia sus funciones.

[...]

- IV. El Servicio Civil Departamental estará bajo la tuición directa del Gobernador y su Director será seleccionado por la Asamblea Legislativa Departamental, tras un proceso público, por dos tercios de votos de los miembros presentes.
- V. Una Ley de la Asamblea Legislativa Departamental desarrollará la estructura, atribuciones específicas y procedimientos de trabajo del Servicio Civil Departamental.

Los estatuyentes cruceños, pensando seguramente en la utilidad del llamado Estatuto del Funcionario Público, decidieron que las normas relativas a los servidores públicos serán definidas en el marco de *competencias compartidas*, vale decir, a partir de una ley básica sancionada por el nivel central. Como sabemos, esta asignación competencial es absolutamente válida puesto que la Constitución no incluye esta materia en los catálogos de distribución de competencias. Y, por otro lado, la creación del Servicio Civil Departamental, incluidas sus atribuciones, no parece plantear contradicción alguna con el capítulo de la Constitución dedicado a las servidoras y servidores públicos.

Una conclusión fluye con facilidad sobre el particular: la vigencia práctica de las disposiciones estatutarias transcritas dependerá únicamente de la voluntad política del gobierno departamental que resulte electo en Santa Cruz el próximo mes de abril.

2.3.13 Participación y control social

Otra de las innovaciones aportadas por la nueva Constitución radica en la institucionalización de la “participación y control social”, entre cuyos fundamentos y metas figura la necesidad de transparentar el uso y administración de los recursos públicos, lo cual, a la postre, fortalecerá la lucha contra la corrupción. Visto así el tema, ¿qué prevé sobre él el Estatuto cruceño?:

Artículo 71. Mecanismo de Control Social

- I. Bajo el nombre de Mecanismo de Control Social, créase un mecanismo de control ciudadano y participación social, con el objeto de que la sociedad civil pueda participar, conocer, supervisar y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas departamentales y los procesos participativos de la toma de decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social.
- II. Las facultades y atribuciones del Mecanismo de Control Social serán normadas por Ley Departamental.

Artículo 72. Conformación

El Mecanismo de Control Social está conformado por representantes de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, con personalidad jurídica reconocida en el Departamento Autónomo de Santa Cruz.

Estos artículos nos transmiten tres ideas importantes, que luego de resumirlas deben ser contrastadas con el mandato constitucional.

- (a) El Estatuto institucionaliza la participación y control social con el nombre de *mecanismo de control social*.
- (b) Una ley departamental definirá las facultades y atribuciones del mecanismo.
- (c) La ley departamental, en todo caso, deberá considerar como mínimo el siguiente alcance del mecanismo de control social:
 - (i) participar, conocer, supervisar y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas departamentales y los procesos participativos de la toma de decisiones;
 - (ii) acceder a la información de las diferentes instancias sometidas a control social.

La primera idea, es decir, la de abrir canales para la intervención regulada y tasada de la sociedad civil organizada en la gestión pública, ofrece un punto de partida común con la Constitución, que a la postre posibilitará dejar atrás las diferencias que pudieran existir o surgir entre ambas normativas.

La existencia de la ley departamental se torna controvertida porque el artículo 241.IV de la Constitución prevé asimismo que será una ley del nivel central la que establecerá el marco general para el ejercicio del control social. Queda excluida, al parecer, la posibilidad de que la ley cruceña pueda desligarse de las definiciones del Estado central. Tal parece que el punto de coincidencia podría encontrarse en el marco de competencias compartidas, es decir, separando la ley base nacional del desarrollo legislativo departamental.

El alcance que el Estatuto le acuerda al denominado mecanismo de control social se encuentra muy por detrás de las funciones que el artículo 242 de la Constitución le asigna a la participación y control social. Así, por ejemplo, esta última autoriza a la sociedad civil a “participar en la formulación de las políticas de Estado” (artículo 242.1), atribución que no ofrece duda porque emana de una fórmula concreta e inequívoca, bien distinta, por cierto, de la redacción estatutaria, que parece reducir la participación al ámbito de la supervisión y evaluación de los resultados e impactos de las políticas públicas departamentales.

Resumiendo, todo parece indicar que los artículos 71 y 72 del Estatuto de Santa Cruz requieren algunos ajustes, inspirados en el marco constitucional mencionado, y tendientes a completar la coincidencia macro sobre la participación y el control social.

2.3.14 Seguridad ciudadana

En las condiciones concretas actuales del país, la violencia social creciente, las amenazas y atentados contra la vida y el patrimonio de las personas y las manifestaciones de la delincuencia cada vez más agresivas figuran, seguramente, entre los problemas que atraen la atención y los temores de la población. La eficiencia de las respuestas que a esos problemas debe dar el nuevo Estado boliviano depende en gran medida de una adecuada distribución de competencias y obligaciones entre los diferentes niveles territoriales de gobierno y, por supuesto, de la coordinación entre ellos. Teniendo en mente esta realidad, reproduzcamos el régimen estatutario cruceño sobre seguridad ciudadana:

Artículo 7. Competencias compartidas

- I. En el marco de la legislación básica del Estado Nacional, el Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz tiene competencia de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y función ejecutiva, sobre las siguientes materias:

[...]

3. Régimen de protección de personas y bienes, y mantenimiento del orden público.

CAPÍTULO CUARTO RÉGIMEN DE SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 67. Responsabilidad prioritaria del Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz

La Seguridad Ciudadana de todos los habitantes y estantes en el Departamento Autónomo de Santa Cruz es una responsabilidad prioritaria del Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz, que ejecutará las acciones y medidas necesarias para garantizarla, **en concurrencia** con el Estado Nacional, los Gobiernos Municipales Autónomos, la Policía Nacional y el Consejo Departamental de Seguridad Ciudadana.

Artículo 68. Apoyo a la Policía Nacional

- I. La Policía Nacional, a través de su Comando Departamental, ejecutará un Plan Departamental de Seguridad Ciudadana, que deberá ser aprobado por el Gobierno Departamental y que podrá ser apoyado financieramente por todos los niveles de gobierno.
- II. Estos aportes serán ejecutados por las correspondientes administraciones en el marco de los convenios que se suscriban, anualmente, con la Policía Nacional para la ejecución del Plan Departamental de Seguridad Ciudadana.

Artículo 69. Organismo de Seguridad Departamental

- I. El Gobierno Departamental, en coordinación con la Policía Nacional, gestionará, mediante Ley Departamental, la creación de un organismo de seguridad, que tendrá las siguientes atribuciones:
- a) La seguridad y defensa de la sociedad, y el resguardo de las autoridades departamentales y de los bienes públicos del Departamento Autónomo de Santa Cruz.
 - b) Lucha contra el crimen en coordinación con el Fiscal de Distrito del Departamento.
 - c) Control y supervisión del tráfico en las carreteras del Departamento Autónomo de Santa Cruz.
 - d) Mantenimiento del orden público en los casos que sea requerido.
 - e) Ejecución del Plan Departamental de Seguridad Ciudadana, aprobado por el Gobierno Departamental.
- II. Estas acciones serán ejecutadas en coordinación con la Policía Nacional y la Gendarmería de los Gobiernos Municipales.

A todas luces, se trata de un régimen complejo y poco claro, cuyos ejes definitorios podrían resumirse en los siguientes términos:

- (a) El “régimen de protección de personas y bienes” y el “mantenimiento del orden público”, o, lo que es lo mismo, la seguridad ciudadana, se definirían en Santa Cruz en el marco de *competencias compartidas*, según el artículo 7.I.3 del Estatuto. Pero si prestásemos atención al artículo 67 del mismo documento, parecería que las acciones y medidas necesarias para garantizar la tranquilidad ciudadana serían adoptadas por el gobierno departamental en *conurrencia* con el nivel central del Estado y los gobiernos municipales. Evidentemente no existe concordancia entre ambas disposiciones del Estatuto.
- (b) El gobierno departamental, al abrigo del artículo 68.I, siempre del Estatuto, tendría facultades para diseñar y aprobar el Plan Departamental de Seguridad Ciudadana, que será ejecutado por el Comando Departamental de la Policía boliviana. La ejecución presupuestaria de ese plan, sin embargo, estará a cargo de la gobernación cruceña (ver artículo 68.II).
- (c) El gobierno de Santa Cruz creará, mediante ley departamental, un “organismo de seguridad” que, entre otras cosas, ejecutará el plan departamental mencionado en el inciso anterior (artículo 69.I). A estas alturas, resulta difícil diferenciar los roles que corresponderían al Comando Departamental de la Policía y al nuevo organismo de seguridad.

Frente a estas disposiciones estatutarias, la Constitución, a través del artículo 299.II.13, cataloga la *seguridad ciudadana* entre las *competencias concurrentes*, sintonizándose de ese modo con el artículo 67 del Estatuto e invalidando, en paralelo, al 7.I.3. Esta doble relación parece mostrar el sentido de la adecuación constitucional en este tema: la norma cruceña tendría que reafirmar la condición de *conurrencia competencial* para la gestión de la seguridad ciudadana, lo que implica la eliminación o reubicación de su cláusula 7.I.3.

Y en relación al organismo de seguridad cruceño, su concepción y creación parecen encontrarse en dirección contraria a la del artículo 298.I.6 de la Carta Magna, que le encomienda al gobierno central hacerse cargo privativamente de la “seguridad del Estado [...] Fuerzas Armadas y Policía boliviana”. Decimos en dirección contraria porque ninguna de las competencias exclusivas departamentales enlistadas en el artículo 300 de la Constitución podría servir de soporte para la creación, por el gobierno departamental, de un organismo que escape a la reserva privativa del citado artículo 298.I.6. Así pues, ante la ausencia de mayores elementos de juicio en el Estatuto de Santa Cruz, las contradicciones con la Ley Fundamental inducen a recomendar que los estatuyentes orientales evalúen la eliminación del cuestionado artículo 69 de su Estatuto.

2.3.15 Resumen de adecuaciones

Tabla 11
Santa Cruz: Resumen de adecuaciones

Tema	Artículos	Sugerencia
1. Organización territorial		
1. Autonomías indígenas	161 a 164	Remitir las AIOC sólo a las normas de la Constitución
2. Regiones	No existe (n.e.)	Incluir región en la organización territorial de Santa Cruz
3. Competencias municipales	167	Eliminar el catálogo de competencias municipales
2. Órganos del gobierno departamental		
1. Asambleístas de pueblos indígenas	18.II	Elegir según sus normas y procedimientos propios
2. Paridad y alternancia de género	18.VI	Añadir la alternancia de género en listas de candidatos
3. Gobernador es representante del Estado	27	Suprimir porque el gobernador no representa al Estado
4. Reelección del gobernador	28.I	Adecuar texto a reelección continua.
5. Suplencia del gobernador	28.VI	Añadir que el vicegobernador es miembro de la Asamblea. Convocatoria a elecciones si no se cumplió medio mandato
6. Inmunidad y privilegios procesales	30, 31 y 32	Eliminar
7. Listas separadas	n.e	Añadir artículo o disposición expresa
3. Catálogos competenciales		
1. Competencias de ejecución	8.I	Eliminar o adecuar a los artículos 297.3 y 299.II de la CPE
2. Exceso conceptual y competencial	8.II	Eliminar el párrafo por ser inconstitucional
4. Competencias sin respaldo de la CPE*		
1. Régimen laboral y seguridad social	7.I.8	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
2. Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones	6.I.19	Modificar por ser competencia compartida
3. Protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público	7.I.3	Modificar por ser competencia concurrente
4. Medios de comunicación, con el fin de garantizar la libertad de prensa	7.I.10	No se encuentra catalogada como tal en la CPE
5. Productos farmacéuticos	8.I.7	No se encuentra catalogada como tal en la CPE
6. Crédito, banca y seguros	8.I.1	Eliminar por ser competencia privativa del nivel central
7. [...] Política energética departamental	6.I.21	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
8. Estadísticas departamentales oficiales	6.I.43	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
9. Desarrollo integral de pueblos indígenas	7.I.1	Eliminar por corresponder a autonomías indígenas
10. Asistencia sanitaria de seguridad social	8.I.3	No se encuentra catalogada como tal en la CPE
11. Registro civil	8.I.11	Eliminar por ser competencia privativa del nivel central
12. Licencias a servicios departamentales	6.I.18	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
13. Cooperativas que desarrollen sus actividades en el departamento	6.I.33 y 85.III	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
14. Defensa del consumidor	6.I.27	Eliminar por ser competencia exclusiva municipal
15. Límites provinciales y municipales	6.I.42	Eliminar por ser competencia exclusiva municipal
16. Propiedad intelectual e industrial	8.I.4	No se encuentra catalogada como tal en la CPE
17. Sistema penitenciario	8.I.9	No se encuentra catalogada como tal en la CPE
18. Aeropuertos internacionales [...] en el territorio del departamento	8.I.5	Eliminar por ser competencia privativa del nivel central
19. Participar en sector público económico	8.I.2	No se encuentra catalogada como tal en la CPE

Tabla 11 (Continuación)

Tema	Artículos	Sugerencia
5. Régimen electoral		
1. Asignación competencial	6.I.2 y 154	Modificar por ser competencia compartida, y Añadir concordancias con la legislación base
2. Base jurídica de procesos electorales	156.I	Adecuar a CPE y eliminar última frase
3. Nomenclatura institucional	153 y conexos	Adoptar nomenclatura constitucional
4. Organización y funcionamiento del Tribunal Electoral Departamental	154.II y 156	Adecuarse al artículo 205.II de la Constitución
5. Composición y nombramiento	155	Adecuarse al artículo 206.V de la Constitución
6. Control fiscal	33	Adecuar a CPE y a disposiciones de la ley orgánica
7. Designación en el departamento de personal de entidades del nivel central	34	Adecuar a la definición y alcance de competencias
8. Servicios de justicia		
1. Principio de unidad jurisdiccional	141.I	Adecuar al principio del pluralismo jurídico de la CPE
2. Ley de Organización Judicial	141 y 144.II	Adecuar a CPE o suprimir la ley departamental
3. Nomenclatura institucional	140, 144 y otros	Adecuar a nueva nomenclatura institucional
4. Designación de vocales y jueces	144.I y II	Adecuar a los artículos 184.5 y 195.7 y 8 de la CPE
5. Tiempo de mandato de vocales	144.III	Adecuar al tiempo señalado en el artículo 183 de la CPE
6. Pérdida de mandato jueces	144.III	Suprimir el procedimiento para enjuiciar a los vocales
7. Jurisdicción indígena originaria	n.e.	Añadir la jurisdicción indígena originaria
8. Consejo de la Magistratura	149 a 152	Adecuar a los artículos 193, 194 y 195 de la Constitución
9. Ministerio Público		
a) Asignación competencial	146	Modificar por ser competencia exclusiva del nivel central
b) Régimen departamental	145 a 148	Adecuar a los artículos 225 a 228 de la CPE
10. Defensoría del Pueblo	139	Complementar con mandato del artículo 218.II de la CPE y concertar la gestión autónoma de la entidad
9. Régimen fiscal y presupuesto		
1. Recursos departamentales	122 c)	Eliminar la última frase del inciso c)
2. Cuentas fiscales	125	Suprimir o adecuar al artículo 330.V de la CPE
3. Deuda pública	134	Añadir autorización de Asamblea Legislativa Plurinacional y requisitos del Sistema de Tesorería y Crédito Público
10. Educación	6.I.6 y 41	Catalogar como competencia concurrente y ajustar texto
11. Salud	7.I.6 y 60	Catalogar como competencia concurrente y ajustar texto
12. Recursos naturales		
1. Propiedad de recursos naturales	n.e.	Añadir un artículo para concordar con el 349 de la CPE
2. Administración de recursos naturales	86, 87 y 113	Adecuar al artículo 349 de la Constitución
3. Derecho de PIO a la consulta previa	n.e.	Adecuar a los artículos 30.II.17 y 352 de la CPE
4. Recursos forestales	6.I.12, 6.I.13 y 110 a 112	Adecuar a la CPE y al régimen forestal que se apruebe
5. Medio ambiente	6.I.15, 6.I.16	Concertar si será competencia compartida o concurrente
6. Recursos hídricos	y 93	Eliminar o concertar una catalogación especial
7. Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones	6.I.17	Adecuar a los artículos 298.II.4 y 299.I.2 de la CPE
8. Hidrocarburos	6.I.19 y 41	Suprimir por ser competencia privativa del nivel central
9. Política energética departamental	114 y 7.I.12	Adecuar al artículo 378 de la Constitución
10. Minería	6.I.21	Adecuar al régimen de la Constitución
11. Agricultura, ganadería, caza y pesca	118	Catalogar como competencia concurrente
12. Recursos naturales renovables	6.I.10	Catalogar como competencia concurrente
13. Recursos naturales no renovables	7.I.11	Suprimir por ser competencia privativa del nivel central
	7.I.12	

Tabla 11 (Continuación)

Tema	Artículos	Sugerencia
13. Tierra		
1. Visión global	102 a 109	Modificar y adecuar al régimen de la CPE
2. Asignación competencial	6.I.9	Eliminar o concertar la concurrencia competencial
3. Atribuciones del gobierno departamental	102, 105, 108	
4. Instituto Departamental de Tierras	y 109 107	Eliminar por corresponder al nivel central Suprimir por corresponder al nivel central
14. Participación y control social	71 y 72	Adecuar a los artículos 241 y 242 de la Constitución
15. Seguridad ciudadana		
1. Asignación competencial	7.I.3	Catalogar como competencia concurrente
2. Régimen policial	69	Suprimir por no tener soporte constitucional

2.4 Estatuto de Tarija

El contenido de este capítulo se basa en el texto oficial del Estatuto de Autonomía Departamental de Tarija, aprobado por la Asamblea Provisional Autonómica, en la ciudad de Tarija, el 18 de marzo de 2008. El preámbulo, 119 artículos, dos disposiciones especiales para su reforma y cinco disposiciones transitorias integran el documento editado por el gobierno departamental de Tarija.

2.4.1 Organización territorial y autonomía

La organización territorial del departamento, delineada en el Estatuto, revela particularidades propias que responden a una lógica exclusivamente tarijeña, lo que no quita la presencia de importantes coincidencias con la Constitución, y también de desencuentros con ésta que requieren ajustes. Comencemos revisando la disposición que funda las bases de la organización física y política (territorio y gobierno) de Tarija.

Artículo 4. El territorio departamental.

El territorio departamental [...] es perpetuo e inalienable; está conformado por sus provincias, secciones provinciales, **cantones** y las tierras comunitarias de origen.

Comparado este artículo con el 269.I de la Ley Fundamental, revela un desfase notorio. Los cantones, como sabemos, fueron eliminados en la estructura constitucional, en tanto que las antiguas “secciones de provincia” pasaron a denominarse simplemente municipios, abstracción hecha de la pronta conversión de las TCO en territorios indígena originario campesinos (TIOC). Son éstas, por tanto, adecuaciones que el texto estatutario deberá absorber.

Por otro lado, el diseño estatutario para el gobierno de las diferentes unidades territoriales tiene sus fundamentos en los siguientes pasajes:

Artículo 64. Gobierno Autónomo del Departamento de Tarija.

El Gobierno Autónomo del Departamento de Tarija es la institución del Estado boliviano, mediante la cual se organiza políticamente el pueblo del Departamento de Tarija para el ejercicio de su Autonomía, conforme a la Constitución Política del Estado y al presente Estatuto.

Forman parte del Gobierno Departamental Autónomo el Parlamento Departamental y el Ejecutivo Departamental, así como las demás Instituciones que se establezcan en este Estatuto autonómico y en las leyes autonómicas de desarrollo del mismo.

Artículo 93. Derecho de las provincias al régimen especial autonómico.

En el marco de la unidad e integridad del Departamento Autónomo de Tarija, se reconoce y garantiza el derecho de sus Provincias a acceder al Régimen Especial Autonómico establecido en el presente Capítulo.

Artículo 94. Definición de Asamblea Provincial Autonómica.

Es el órgano de deliberación, **normativo**, de representación y de fiscalización de la Provincia, en su ámbito territorial, en el marco de sus competencias, el cual podrá ser constituido en aquellas provincias que cuenten con más de una sección provincial y que voluntariamente decidan conformarla de acuerdo a Ley departamental.

Artículo 99. Ejecutivo Seccional de Desarrollo (*enmienda*).

En cada Sección de Provincia existirá un Ejecutivo Seccional de Desarrollo, el cual será elegido por voto popular y directo en el mismo acto de elección del Gobernador(a) del Departamento y de los diputados(as) departamentales.

Artículo 103. Derecho a la autonomía indígena.

En el marco de la unidad e integridad Departamental, la Constitución Política del Estado y las leyes, se reconoce la Autonomía de los pueblos indígenas Guaraní, Wenhayek y Tapiete; derecho que se ejercita sobre el territorio indígena originario, cuyos límites y jurisdicción se circunscriben a sus respectivas tierras comunitarias de origen.

La Autonomía Indígena, consiste en la facultad de ejercer ciudadanía plena, constituir sus autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres; a recibir competencias; a recibir y administrar los recursos económico-financieros que le sean transferidos; a constituir su representación ante el Parlamento Departamental; a hacer prevalecer sus propias costumbres, lengua, usos y tradiciones naturales en los límites de su territorio.

Artículo 117. Relación con Los Gobiernos Municipales y las autonomías Indígenas del Departamento de Tarija.

El Gobierno Departamental, respeta, garantiza y fortalece la Autonomía Municipal e Indígena.

Podría decirse, de cara a estas disposiciones, que los estatuyentes tarijeños pensaron en dos niveles subdepartamentales autónomos: los municipios y los pueblos indígenas originarios, además, por supuesto, de los órganos de poder departamentales. La proximidad con el diseño constitucional es importante, exceptuando naturalmente el hecho de que el artículo 103 del Estatuto no incluye la potestad legislativa para las autonomías indígenas, lo que, por cierto, deberá ser complementado en el documento tarijeño.

La ausencia de la región en el Estatuto es asimismo evidente, lo que emparenta al documento tarijeño con las otras tres cartas orgánicas de la “media Luna”. La región, en efecto, no fue inscrita en la organización del departamento sureño, ni como unidad de planificación y gestión, ni menos como unidad territorial *autónoma*, lo que sugiere la posibilidad de llenar el vacío en concordancia con los artículos 269.III y 280 de la Constitución. Cabe traer a colación aquí que, al margen de la redacción oficial del Estatuto, la “región uni-provincial” autónoma del Chaco se encuentra ya en fase de constitución.

En relación con el “régimen especial autonómico provincial” previsto en la norma tarijeña, sólo cabe señalar que no parece contener ninguna disposición contraria a la Ley Fundamental y que, por otro lado, resulta legítimo que un departamento en ejercicio de la autonomía y, obviamente, sin contrariar a la Constitución, decida adoptar modalidades adicionales de organización para su funcionamiento. Por lo demás, no puede dejar de mencionarse, de pasada, que la naturaleza autonómica de ese régimen no está del todo clara.

Consideraciones semejantes pueden hacerse en torno a los Ejecutivos Seccionales de Desarrollo creados en el artículo 99 del Estatuto, sobre cuya existencia la Constitución no contiene disposición alguna, ni tampoco prohibición expresa.

2.4.2 Diseño del gobierno departamental

El diseño del gobierno departamental que porta el Estatuto de Tarija es coincidente con el de la Carta Magna, excepción hecha de la denominación de “Parlamento Departamental” que el documento le da a la Asamblea Legislativa Departamental⁹². Se trata, en todo caso, de una divergencia absolutamente formal, dado que en la concepción del órgano deliberante y en sus funciones y atribuciones la coincidencia es absoluta. No obstante, existen unos cuantos aspectos que requieren ajustes y complementaciones:

2.4.2.1

Al margen de cuán clara pudiera estar la situación en el medio social, el texto del Estatuto no es del todo claro sobre la elección de los representantes de los pueblos indígenas en el Parlamento Departamental. Al decir de su artículo 69, podría exigirse que sean elegidos mediante “sufragio universal y directo”, pero si la decisión se rigiera por su artículo 72, la representación indígena sería “directa” y elegida según los usos de los pueblos originarios. A nadie escapa, seguramente, que ambas disposiciones estatutarias requieren ajustes formales, de manera que la elección de los *diputados indígenas departamentales* se ajuste al mandato de la norma 278.I de la Constitución, es decir respetando sus “propias normas y procedimientos”.

2.4.2.2

En el componente de género, el Estatuto instruye la aplicación del criterio de paridad, pero guarda silencio sobre la alternancia de sexo en las listas de candidatos (ver artículo 69). La Carta tarijeña, en este tema, por tanto, requiere complementar su texto asimilando la visión completa del artículo 278.II de la Ley Fundamental.

2.4.2.3

Nada dicen las reglas electorales del Estatuto sobre la elección de los asambleístas en listas separadas del gobernador o gobernadora, silencio que no estaría de más llenarlo utilizando el texto de la cláusula 287.II de la Carta Magna. Un buen escenario para la complementación podría ser el artículo 73 de la norma autonómica sureña.

2.4.2.4

La inadecuación constitucional mayor del Estatuto se encuentra en su artículo 81.6, el cual dispone que en ausencia del gobernador o gobernadora, asumirá sus funciones el jefe de

92 Ver artículo 64 del Estatuto.

gabinete, pese a tratarse de un funcionario designado y no electo. La carta tarijeña incluso autoriza que el suplente desempeñe el cargo hasta la finalización del mandato si hubieren transcurrido más de tres años del período. Esta regla colisiona completamente con el mandato del artículo 286 de la Constitución, según el cual sólo puede asumir la suplencia un miembro de la Asamblea o una “autoridad electa” definida en el Estatuto.

En suma, las consideraciones anteriores muestran la existencia de suficientes fundamentos como para recomendar que los artículos 69, 72, 73 y 81.6 del Estatuto de Autonomía Departamental de Tarija sean modificados, adecuando sus normas a las de la Constitución.

2.4.3 Competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente

La forma en que define la norma institucional tarijeña las competencias departamentales es bastante similar a la de la Constitución, según se desprende del texto siguiente:

Artículo 36.- Clasificación de las competencias.

1. El Gobierno Departamental Autónomo de Tarija tiene competencias exclusivas, compartidas y de ejecución y las ejerce respetando lo establecido en la Constitución Política del Estado y en el presente Estatuto Autonómico. Las competencias departamentales son Exclusivas cuando el Gobierno Departamental asume sobre una determinada materia la potestad legislativa plena, la potestad reglamentaria y la potestad ejecutiva. En estos casos el Derecho Departamental es de aplicación preferente en territorio del Departamento Autónomo de Tarija frente al derecho nacional, en el ámbito de esas competencias departamentales, teniendo el derecho nacional carácter supletorio.
2. Las competencias departamentales son **Compartidas** cuando el Gobierno Departamental asume la potestad legislativa en el marco de las leyes nacionales, la potestad reglamentaria de ellas y la potestad ejecutiva sobre una determinada materia. En materias de competencia compartida, el Gobierno Departamental puede definir sus propias políticas públicas.
3. Las competencias departamentales son **de Ejecución** cuando el Gobierno Departamental asume la función ejecutiva, la administración y la gestión sobre una determinada materia. Estas competencias las ejerce el Ejecutivo departamental y comprenden la potestad de auto-organización y el poder reglamentario de la legislación estatal cuando ésta expresamente lo permita.
4. El Gobierno Departamental Autónomo puede ejercer competencias delegadas o transferidas por el Gobierno Nacional mediante los procedimientos de transferencia o delegación constitucionalmente previstos y de acuerdo con los regímenes establecidos en las Leyes correspondientes.

Efectivamente, la descripción que hace el Estatuto de las *competencias exclusivas* y *compartidas* es compatible del todo con las definiciones constitucionales correspondientes, aunque las listas de materias adscritas a cada tipo de competencias sí registran diferencias importantes.

Otro importante desencuentro con el marco constitucional se desprende, adicionalmente, del texto estatutario anterior: no define ni incluye las llamadas competencias concurrentes, que en número y esencia importantes aparecen catalogadas en el artículo 299.II de la Constitución, pero sí lo hace, siguiendo el derrotero de su homólogo cruceño, con las denominadas competencias de ejecución, las cuales, como sabemos ya, tienden a confundirse con aquellas.

De manera que, reiterando a manera de conclusión, parece claro que el artículo 36.3 del Estatuto necesita absorber modificaciones con el propósito de lograr concordancia plena en los marcos conceptuales de sus regímenes de competencias.

Identificadas las discrepancias anteriores, toca el turno, como aconteció en los tres departamentos precedentes, de conocer las denominadas competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente del Estatuto tarijeño.

Tabla 12
Tarija: Competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente

	Artículos
1. Recursos hídricos, cuando las aguas transcurran o se encuentren en el departamento	39.24
2. Creación y regulación de medios de comunicación social en el ámbito departamental	39.26
3. Régimen laboral y empleo	40.1
4. Tierra	40.8
5. Espectro electromagnético en el ámbito departamental	39.34
6. Funcionamiento de las cooperativas de prestación de servicios y bienes públicos	39.33
7. Concesiones, licencias y fiscalización sobre cooperativas de alcance departamental	39.28
8. Régimen jurídico de la contratación de bienes y servicios	39.37
9. Gestión de recursos naturales renovables	39.10
10. Productos farmacéuticos [...]	41.12
11. Participar en la formulación y ejecución de las políticas energéticas nacionales	41.2
12. Estadísticas departamentales oficiales	39.29
13. Organización territorial	39.19
14. Desarrollo integral de pueblos indígenas [...] del departamento	40.5
15. Denominaciones de origen y calidad [...]	39.11
16. Propiedad intelectual e industrial	41.8
17. Construcción y administración de aeropuertos [...] que impulsen la integración departamental, nacional e internacional	39.15 b)
18. Participar en directorios de empresas y entidades públicas nacionales, presentes en el departamento	41.4
19. Transporte de gas natural en territorio departamental, directamente o en alianza con terceros públicos o privados	39.8
20. Generación, transporte y distribución de energía en el departamento y su regulación , incluido el otorgamiento de autorizaciones y licencias	39.7
21. Servicios básicos, con la posibilidad de proveerlos directamente o en alianzas	40.9
22. Industrialización de los hidrocarburos que reciba el departamento en especie [...]	39.9 y 41.3
23. Agricultura, ganadería, pesca, aprovechamientos agroforestales [...]	39.11
24. Participar de los ingresos nacionales por concepto de tasas aeroportuarias	41.5

El anexo 4 al final de este libro entrega la matriz que permitió identificar las materias de este cuadro⁹³, excepción hecha de la educación y salud, sectores analizados más adelante. Mas, ¿en qué consiste la insuficiencia constitucional de las materias inscritas en el cuadro?

⁹³ En el cuadro similar publicado en junio de 2009 se identificaron únicamente 12 materias. Las diferencias entre aquel y este cuadro —al igual que en los tres departamentos anteriores— se explican porque aquí se incluyeron las llamadas *competencias de ejecución* y por la metodología utilizada, que indujo a incluir unas materias y a desechar otras.

La Constitución clasifica a dos de ellas (números 17 y 24) como privativas del nivel central y a otras once en calidad de exclusivas del Estado central⁹⁴. Dos competencias que el Estatuto registra como propias del departamento, para la Constitución son por lo menos compartidas⁹⁵: una es concurrente (“agricultura, ganadería y pesca”), y aparece soldada a actividades exclusivas nacionales como las forestales; otra competencia es propia de las autonomías indígenas (la número 14); una tercera, del nivel municipal (“Servicios básicos [...]”) y, finalmente, seis no están formalmente incluidas en los catálogos constitucionales, y a éstas podría aplicarse la cláusula residual del artículo 297.II de la Carta Magna⁹⁶.

El cuadro de competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente únicamente identifica las materias competenciales del Estatuto que necesitan algún tipo de adecuación constitucional, demostrando así que, en verdad, son múltiples las modificaciones que el Estatuto de Autonomía de Tarija tendrá que introducir a los catálogos de sus artículos 39, 40 y 41.

2.4.4 Régimen electoral

Entre el régimen electoral del Estatuto de Tarija y el de la Constitución existen coincidencias de fondo, esenciales, pero también están presentes desencuentros, sobre todo en el ámbito institucional. Para identificar las similitudes y diferencias revisemos primero el horizonte estatutario:

Artículo 39. Competencias exclusivas del Gobierno Departamental Autónomo.

[...]

3. Convocar a referéndums y otros mecanismos democráticos de consulta directa y participativa de carácter departamental.

Artículo 40. Competencias compartidas.

[...]

2. Régimen electoral, que comprende las normas y procedimientos electorales para la constitución de los órganos e instituciones del gobierno departamental.

Artículo 83. Naturaleza y funciones⁹⁷.

- I. En el marco de la unicidad institucional del Organismo Electoral Nacional, la Corte Departamental Electoral de Tarija, es el órgano **autónomo**, independiente, imparcial, de naturaleza técnica y administrativa con jurisdicción en todo el territorio departamental, a cuya responsabilidad y garantía se encargan los procesos de elección de autoridades legislativas y ejecutivas departamentales; así como los procesos de democracia participativa descritos en el presente Estatuto Autonómico.
- II. Sus resoluciones son de cumplimiento obligatorio, irrevisables e inapelables, excepto en competencias exclusivas de la Corte Nacional Electoral y del Tribunal Constitucional.
- III. Tiene facultad para elaborar su presupuesto, administrar sus recursos, aprobar sus propios reglamentos, estructura orgánica y emitir resoluciones y disposiciones en el estricto ámbito de su jurisdicción y competencias.

94 Son la 1, 3, 4, 6, 7, 11, 12, 13, 19, 20 y 22.

95 Las materias 2 y 5 del cuadro se encuentran en esa situación.

96 Las materias de las filas 8, 9, 10, 15, 16 y 18 del cuadro integran este grupo, con todas las contingencias y aclaraciones formuladas en los capítulos de Pando, Beni y Santa Cruz. Recordemos, a manera de ejemplo, que los *recursos hídricos* y las cuestiones relativas a la *tierra* serán analizados en apartados especiales.

97 En el Estatuto no tiene párrafos numerados. Se introdujeron en este informe para facilitar el análisis.

- IV. Los(as) cinco vocales de la Corte Departamental Electoral de Tarija, son elegidos por dos tercios del Parlamento Departamental; desempeñarán sus funciones por un periodo de cinco años prorrogables por una sola vez, computables desde el momento de su posesión y no podrán ser suspendidos ni destituidos sino por sentencia penal condenatoria ejecutoriada o faltas muy graves descritas en la Ley Departamental Electoral.

Artículo 84. Ley Departamental Electoral.

La Ley Departamental Electoral es el instrumento que **norma** los procedimientos, desarrollo, vigilancia, control de los procesos electorales y de consulta democrática, para la conformación del Parlamento Departamental, elección de autoridades ejecutivas elegibles del Departamento y los mecanismos de democracia participativa.

La Ley Departamental Electoral explicitará las atribuciones generales y específicas de la Corte Departamental Electoral, observando las disposiciones constitucionales, estatutarias y legales establecidas, así como las atribuciones correspondientes a su directiva.

Varios temas pueden y deben ser destacados después de la lectura del anterior bloque de disposiciones estatutarias:

2.4.4.1

Dos grandes coincidencias sobresalen en el conjunto de relaciones entre los dos cuerpos normativos comparados: (a) Según el tenor de los artículos 299.I.1 de la Suprema Norma y 40.2 de la carta tarijeña, el régimen electoral departamental responde en su funcionamiento a *competencias compartidas* entre el nivel central y el departamental; (b) la iniciativa, convocatoria y realización de referendos y otros mecanismos de consulta sobre asuntos de interés estrictamente departamental se definen en el marco *competencias exclusivas departamentales* (comparar el artículo 39.2 del Estatuto con el 300.I.3 de la Carta Magna). Se trata, en efecto, de convergencias esenciales, a partir de las que podría resultar más fácil la superación de los desencuentros.

2.4.4.2

¿Tiene fundamentos constitucionales la Ley Departamental Electoral prevista en el Estatuto?, y ¿qué alcance tendrá ésta? La Constitución, conforme acabamos de ver, cataloga el “régimen electoral departamental” entre las *competencias compartidas*, lo que implica, por definición, la existencia de legislación base, emanada del nivel central e imperio en todo el territorio del país, y de tantas leyes de desarrollo como asambleas departamentales decidan adecuar la normativa básica a las condiciones de su jurisdicción. En consecuencia, la legitimidad de la ley departamental anunciada en el artículo 84 de la carta tarijeña resulta incuestionable. Pero, ¿qué alcance tendrá esa ley? La respuesta a esta interrogante parece obvia: el desarrollo legislativo departamental viabiliza la elección de los miembros de la Asamblea o Parlamento Departamental y de las autoridades que componen el Ejecutivo departamental, así como la realización de referendos y otras consultas, facilitando en la aplicación operativa de la organización reglas y procedimientos básicos normados por el nivel central. La norma departamental, adicionalmente, tendrá como campo propio la autorización, supervisión y control de las normas y procedimientos electorales propios de los pueblos indígenas originarios de Tarija.

Ahora bien, delimitado así el alcance de la Ley Departamental Electoral, queda claro que el artículo 84 del Estatuto excede, con mucho, el horizonte de una ley de desarrollo.

No se trata, como afirma el texto estatutario, de un instrumento que, per se, “norma los procedimientos, desarrollo, vigilancia [y] control de los procesos electorales”, sino de viabilizar la aplicación de las disposiciones generales y básicas a los procesos electorales departamentales, facilitando así la constitución de los órganos de gobierno delineados en el Estatuto de Autonomía y otras disposiciones orgánicas, y/o la puesta en práctica de procesos y actos de consulta social. Tampoco le corresponde a la Ley Departamental regular “las atribuciones generales y específicas de la Corte Departamental Electoral”, dado que el conjunto de temas vinculados a la dimensión institucional en esta materia estarán definidos en la Ley del Órgano Electoral Plurinacional. En síntesis, el artículo 84 del Estatuto requiere ajustar su alcance para concordar con el régimen constitucional.

2.4.4.3

Para el Estatuto, en el plano absolutamente formal, el máximo organismo electoral de Tarija todavía es aludido como Corte Departamental Electoral (artículos 83 y 84). Sabemos que, innovando, la Constitución habla de Tribunal Electoral Departamental (TED) para referirse al mismo órgano (ver artículo 205), de suerte que, sin mayores esfuerzos, la nueva nomenclatura tendría que ser adoptada por el documento tarijeño.

2.4.4.4

El párrafo I del artículo 83 del Estatuto determina que el TED es un “órgano autónomo [e] independiente”, incursionando, al hacerlo, en terrenos que no son propios de la norma departamental. La independencia se entiende en la medida en que el Tribunal no se encuentra subordinado a ningún otro centro de poder departamental. La independencia es externa, nos ubica en el plano de las relaciones con los otros tres órganos (legislativo, ejecutivo y judicial). La autonomía, en cambio, nos sitúa dentro del Órgano Electoral Plurinacional y en el ámbito de las relaciones internas entre el Tribunal Supremo y los tribunales departamentales. Pues bien, en este plano, la caracterización del TED como “órgano autónomo” que hace el Estatuto colisiona con el artículo 205.II de la Constitución. Asimismo, cuando el párrafo III de la citada cláusula 83 de la norma tarijeña dispone que el TED “tiene facultad para elaborar su presupuesto, administrar sus recursos, aprobar sus propios reglamentos, estructura orgánica y emitir resoluciones y disposiciones”, claramente incursiona en el campo reservado por la Constitución para la Ley del Órgano Electoral Plurinacional.

Así, existen suficientes argumentos de sustento para recomendar la adecuación de los cuestionados párrafos I y III del artículo 83 del Estatuto al diseño institucional del Órgano Electoral desplegado por la Constitución.

2.4.4.5

Finalmente, según el Estatuto, el Tribunal Electoral Departamental funcionaría con cinco vocales designados por el Parlamento Departamental (artículo 83.IV), lo que entra en franca contradicción con la norma 206.V de la Carta Magna, al abrigo de cuyo mandato —como sabemos— los miembros de los tribunales electorales departamentales (cuyo número todavía no está establecido) serán designados por la Cámara de Diputados de ternas preparadas por las asambleas departamentales. La conclusión no puede ser más clara: el artículo 83.IV del Estatuto deberá limitarse a viabilizar en el escenario departamental la aplicación del artículo 206.V de la Ley Fundamental.

Resumamos las adecuaciones constitucionales del régimen electoral estatutario tarijeño identificadas: los artículos 83 y 84 de la carta departamental no podrán ser aplicados en

la práctica sin las modificaciones que permitan alcanzar la inevitable concordancia con el régimen constitucional.

2.4.5 Control fiscal

De los cuatro Estatutos de la “Media Luna”, en materia de control fiscal, el tarijeño es el que con mayor fuerza entra en contradicción con la Suprema Ley. Antes que nada, reproduzcamos la norma en cuestión:

CAPÍTULO IV CONTROL FISCAL DEPARTAMENTAL

Artículo 112.- Contraloría departamental.

La Contraloría Departamental es el órgano independiente de control fiscal gubernamental del Departamento de Tarija. Controla la [captación]⁹⁸ y el uso eficaz y eficiente de los recursos departamentales, promueve la obtención de información útil, oportuna y confiable; tiene como propósito lograr que todo servidor público sin distinción de jerarquía asuma plena responsabilidad por sus actos, rindiendo cuenta de los objetivos a que se destinaron los recursos Departamentales que le fueron confiados y de la forma y resultado de su aplicación.

Cubre el desempeño de todas las entidades del sector público del Departamento sin excepción; de organismos y empresas en las cuales instituciones públicas del Departamento tengan participación económica; y de los servidores públicos del Departamento en cuanto al cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente y el impacto de los resultados de gestión en la calidad de vida de los ciudadanos. Tiene autonomía administrativa, funcional y financiera.

La Estructura y funcionamiento de la Contraloría Departamental será normada por Ley.

La descripción de la función del control fiscal es impecable, sintonizándose sin mayores dificultades con la visión constitucional de la materia, lo cual, lamentablemente, no se repite en el ámbito del diseño institucional. En términos semejantes a los que vimos en el área electoral, la norma institucional tarijeña le atribuye a la Contraloría Departamental la condición de “órgano independiente”, dotado de “autonomía administrativa, funcional y financiera”, y “cuya estructura y funcionamiento serán normados por ley” (ley departamental, se entiende). Esta caracterización del órgano contralor se aproxima notoriamente a la lógica de las *competencias exclusivas departamentales*, dado que de otro modo no lograría entenderse cómo una ley departamental podría decidir su estructura y funcionamiento.

¿Qué dispone, al respecto, la Constitución? Primero, que la entidad, en realidad, es la Contraloría General del Estado (CGE), con jurisdicción en todo el territorio del país y sobre el conjunto de las entidades públicas y de “aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico”. Segundo, que la CGE tiene “autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa”. Y tercero, consecuencia de los dos pilares anteriores, una ley sancionada por la Asamblea Legislativa Plurinacional determinará su “organización, funcionamiento y atribuciones” (ver artículo 213). El constituyente, en consecuencia, al legislar sobre la CGE le entregó a la Asamblea Plurinacional la potestad de consolidar la exclusividad competencial del nivel central o, en su caso, de diseñar una matriz de competencias compartidas, cerrando el paso, en cualquiera de los dos casos, a la orientación del Estatuto sureño.

⁹⁸ En el Estatuto dice “capacitación” en vez de captación, que es lo correcto.

Cualquiera fuese el diseño final que adquiriera el órgano encargado del control fiscal, está claro que el artículo 112 de la carta tarijeña incursiona en un terreno que no es propio de un Estatuto de Autonomía Departamental, intentando definir temas que, por mandato de la Constitución, serán resueltos en una ley del nivel central. De manera que no parece quedar otro camino que el de la modificación de ese artículo o, incluso, evaluar la posibilidad de su supresión.

2.4.6 Servicios de justicia

Siguiendo la metodología utilizada para el estudio de este tema en los estatutos beniano y cruceño, analizaremos aquí las inadecuaciones constitucionales en las que, al parecer, incurre el Estatuto de Autonomía de Tarija a tiempo de legislar sobre los servicios de justicia, prestando atención, por separado, a la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción indígena originaria, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo.

2.4.6.1 Jurisdicción ordinaria

En el ámbito de esta área, los desencuentros entre el Estatuto y la Constitución demuestran ser de orden exclusivamente formal, al menos eso parece desprenderse de los artículos estatutarios 104 y 105 reproducidos a continuación:

Artículo 104. Principios de organización de los servicios de justicia.

En el marco de la unidad institucional del Poder Judicial de la República de Bolivia, los servicios de justicia en el Departamento de Tarija se ejercerán de acuerdo a la Constitución Política del Estado y las Leyes de la República y en particular por el interés superior de construir una sociedad en aplicación de los principios y valores éticos que rigen este Estatuto

Artículo 105. Órganos del servicio de justicia.

Una Ley Departamental **creará** los órganos del servicio de justicia en el departamento, conforme al presente Estatuto Autonómico. Los vocales de la Corte Superior de Distrito, el Fiscal de Distrito y el Representante de la Judicatura serán elegidos y nombrados por el parlamento departamental; las formas y condiciones serán establecidas por Ley.

Lo destacable, sin lugar a dudas, es el reconocimiento de que la administración de justicia tiene un carácter de competencia exclusiva nacional (artículo 104). Los servicios de justicia en Tarija —dice el texto transcrito— se prestarán en el marco de las disposiciones de la Constitución y de las leyes del nivel central del Estado. Esta coincidencia es lo que realmente importa y la que, seguramente, allanará la solución a los desencuentros formales. Veamos:

Después de reconocer la fuerza decisoria y vinculante de la Ley Fundamental y de la normativa del Estado central, el artículo 105 inexplicablemente establece que “una ley departamental creará los órganos del servicio de justicia en el departamento”. Dada la contundencia de la norma anterior, la única explicación para esta disposición es que se trata de un desliz formal, fácilmente superable en consecuencia. Sea como fuere, está claro que la primera parte de ese artículo tendrá que ser reformulada o, simplemente, eliminada.

Pero la falta de concordancia no queda ahí. La mencionada cláusula 105 del Estatuto ordena, además, que los miembros de la Corte Superior de Distrito serán “elegidos y nombrados por el parlamento departamental”, introduciendo así una incompatibilidad formal con la Constitución y otra institucional. Respecto a la primera, sólo cabe recordar que la instancia departamental máxima de la jurisdicción ordinaria es el Tribunal

Departamental de Justicia, lo que ciertamente deberá ser enmendado. Y en lo institucional, el procedimiento para la designación de los miembros del Tribunal previsto en el Estatuto contradice abiertamente al artículo 184.5 de la Constitución, lo que, por cierto, inviabilizará la aplicación práctica del varias veces citado artículo 105 de la norma básica tarijeña.

Ahora bien, si agregamos este desencuentro procedimental a las observaciones formales del párrafo anterior, prácticamente queda muy poco en pie del mentado artículo 105, lo que claramente sugiere que su eliminación podría resultar recomendable, sobre todo porque incluso el disminuido saldo no cuestionado todavía terminará por derrumbarse, según veremos más adelante.

2.4.7 Jurisdicción indígena originaria campesina

Digna de mención fue la decisión adoptada por los estatuyentes tarijeños para inscribir en su carta institucional el reconocimiento y vigencia de la jurisdicción indígena originaria campesina. La redacción de la respectiva norma dice sin ambages:

Artículo 106. Comunidades indígenas.

El Gobierno Autónomo Departamental reconoce el sistema de justicia de las comunidades indígenas del Departamento, que se ejerce con arreglo a sus normas propias; los derechos de los pueblos indígenas reconocen la Constitución Política del Estado y las Leyes.

La coincidencia de este texto con la visión que anima a los artículos 190 a 192 de la Carta Magna es completa, lo que nos ahorra mayores análisis.

2.4.8 Consejo de la Magistratura

El Estatuto tarijeño es extremadamente parco en relación con el Consejo de la Magistratura. Sólo se ocupa de él en su artículo 105, a la hora de encomendarle al parlamento departamental la designación del “representante” de la entidad en Tarija, legislando impropia, de esa manera, sobre un procedimiento que le corresponde definir a la ley orgánica respectiva.

Tal como anunciáramos líneas atrás, la conveniencia de eliminar el artículo 105 del Estatuto parece reafirmarse cada vez más.

2.4.9 Ministerio Público

La situación en que quedaría el Ministerio Público en Tarija si se intentara aplicar su cuestionado artículo 105 sería la misma que la analizada en los anteriores servicios de justicia. Veamos una lectura radical de esa disposición estatutaria, acondicionada para esta materia:

Artículo 105. Órganos del servicio de justicia.

Una Ley Departamental **creará** los órganos del servicio de justicia en el departamento, conforme al presente Estatuto Autonómico. El Fiscal de Distrito será elegido y nombrado por el parlamento departamental; las formas y condiciones serán establecidas por Ley.

Asumida así la norma, quien intente sustentar esta visión no podrá evitar pensar en una *competencia exclusiva departamental*, lo que inobjetablemente entrará en contradicción con los artículos 225 y 226 de la Constitución, que le reconocen al Ministerio Público autonomía institucional, administrativa y financiera, por un lado, y por el otro, estructura y jurisdicción en todo el territorio nacional, encabezada por el fiscal general e integrada por

fiscales departamentales. No parece existir, en consecuencia, la más mínima posibilidad de que el fiscal de distrito de Tarija sea *creado* por una ley departamental, y ni siquiera —por el momento al menos— que sea designado por la Asamblea Departamental.

Queda así demostrado que son múltiples y sólidos los fundamentos que conducen a pensar que la eliminación del artículo 105 del Estatuto contribuiría en verdad a dejar atrás varias inadecuaciones constitucionales.

2.4.9.1 Defensor del Pueblo

El enfoque que se dio a esta materia en el capítulo de Santa Cruz resulta también absolutamente pertinente para Tarija. Con esa orientación, veamos primero el texto estatutario:

Artículo 113. Naturaleza.

El Defensor del Pueblo es el órgano independiente de promoción y protección de los derechos humanos en el Departamento, que resulten restringidos o suprimidos por actos de órganos estatales e instituciones públicas y de empresas prestadoras de servicios públicos. Tiene autonomía administrativa, funcional y financiera.

El Defensor del Pueblo protege la vigencia de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política del Estado, leyes de la república, leyes del Departamento y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos vigentes para Bolivia.

La Estructura y funcionamiento del Defensor del Pueblo será normada por Ley.

Según vimos páginas atrás, la posibilidad de crear defensorías departamentales de los derechos humanos no parece plantear contradicciones de fondo con la Carta Magna, sobre todo porque implantados gobiernos autónomos de cuerpo entero en el nivel meso, la cantidad de escenarios institucionales públicos tiende a incrementarse, lo que aumenta también las amenazas potenciales en contra de los derechos humanos, de manera que, siendo la misión de la Defensora o el Defensor del Pueblo velar por el cumplimiento y vigencia de los derechos humanos y difundirlos, resulta recomendable que el servicio sea provisto bajo el principio de subsidiariedad, es decir, cerca de la población que necesita de él. Dejamos dicho páginas atrás que, asumido este enfoque, dos importantes cuestiones deberán ser resueltas:

1. Como quiera que no existen en la Constitución disposiciones que autoricen o nieguen la existencia de defensorías departamentales, constituidas y funcionando al amparo de regímenes autonómicos, la Ley de la Defensoría del Pueblo será la que proceda al diseño institucional final de la función, que podrá asumir características de una competencia exclusiva nacional, manteniendo su fisonomía actual, o siguiendo la visión de los Estatutos de Tarija y Santa Cruz, transitar hacia una competencia exclusiva departamental, o en su caso adoptar un diseño final propio de competencias compartidas o concurrentes.
2. Una vez definido el modelo institucional, deberá resolverse el siempre delicado tema del financiamiento de las oficinas subnacionales. Si ellas operan en el marco de competencias exclusivas departamentales, sus costos tendrían que ser cubiertos con recursos departamentales, pero si el diseño final respondiera a competencias compartidas o concurrentes podría pensarse en un escenario de descentralización de la Defensoría del Pueblo, en el que el financiamiento, o parte de él, se origine en el Tesoro General del Estado.

El desenlace en esta materia dependerá del proceso de concertación que se entable entre los gobiernos departamentales elegidos el mes de abril y los órganos del nivel central competentes para tomar decisiones al respecto.

2.4.9.2 Régimen fiscal y presupuestario

En esta área, el Estatuto de Tarija contiene normas claras y homogéneas con el marco constitucional y los sistemas de administración pública financiera establecidos por el Estado central. No obstante, la clasificación de los ingresos del gobierno departamental es diferente, aunque no necesariamente contradictoria, con la de la Constitución; tampoco los requisitos estatutarios del endeudamiento público coinciden del todo con los de la Carta Magna. Analicemos ambos componentes por separado.

2.4.7.1

Al decir del artículo 46 del Estatuto tarijeño, diecisiete fuentes de ingresos aportarán al Tesoro Departamental:

Artículo 46. Rentas departamentales

Las Rentas Departamentales son aquellos ingresos generados por la actividad económica nacional y departamental, por la explotación y producción de recursos renovables y no renovables, prestación de bienes y servicios y transferencias otorgadas por cualquier otro nivel de la estructura del sector público. Son ingresos del Gobierno Departamental Autónomo los siguientes:

1. Regalías departamentales generadas por las explotaciones de recursos naturales renovables y no renovables.
2. Coparticipación en las recaudaciones provenientes del Impuesto Especial a los Hidrocarburos.
3. Coparticipación en las recaudaciones provenientes del Impuesto Directo de Hidrocarburos (IDH).
4. Ingresos generados por la renta de bienes y servicios.
5. Impuestos, tasas y patentes departamentales aprobados por el Parlamento Departamental en el marco de sus competencias.
6. Registro de comercio, industria, artesanía y otros.
7. Transferencias corrientes del Gobierno Nacional a favor de la autonomía departamental.
8. Transferencias de recursos otorgados por el nivel nacional para la administración de los servicios de salud, educación y asistencia social.
9. Transferencias extraordinarias del Gobierno Nacional.
10. Coparticipación en los impuestos nacionales.
11. Sobre tasas para financiar las materias y competencias departamentales.
12. Impuestos cedidos por el Gobierno Nacional.
13. Fondo de Compensación Departamental, si corresponde.
14. Ingresos de capital, bonos, títulos, fideicomisos y activos físicos y financieros en general, así como sus rendimientos.
15. Recursos de crédito.
16. Donaciones y otras transferencias de recursos de cooperación nacional e internacional.
17. Otros que sean creados por ley.

Este catálogo de ingresos departamentales incluye las ocho fuentes consignadas en el artículo 341 de la Constitución, dejando sentada así una base normativa común. La diferencia consiste en que el Estatuto registra siete tipos de recursos adicionales: los que aparecen identificados con los números 6, 7, 10, 11, 12, 13 y 17. Ninguna de estas fuentes, salvo la número 6, entraña conflicto alguno con la Constitución, sobre todo porque su vigencia real depende de decisiones y leyes futuras del nivel central.

El “Registro de comercio, industria, artesanía y otros” no figura en los catálogos competenciales de la Constitución, por lo que su gestión podría quedar librada a la cláusula residual (artículo 297.II de la Ley Fundamental) o ser transferida o delegada al nivel departamental, como espera el Estatuto. La permanencia del Registro entre las fuentes de financiamiento dependerá, por tanto, de la decisión que sobre la actividad adopte el nivel central.

2.4.7.2

Dos disposiciones del Estatuto de Tarija establecen las reglas departamentales del endeudamiento público:

Artículo 43. Política fiscal.

Las políticas fiscales autonómicas se regirán por:

[...]

2. La deuda pública será aprobada en el Parlamento Departamental y se administrará de acuerdo a normas nacionales.

Artículo 91. Endeudamiento departamental.

El Gobierno Departamental podrá contraer endeudamiento sólo con autorización del órgano Legislativo y opinión favorable del Ejecutivo Departamental. La opinión favorable, deberá ser compatible con los límites de endeudamiento establecidos por Ley.

Los límites de endeudamiento, conceptualmente incluyen a la deuda flotante, al flujo y stock de la deuda externa e interna, que incluye amortizaciones intereses y comisiones.

La primera disposición (artículo 43) establece la sujeción de la deuda pública departamental a los requisitos establecidos por el nivel central, es decir, la subordinación a las normas del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público. La concordancia es plena con el artículo 341.7 de la Constitución. La segunda disposición (artículo 91), en cambio, parece aflojar un tanto la concordancia con las reglas constitucionales, exigiendo únicamente la opinión favorable de los órganos departamentales. Podría tratarse de un déficit formal en la redacción de la norma estatutaria, caso en el que la corrección podría adoptar la vía de ratificar el apego a la normativa del nivel central o, alternativamente, la de exigir también la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

2.4.8 Educación

¿Qué dice sobre la educación el Estatuto de Tarija? Tres artículos de éste deben ser considerados para reconstruir el régimen sobre la materia:

Artículo 21. Educación.

La Educación es la prioridad fundamental de la Autonomía Departamental, el Gobierno Autónomo departamental propugna el acceso de todos los hombres y mujeres del Departamento a una educación universal, gratuita y de calidad orientada a forjar una nueva sociedad.

Artículo 36.- Clasificación de las competencias.

El Gobierno Departamental Autónomo de Tarija tiene competencias exclusivas, compartidas y de ejecución y las ejerce respetando lo establecido en la Constitución Política del Estado y en el presente Estatuto Autonómico.

[...]

2. Las competencias departamentales son Compartidas cuando el Gobierno Departamental asume la potestad legislativa en el marco de las leyes nacionales, la potestad reglamentaria de ellas y la potestad ejecutiva sobre una determinada materia. En materias de competencia compartida, **el Gobierno Departamental puede definir sus propias políticas públicas.**

Artículo 40. Competencias compartidas.

[...]

3. Educación.

De cara a estos textos, puede decirse que los estatuyentes tarijeños concibieron la gestión educativa en función de competencias compartidas, delineando la siguiente matriz de distribución de potestades:

1. La legislación educativa básica se aprobaría bajo resortes exclusivos del nivel central, estableciendo, a través de ella, los parámetros generales del sector.
2. El gobierno departamental tendría facultades para sancionar la Ley Departamental de la Educación en calidad de desarrollo normativo, y de formular e implementar las políticas de educación (artículo 36 in fine). Por intermedio de ellas (ley y políticas) los órganos departamentales podrían decidir sobre la planificación, organización, recursos humanos y dirección de los niveles preescolar, primario y secundario de la educación fiscal.
3. Los gobiernos municipales se harían cargo de las potestades que la ley departamental les acuerde, o continuarían ejerciendo las atribuciones que hoy se encuentran bajo su mando.

La Constitución, según vimos anteriormente, ordena el sector educativo en función de dos asignaciones competenciales complementarias: a través del artículo 298.II.17 deja en manos exclusivas del nivel central la formulación y aprobación de las “políticas del sistema de educación” y, por otro lado, dispone que la “gestión del sistema de educación” estará a cargo del Gobierno central y de las entidades territoriales autónomas, que actuarán en el marco de competencias concurrentes (artículo 299.II.2). El efecto combinado de ambas disposiciones determinará una matriz de reparto competencial diferente a la del Estatuto, a saber:

- (a) La Ley de la Educación Boliviana, conteniendo normas generales y particulares, será aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, otorgando las bases para que el Órgano Ejecutivo formule e implemente las políticas del sistema educativo.
- (b) Las entidades territoriales subnacionales (departamentos, municipios y autonomías indígenas originarias) ejercerán las potestades, funciones y atribuciones que la ley sectorial les asigne en aplicación de la concurrencia competencial.

Comparando esta matriz con la que subyace en el Estatuto, queda claro que, en el marco de las definiciones constitucionales, no existe espacio, ni autorización, para que el gobierno departamental de Tarija desarrolle la legislación nacional, ni para que apruebe

las políticas sectoriales⁹⁹. En suma, la carta autonómica tarijeña, para adecuar su visión al texto constitucional, tendrá que adoptar, sin mayores particularidades, el esquema de las competencias concurrentes para el sector educativo.

En el componente institucional, el Estatuto de Tarija no contiene ningún diseño particular para la educación. No obstante, cuenta con una disposición general, dirigida a la organización del Ejecutivo Departamental, cuyo texto dice:

Artículo 80.- Caracterización general y conformación del Ejecutivo Departamental.

1. El Órgano Ejecutivo Departamental ejerce las funciones ejecutivas de gestión, administrativas y técnicas, la potestad reglamentaria del Gobierno Departamental y todas las demás que le confieran las leyes.
2. El Órgano Ejecutivo Departamental está conformado por el Gobernador o Gobernadora del departamento, un Jefe o Jefa de Gabinete, los **Secretarios o Secretarías Departamentales** y los Ejecutivos Seccionales de Desarrollo y **otros órganos que pudieran establecerse en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo Departamental.**

Está claro que esta previsión estatutaria es tan general que puede acomodarse a cualquier matriz de distribución competencial con la que quiera gestionarse la educación, por tanto, no entraña ninguna contradicción con la Constitución.

2.4.9 Salud

Los estatuyentes tarijeños abordaron el sector salud en términos semejantes a los de la educación, añadiendo en este caso la potestad exclusiva del gobierno departamental para aprobar las “políticas de salud” del departamento. Sus artículos 22, 39.35 y 40.4 (recuérdese que el de la educación es el 40.3) sostienen lo siguiente:

Artículo 22. Salud.

La protección de la salud del pueblo es función tutelar del Gobierno Autónomo del Departamento de Tarija. Para ello asignará prioridad en los presupuestos generales anuales, en cantidades suficientes que garanticen el mejor servicio en las áreas de su competencia.

En el territorio del Departamento Autónomo de Tarija se reconoce el derecho de sus habitantes a acceder de manera gratuita a un seguro universal de salud Autónomo Departamental, que brindara el servicio con calidad, calidez y sin discriminación alguna.

Artículo 39. Competencias exclusivas del Gobierno Departamental Autónomo.

[...]

35. Políticas de salud en el ámbito departamental.

Artículo 40. Competencias compartidas.

[...]

4. Salud, incluida la otorgación universal y gratuita del servicio.

⁹⁹ No deben confundirse aquí las “políticas del sistema de educación” de las que habla el artículo 298.II.17 de la Constitución con las políticas que, aun en un escenario restringido, aprobará inevitablemente el gobierno departamental.

Sin embargo, ya vimos al analizar el sector educativo lo que, en términos de reparto de potestades y funciones, implica la asimilación de la salud a *competencias compartidas* entre el Estado nacional y el gobierno departamental. Sabemos también que, en ese esquema, el gobierno departamental de Tarija no encontrará autorización constitucional para encarar el desarrollo legislativo, ni espacio institucional para formular e implementar *las* políticas de salud, al margen, por cierto, de algunas políticas particulares que no entren en conflicto con las decisiones fundamentales del nivel central, como el “Seguro Universal de Salud de Tarija” (SUSAT), por ejemplo.

La conclusión aquí es, pues, la misma que en el apartado anterior. Los legisladores tarijeños no podrán evitar la reclasificación de la salud entre las competencias concurrentes si desean impulsar una gestión de la salud pública exenta de conflictos técnicos, administrativos y políticos con el Gobierno central.

2.4.10 Recursos naturales

Debido seguramente a la importancia de su aporte a la producción gasífera nacional, el régimen de recursos naturales de la carta autonómica de Tarija se encuentra fuertemente inclinado hacia los hidrocarburos. En sus páginas se leen las siguientes disposiciones:

Artículo 16. Hidrocarburos y energía.

La política departamental en materia de Hidrocarburos y energía contemplará:

1. La participación del Departamento en la formulación de las políticas nacionales del sector.
2. La participación del Departamento en la cadena productiva de los hidrocarburos.
3. La promoción de inversiones públicas y privadas para desarrollar el sector hidrocarburífero del Departamento, como también la participación del Gobierno Autónomo Departamental en ellas.
4. La preservación del medio ambiente, de la biodiversidad y la salud de la población en relación a la actividad hidrocarburífera.
5. La generación de valor agregado a la explotación de los hidrocarburos, impulsando su industrialización, pudiendo utilizar para ello las regalías en especie que le corresponde.
6. Velar por el cumplimiento de la norma para la instalación y funcionamiento de las oficinas de la empresa estatal de hidrocarburos en el territorio departamental.
7. Velar por el cumplimiento de normas para la instalación y funcionamiento de las oficinas de las empresas que desarrollan operaciones hidrocarburíferas en el territorio departamental.
8. Garantizar la autonomía energética del Departamento.

Artículo 39. Competencias exclusivas del Gobierno Departamental Autónomo.

[...]

7. Generación, transporte y distribución de energía en el ámbito de la jurisdicción departamental y su correspondiente regulación, **incluido el otorgamiento de las autorizaciones y licencias correspondientes.**
8. Transporte de gas natural en el territorio departamental, de manera directa o en alianza con terceros públicos o privados.
9. Industrialización de los hidrocarburos que perciba el Departamento en

- especie y otros; así como comercializar los productos emergentes de ese proceso de industrialización, de manera directa o en alianzas estratégicas mediante la conformación de empresas públicas o mixtas.
10. Gestión de recursos naturales renovables.
 11. Agricultura, ganadería, pesca, **aprovechamientos agroforestales** [...] respetando lo que corresponda a la autonomía municipal.
[...]
 24. Recursos hídricos, cuando las aguas transcurran o se encuentren ubicadas dentro de la jurisdicción del Departamento.
[...]
 34. Espectro electromagnético en el ámbito departamental.
[...]
 36. Promoción y fomento de energías alternativas y renovables.

Artículo 41. Competencias de ejecución.

Son Competencias de Ejecución del Gobierno Departamental Autónomo las conferidas en el presente artículo, sin perjuicio de las atribuidas en otros preceptos en este mismo Estatuto Autonómico:

- [...]
2. Participar en la formulación y ejecución de las políticas energéticas nacionales.
 3. Participar en la cadena de industrialización de los hidrocarburos, en asociación con el nivel nacional o por cuenta propia, para lo que podrá hacer uso de la producción departamental y de la regalía departamental percibida en especie, **en el marco de la Ley de Hidrocarburos y otras vigentes.**
[...]
 10. Participar en el aprovechamiento y protección de recursos hídricos y cuencas interdepartamentales, en los que participa el Departamento Autónomo de Tarija.

Acorde con el peso específico que los hidrocarburos tienen en los textos anteriores, comencemos el análisis sistematizando la visión del Estatuto tarijeño sobre este sector. En las normas transcritas pueden encontrarse por lo menos tres disposiciones alejadas del marco de la Ley Fundamental, a saber:

- (a) Se prevé una política departamental de hidrocarburos, dirigida, entre otros componentes, a:
 - (i) La participación del departamento en la formulación de las políticas nacionales del sector (artículos 16.1 y 41.2).
 - (ii) La participación del departamento en la cadena productiva de los hidrocarburos (artículo 16.2).
 - (iii) La participación del gobierno departamental en las inversiones destinadas al sector (artículo 16.3), y
 - (iv) Garantizar la autonomía energética del departamento (artículo 16.8).
- (b) El Estatuto considera que el gobierno tarijeño, en ejercicio de competencias exclusivas *departamentales*, se haría cargo del “transporte de gas natural” en el territorio departamental (artículo 39.8).

- (c) La industrialización de los hidrocarburos que el departamento reciba en calidad de regalías e impuestos en especie, también sería llevada a cabo en el marco de *competencias exclusivas* del gobierno departamental (artículos 39.9 y 41.3).

A riesgo de ser repetitivos, el contraste de estas reglas estatutarias con el régimen constitucional de los hidrocarburos puede realizarse en los siguientes términos:

- (a) Los artículos 298.I.18 y 360 de la Constitución establecen inequívocamente que los hidrocarburos están sujetos a competencias privativas del nivel central y que, en consecuencia, es el Gobierno central el que formula y aprueba la o las políticas del sector. Con la misma orientación estatista, los artículos 359 y 361, también de la Carta Magna, le encomiendan a la empresa estatal del petróleo, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), única entidad autorizada para ello, la realización de “las actividades de la cadena productiva de los hidrocarburos y su comercialización” y a la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH) su transformación industrial. Y, por último, la cláusula 363.II de la Constitución autoriza a YPFB a conformar asociaciones para la implementación práctica de la cadena productiva hidrocarburífera. De este bloque de mandatos fundamentales pueden extraerse, volviendo sobre el Estatuto, importantísimas conclusiones: por un lado, la política de hidrocarburos que apruebe el gobierno departamental deberá estar definida en el marco de las directrices del nivel central y versar, preferentemente, sobre los temas y componentes sectoriales no cubiertos por la política nacional. Por otro lado, y en relación con los cuatro componentes de la política departamental señalados en el inciso (a), existen fundamentos para sostener que:
- (i) La participación de los departamentos productores de hidrocarburos en la formulación de las políticas nacionales no es, ni puede ser, una consecuencia de las políticas departamentales del sector, sino que viene determinada por el artículo 316 de la Constitución, es decir, resulta del carácter participativo de la planificación estatal.
 - (ii) La participación del departamento de Tarija en la cadena productiva hidrocarburífera sería viable únicamente a través de acuerdos celebrados con YPFB.
 - (iii) Del mismo modo, el gobierno departamental de Tarija sólo podría intervenir en las inversiones destinadas a la producción de hidrocarburos a través de contratos suscritos con YPFB, en los que, además, podrían participar empresas privadas, y
 - (iv) Dado el monopolio de la empresa estatal en el sector, no existe vía alguna que le permita al gobierno departamental *garantizar la autonomía energética* de Tarija.
- (b) El mandato del artículo 39.8 del Estatuto (transporte de gas natural en el territorio tarijeño) no podrá ser cumplido por el gobierno departamental porque YPFB es la única empresa autorizada por los eslabones de la cadena productiva hidrocarburífera, incluido, por supuesto, el transporte (artículo 361 de la Constitución).
- (c) Tampoco podrán ser aplicadas en la práctica las disposiciones de las cláusulas 39.9 y 41.3 de la norma autonómica porque esa tarea, por mandato del artículo 363 de la Carta Magna, le corresponde a la EBIH.

Todo parece indicar, en suma, que los numerales 1, 2, 3 y 8 del artículo 16 del Estatuto de Tarija sólo pueden adecuarse al marco constitucional si soportan modificaciones parecidas a las aquí sugeridas. Del mismo modo, debido a que las materias 8 y 9 del artículo 39 del Estatuto colisionan directamente con la Constitución, no podrían sino ser retiradas de la lista de exclusividades competenciales.

Prestemos atención ahora al numeral 7 del artículo 39. En él se enlista entre las *competencias exclusivas* del gobierno departamental no sólo la “generación, transporte y distribución de energía en el ámbito de la jurisdicción departamental”, sino también la “regulación” del sector, “incluido el otorgamiento de las autorizaciones y licencias correspondientes”, dice el texto transcrito líneas atrás. Se trata de una asignación competencial que abarca a todos los tipos de energía; no depende de condicionante alguna y cubre los ámbitos técnicos y económicos de la generación, transporte y distribución de energía y, además, la dimensión reguladora. Para entender a cabalidad estas disposiciones, debe ponerse en el tapete que las redes de transporte y distribución de energía eléctrica de Tarija no forman parte del sistema nacional interconectado, lo que, en buena medida, explica el alcance de la norma estatutaria.

Empero, la visión constitucional sobre el particular es significativamente diferente. Dejando de lado el artículo 298.II.8 de la Constitución porque su referente es el sistema interconectado, del que Tarija no forma parte, dos asignaciones competenciales entran parcialmente en contradicción con el Estatuto. Por mandato del artículo 299.II.7 de la Ley Suprema, la “[...] administración de proyectos [...] energéticos” podrá llevarse a cabo en el marco de *competencias concurrentes*, lo que implica que de ninguna manera la legislación podría estar en manos del gobierno departamental. Por otro lado, la norma 300.I.6 de esta misma ley autoriza a los gobiernos del nivel intermedio la elaboración y ejecución de “proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados”. Naturalmente, Tarija está involucrada en esta norma, pero queda claro que su alcance es mucho menor que el de la previsión estatutaria. Se trata sólo de la ejecución de proyectos, no del sector energético como sucede en la cláusula 39.7 del Estatuto. De proyectos cuya administración, conforme acabamos de ver, responderá a concurrencia competencial. Nótese además que las obras autorizadas cubren únicamente las áreas de generación y transporte, y no la distribución de la energía a los usuarios finales. En fin, conclusiones claras fluyen de estos mandatos constitucionales: el sector energético no podrá, bajo circunstancia alguna, gestionarse en el marco de *competencias exclusivas departamentales*, ni siquiera en los sistemas aislados, y menos todavía las decisiones y actos regulatorios, de manera tal que el Estatuto tarijeño no podrá sino trasladar la materia al catálogo de *competencias concurrentes* y, al mismo tiempo, suprimir la potestad de ejercer las funciones regulatorias.

El que no parece plantear conflicto alguno es el numeral 36 de las competencias exclusivas estatutarias (artículo 39). En efecto, la “promoción y fomento de energías alternativas y renovables” que la carta tarijeña le encomienda al gobierno departamental concuerda plenamente con la similar reserva competencial del artículo 300.I.16 de la Constitución, a la que añade sólo una limitante: que los proyectos no pongan en peligro la seguridad alimentaria del departamento.

Avanzando en el análisis, toca el turno del sector forestal. El Estatuto contiene una disposición escueta y aislada sobre las actividades productivas forestales: el artículo 39.11 incluye los “aprovechamientos agroforestales” entre las *competencias exclusivas* del gobierno departamental. Al respecto, ya hicimos notar anteriormente que la Constitución manda que el “régimen general de suelos, recursos forestales y bosques” y la “política forestal” serán diseñados y aprobados por el nivel central del Estado. Vale decir que la normativa

constitucional no abre posibilidad alguna para que el gobierno departamental de Tarija pudiera decidir autónomamente sobre los “aprovechamientos agroforestales”. En suma, queda claro que el numeral 11 del artículo 39 del Estatuto tarijeño no podrá entrar en vigencia mientras continúe en el catálogo de las *competencias exclusivas departamentales*. Decimos “mientras continúe” en ese catálogo, porque, según discutimos en el capítulo de Pando, cabe la posibilidad de la existencia de *regímenes particulares* o departamentales en esta materia, caso en el que las competencias podrían ser *concurrentes* o incluso *compartidas*. Cualquiera que fuese la modalidad a implantarse, lo cierto es que la previsión estatutaria en cuestión tendrá que ser modificada o suprimida.

En el campo de los recursos hídricos, las dificultades para poner en vigencia la visión del Estatuto amenazan ser aun más fuertes, dado que las normas constitucionales específicas parecen cerrar la posibilidad de contar con la existencia de *regímenes particulares*, como en el caso de los bosques. En efecto, los artículos 373 a 375 de la Ley Fundamental diseñan un régimen estatista y centralista para la gestión de los recursos hídricos, sin espacio para separar, por otro lado, las fuentes y cursos de agua de interés nacional de los de interés departamental. En medio de esas condiciones constitucionales, lógicamente, el artículo 39.24 del Estatuto no podrá adquirir fuerza vinculante para regular las relaciones jurídicas y el aprovechamiento de los, por éste denominados, *recursos hídricos de interés departamental*.

Por otro lado, aunque todavía en el ámbito de la misma materia, mayores posibilidades de sobrevivencia rodean al numeral 10 del artículo 41 del Estatuto, según el cual el gobierno departamental podría “participar en el aprovechamiento y protección de recursos hídricos y cuencas interdepartamentales, en los que participa el departamento”. Ello es así porque esa participación se desprende de la posición geográfica del departamento y porque, sencillamente, depende de la legislación del nivel central, en cuyo contexto se definen las condiciones de la intervención del gobierno departamental.

Continuando en el marco de las *competencias exclusivas* del nivel meso, el Estatuto autonómico de Tarija reconoce al gobierno departamental potestades para legislar sobre el “espectro electromagnético” y reglamentar y ejecutar esas normas en su jurisdicción (artículo 39.34). Esta propuesta—lo vimos en los capítulos anteriores— desata un conflicto inevitable con la Constitución porque ésta, en su artículo 298.II.2, le entrega en *exclusividad* al nivel central el “régimen general de las comunicaciones y las telecomunicaciones” y, por otro lado, clasifica el espectro electromagnético entre los *recursos naturales estratégicos* (298.II.4). En el marco de este primer contraste, queda claro que el camino para la vigencia práctica de la cláusula estatutaria 39.34 se encuentra constitucionalmente bloqueado. ¿Qué podrían hacer, en consecuencia, los estatuyentes tarijeños? Ajustarse estrictamente al mandato del artículo 299.II.6 de la Lex Suprema, que cataloga las “frecuencia electromagnéticas” entre las materias sometidas a *competencias concurrentes*.

Sobre la “gestión de los recursos naturales renovables”, inscrita en el artículo 39.10 del Estatuto, corresponde únicamente repetir aquí lo dicho en los apartados de los otros Estatutos: la materia figura en el cuadro de competencias estatutarias sin respaldo constitucional suficiente porque la Carta Magna legisla sobre los recursos naturales particularizados y por cuerda separada. En la Constitución no existe una asignación competencial tan genérica como ésta del Estatuto. La recomendación apuntaría entonces a la eliminación del citado numeral, lo que, por supuesto, no implica olvidarse de ese tipo de recursos o, en su caso, pensar en concurrencias competenciales.

Por último, corresponde analizar la situación de la “agricultura, ganadería y pesca”. Según el artículo 39.11 del Estatuto, estas importantísimas áreas productivas serían gestionadas en Tarija bajo *competencias departamentales exclusivas*, definición estatutaria que colisiona con el artículo 299.II.16 de la Constitución, según el cual las actividades agropecuarias, la

caza y la pesca serán orientadas en el marco de *competencias concurrentes*. Ergo, el numeral 11 de la citada norma tarijeña debería ser reubicada en el catálogo de estas últimas.

2.4.11 Tierra

Probablemente por las connotaciones políticas de la tierra y las derivaciones que ellas podrían tener, los estatuyentes tarijeños decidieron abordar la materia a través de una solitaria y lacónica, pero concreta, disposición:

Artículo 40. Competencias compartidas.

[...]

8. Tierra.

La fórmula utilizada abarca a todas las dimensiones de la materia y alude a la gestión integral de la tierra, incluyendo los procedimientos de distribución y redistribución de ella. Con esa visión global, los legisladores “chapacos” diseñaron un sistema estructurado a partir de la legislación base, sancionada por el nivel central, y la legislación de desarrollo emanada del Parlamento Departamental. Nada está dicho en el Estatuto sobre las fases reglamentaria y ejecutiva; sin embargo, la presencia de la legislación departamental permite deducir que ambas fases quedarían en manos del gobierno departamental, lo que, ciertamente, se desprende también del concepto teórico de *competencia compartida*.

La Constitución plantea un diseño diferente: el artículo 298.I.17 inscribe entre las *competencias privativas* del nivel central del Estado, la definición de la “política general sobre tierras y territorio, y su titulación”, lo que le da pie para que en su artículo 404 disponga que el Servicio Boliviano de Reforma Agraria, con el Presidente del Estado a la cabeza, “es la entidad responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria” en todo el territorio del país. En la visión de la Carta Magna, por tanto, se trata de una materia cuyos aspectos esenciales se definen en el nivel central del Estado; no obstante, en su artículo 298.II.38, a tiempo de ratificar que el régimen de la tierra es una *competencia exclusiva* del Estado central, deja también establecido que “la ley determinará las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías”, enfatizando de ese modo el hecho de que algunas actividades propias de la reglamentación y ejecución serán encomendadas, efectivamente, a las entidades territoriales autónomas¹⁰⁰, de manera tal que, una vez transferidas o delegadas ciertas potestades, la gestión de la materia asumiría connotaciones de *competencias concurrentes*.

La comparación de ambas normativas, en suma, conduce a recomendar que los legisladores tarijeños evalúen la modificación del numeral 8 del artículo 40 de su Estatuto en dos direcciones: reubicando la norma en el catálogo de *competencias de ejecución* e incorporando en ella la futura transferencia o delegación de facultades ordenada por la Constitución.

2.4.12 Servidores públicos

La norma básica de Tarija no enlista en ninguno de los catálogos competenciales materia alguna referida a los recursos humanos del gobierno departamental¹⁰¹, en lo que coincide con la Constitución que, como sabemos, carece también de una asignación competencial para la materia. No obstante, el Estatuto tarijeño esboza un sistema para la gestión pública de los recursos humanos departamentales, según se deduce de su artículo 85, que a la letra dice:

100 Cabe abrir aquí un espacio de reflexión: nótese que la posibilidad de la transferencia y delegación de potestades es un componente de la definición constitucional de *competencia exclusiva* (artículo 297.2), aunque lo es en términos optativos no mandatorios, en tanto que el 298.II.38 también de la Constitución está redactado en modo imperativo.

101 En un documento anterior analizamos las razones por las que el artículo 39.37 del Estatuto no podía, ni debía, ser comprendido como una asignación competencial en el área de recursos humanos, análisis que nos permitimos ratificar aquí (cfr. Romero *et al.*, 2009, p. 125).

Artículo 85. Constitución de Servicio Civil Departamental.

El Servicio Civil Departamental actúa con plena sujeción a la Constitución Política del Estado, al presente Estatuto Autonómico, las Leyes y demás normas del Ordenamiento Jurídico Departamental y Nacional; una Ley departamental determinará su organización y funcionamiento.

Dada la remisión legal dispuesta por el artículo, interesa aquí destacar que el diseño final del servicio civil tarijeño estará sujeto, por primacía jurídica y por mandato estatutario, a las directrices de la Constitución, del Estatuto y de las leyes específicas del nivel central. Vale decir que, cualquiera que fuese el diseño que finalmente adopte el servicio civil tarijeño, estará sujeto a los artículos 232 a 240 de la Ley Fundamental, que sientan las bases del régimen de servidoras y servidores públicos.

En el estado de situación de la materia, por tanto, no parece existir conflicto entre la Constitución y el Estatuto, lo cual, sin duda, facilitará la organización y funcionamiento del gobierno departamental en el área de los recursos humanos.

2.4.13 Participación y control social

En el área de la “participación y control social”, institucionalizados ambos componentes por la Constitución, el Estatuto de Tarija despliega las siguientes reglas:

Artículo 58. Participación democrática.

Se reconoce el derecho a la participación democrática del pueblo en la **gestión** de los intereses colectivos del Departamento, el cual podrá ser ejercido de manera irrestricta en las instancias y mecanismos de participación y control social creados por el Nuevo Modelo de Gestión Democrática que asume para sí el Gobierno Autónomo del Departamento de Tarija.

Artículo 59. Control social.

El control social es el derecho y la responsabilidad que tiene todo ciudadano en ejercicio, organizaciones e instituciones de la sociedad civil, de coadyuvar a la transparencia y calidad de la gestión pública a nivel municipal y departamental. Los mecanismos de participación y control social serán objeto de reglamentación mediante Ley Departamental.

Artículo 60. Transparencia institucional.

Las instancias y mecanismos de transparencia institucional serán normados mediante Ley Departamental.

Disposición Transitoria Primera. Instancias y mecanismos del nuevo modelo de participación democrática y control social.

Las instancias y mecanismos de participación democrática y control social instituidos a la fecha por el Gobierno Prefectural, como son los Comités de Desarrollo Seccional, Encuentros de Concertación Social (ECOS), Audiencias de Transparencia y Rendición de Cuentas (ATC's) y Contralores Ciudadanos, mantienen su vigencia hasta que el nuevo Gobierno Autónomo Departamental de Tarija promulgue las leyes que ratifiquen o modifiquen dichas instancias o mecanismos.

Estos textos imparten dos líneas conductoras:

- (a) La participación social está concebida como un derecho y en su alcance pareciera abarcar a la globalidad de la “gestión de los intereses colectivos del Departamento”, derecho que, sin embargo, podrá ser ejercido únicamente a través de “las instancias y mecanismos de participación y control social creados por el Nuevo Modelo de Gestión Democrática”. Pero, ¿cuáles son esas instancias y mecanismos? En la Primera Disposición Transitoria se menciona a los Comités de Desarrollo Seccional (municipal) y a los Encuentros de Concertación Social (ECOS).
- (b) El control social es también un derecho, que permite a las personas y organizaciones sociales “coadyuvar a la transparencia y calidad de la gestión pública”. Planteado así, el control es casi un sinónimo de participación, lo que, por decir lo menos, impide percibir mejor cómo operarán uno y otro componente. En la actualidad, según la transcrita disposición transitoria, estarían operando las Audiencias de Transparencia y Rendición de Cuenta (ATC) y Contralores Ciudadanos.
- (c) Los mecanismos de participación y control social —dice el artículo 59— serán reglamentados mediante una ley departamental. Al hablar esta disposición sólo de reglamentación, pareciera estar pensando en la consolidación de las instancias y mecanismos mencionados en los incisos anteriores; en esta dirección apunta también, en cierto modo, la Primera Disposición Transitoria. Sin embargo, el artículo 60 del Estatuto abre de par en par las puertas para la definición futura de esas modalidades y procedimientos de la participación y control social, cuando dispone que ellos serán *normados* por ley.

No cabe duda que existe un elevado nivel de coincidencia entre el Estatuto y la Constitución, no sólo sobre la legitimidad de la participación y control social, sino también sobre la necesidad de su institucionalización, al punto que el gobierno departamental tarijeño viene implementando modalidades concretas en ambos campos. Ambas normativas tienen, por ello, un sólido punto de partida común, que seguramente contribuirá a facilitar la solución de sus diferencias.

Al confinar el Estatuto las decisiones finales a una ley departamental que o consolide las modalidades actuales de la participación y control social, con menos o más modificaciones, o proceda a diseñar nuevas instancias y mecanismos, claramente sustenta una visión de *competencias departamentales exclusivas*, que no guarda concordancia con el artículo 241.IV de la Constitución, cuyo texto encomienda a una ley del nivel central “establecer el **marco general** para el ejercicio del control social”, direccionando la distribución competencial hacia un esquema de *competencias compartidas*, con una ley base encargada de sentar el *marco general* y con leyes de desarrollo departamentales, e incluso municipales, que viabilicen la aplicación de las normas generales a la realidad concreta.

En el componente de la participación, la Constitución privilegia el ámbito del “diseño de las políticas públicas” (artículo 241.I), en tanto que el Estatuto expande ese alcance a la globalidad de la “**gestión** de los intereses colectivos del Departamento”, lo que incluye todas las funciones administrativas, es decir la planificación, organización, recursos humanos, dirección y control. Esta expansión propiciada desde el texto estatutario no entra en contradicción con el marco constitucional, y bien podría ser implementada cuidando su concordancia con la futura ley del nivel central.

Por otro lado, el artículo 58 del Estatuto muestra cierta rigidez que podría devenir en conflicto constitucional. Restringe, así sea transitoriamente, la participación y control social a las instancias y mecanismos hoy existentes, cuya funcionalidad puede quedar

desfasada frente a la concepción y vuelo que la Constitución le ha dado al tema. De inicio, parece recomendable que los estatuyentes tarijeños analicen si el diseño de los ECOS, ATC y contralores ciudadanos se adecua a los mandatos del artículo 241.V y VI de la Constitución, que facultan a la sociedad civil a organizarse por sí misma y a definir la “estructura y composición de la participación y control social”, en función de las cuales el gobierno departamental deberá generar “espacios de participación y control”.

En suma, es innegable que existen elementos de juicio que sugieren la introducción de ajustes a los artículos 58, 59 y 60 del Estatuto para facilitar su concordancia con el régimen constitucional de la participación y control social.

2.4.14 Seguridad ciudadana

Las disposiciones del Estatuto de Autonomía Departamental de Tarija relativas a la seguridad ciudadana son, más bien, principistas y están redactadas en un nivel de abstracción lo suficientemente alto como para concordar, en su fase de ejecución, con la Constitución sin mayores dificultades. Los artículos 25 y 82 tienen la misión de normas la materia. Los textos son:

Artículo 25. Seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana es una prioridad para precautelar la calidad de vida de la población, la defensa y respeto del patrimonio y la seguridad de las personas. Las políticas en este sector se diseñarán **en coordinación** con todos los niveles de gobierno, incluyendo la participación de las organizaciones de la Sociedad Civil y se ejecutarán en el marco de un **plan departamental** de seguridad ciudadana.

Artículo 82. Atribuciones del Gobernador.

El Gobernador o Gobernadora del Departamento Autónomo de Tarija tiene las siguientes atribuciones:

[...]

- j) Conservar y defender el orden interno y la seguridad del Departamento en su condición de Comandante General del Departamento.

La *seguridad ciudadana* vista como materia no figura en ninguno de los catálogos competenciales del Estatuto, lo que, dadas las implicancias políticas y de seguridad del Estado del tema, podría resultar un factor de allanamiento de divergencias en la fase de ejecución. Al respecto, cabe recordar que la Constitución da a la seguridad de las personas un enfoque de *competencia concurrente*, dejando abierto, de ese modo, un gran espacio para la intervención de los gobiernos subnacionales en la reglamentación y ejecución de la lucha contra el crimen y en las actividades dirigidas a preservar el medio social libre de amenazas contra la vida, la integridad física, la familia y el patrimonio de las personas.

El artículo 25 del Estatuto habla de *políticas* departamentales de seguridad ciudadana formuladas por el gobierno tarijeño en *coordinación* con los otros niveles de gobierno, y ejecutadas en el marco de un *plan departamental*. Así, resulta difícil disentir con la conclusión de que la visión tarijeña de la seguridad ciudadana puede acomodarse, sin mayores dificultades, ni adecuaciones normativas, al régimen constitucional.

Tabla 13
Resumen de adecuaciones Tarija

Tema	Artículos	Sugerencia
1. Organización territorial		
1. Cantones	4	Suprimir por haber sido eliminados en la Constitución
2. Secciones de provincia	4	
3. Autonomías indígenas	103 79	Adeguar a nomenclatura de la Constitución (municipios)
4. Regiones	No existe (n.e.)	Añadir potestad legislativa, conforme al artículo 304 de la CPE Suprimir la segunda parte por ser inconstitucional Incluir región en la organización territorial de Tarija
2. Órganos del Gobierno Departamental		
1. Asambleístas de pueblos indígenas	69 y 72 69 73	Aclarar texto para elección según sus propias normas Añadir la alternancia de género en listas de candidatos
2. Paridad y alternancia de género	81.6	Añadir disposición expresa
3. Listas separadas		
4. Suplencia del gobernador		Adeguar al artículo 286 de la Constitución
3. Catálogos competenciales		
1. Competencias de ejecución	36.3 y 40	Eliminar o adecuar a los artículos 297.3 y 299.II de la CPE
4. Competencias sin respaldo de la CPE*		
1. Regulación de medios de comunicación social en el ámbito departamental	39.26 40.I 39.34	Adeguar al artículo 298.II.2 de la Constitución Modificar por ser competencia exclusiva del nivel central
2. Régimen laboral y empleo	39.33	Modificar por ser competencia exclusivamente
3. Espectro electromagnético	39.28	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
4. Cooperativas de prestación de servicios	39.37 41.12	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
5. Concesiones y licencias a Cooperativas	41.2	No se encuentra catalogada como tal en la CPE
6. Contratación de bienes y servicios	39.29 39.19	No se encuentra catalogada como tal en la CPE
7. Productos farmacéuticos	40.5	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
8. Participar en formulación y ejecución de las políticas energéticas nacionales	39.11 41.8	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
9. Estadísticas departamentales oficiales	39.15 b) 41.5 41.4	Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central Eliminar por corresponder a autonomías indígenas
10. Organización territorial	39.8	No se encuentra catalogada como tal en la CPE
11. Desarrollo integral de pueblos indígenas	39.7	No se encuentra catalogada como tal en la CPE
12. Denominaciones de origen y calidad	39.9 40.9	Eliminar por ser competencia privativa del nivel central
13. Propiedad intelectual e industrial		Eliminar por ser competencia privativa del nivel central
14. Administración de aeropuertos de alcance nacional e internacional		Eliminar por ser competencia privativa del nivel central
15. Participar en tasas aeroportuarias		No se encuentra catalogada como tal en la CPE
16. Participar en directorios de empresas		Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central

Tema	Artículos	Sugerencia
17. Transporte de gas en el departamento		Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
18. Generación, transporte y distribución de energía en departamento y regulación		Eliminar por ser competencia exclusiva del nivel central
19. Industrialización de hidrocarburos		Eliminar por ser competencia municipal
20. Servicios básicos		
5. Régimen electoral		
1. Ley Electoral Departamental	84	Adecuar a artículo 205.II y 2ª DT de la Constitución
2. Nomenclatura institucional	83 y 84	Adoptar nomenclatura constitucional
3. Organización y funcionamiento del TED	83.I y III 83.IV	Adecuarse al artículo 205.II de la Constitución Adecuarse al artículo 206.V de la Constitución
4. Composición y nombramiento		
6. Control fiscal	112	Suprimir o adecuar al artículo 213 de la Constitución
7. Servicios de justicia		
1. Nomenclatura institucional	105	Eliminar o adecuar a nueva nomenclatura institucional
2. Designación de vocales	105	Eliminar o adecuar a los artículos 184.5 y 195.7 de la CPE
3. Consejo de la Magistratura	105	Eliminar o adecuar a la Constitución
4. Ministerio Público	105	Eliminar o adecuar a los artículos 225 y 226 de
5. Defensoría del Pueblo	113	
8. Régimen fiscal y presupuesto		
1. Ingresos por <i>Registro de comercio</i> [...]	46.6 91	Adecuar al régimen competencial de la materia Añadir autorización de Asamblea Legislativa Plurinacional
2. Deuda pública		
9. Educación	40.3	Catalogar como competencia concurrente
10. Salud	40.4	Catalogar como competencia concurrente
11. Recursos naturales		
1. Política departamental de hidrocarburos	16.1, 2, 3 y 8 39.8	Adecuar a los artículos 359 a 368 de la Constitución
2. Transporte de gas	39.9	Suprimir o adecuar al artículo 363.II de la Constitución
3. Industrialización de hidrocarburos	39.7	Suprimir o adecuar al artículo 363.I de la Constitución
4. Generación y transporte de energía	39.11 39.24	Modificar por ser competencia concurrente Adecuar a la CPE y al régimen forestal que se apruebe
5. Aprovechamientos agroforestales	39.34 39.10	Eliminar o concertar una catalogación especial Catalogar como competencia concurrente
6. Recursos hídricos	39.11	Eliminar o catalogar como competencia concurrente
7. Espectro electromagnético		Catalogar como competencia concurrente
8. Recursos naturales renovables		Eliminar o catalogar como competencia concurrente
9. Agricultura, ganadería, caza y pesca		Catalogar como competencia concurrente
12. Tierra	40.8	Catalogar como competencia concurrente
13. Participación y control social	58, 59 y 60	Adecuar a los artículos 241 y 242 de la Constitución

* Las otras cuatro competencias sin respaldo constitucional son analizadas en los capítulos especializados.

3. Corolario

Las conclusiones a las que condujo la investigación demuestran que para cumplir con el mandato de la tercera disposición transitoria, parágrafo II, de la Constitución, es decir, para lograr su *adecuación* a la normativa constitucional, las cartas básicas departamentales deben introducir en sus textos múltiples ajustes, modificaciones, supresiones y adiciones. Una visión de conjunto y el detalle de las acciones a realizar se encuentran en los cuadros resumen de adecuaciones que cierran los capítulos dedicados a cada uno de los Estatutos.

En las filas de los cuadros resumen figura la información por materias competenciales y temas dentro de cada una de ellas. En la segunda columna, los artículos que requieren algún tipo de intervención para lograr su adecuación constitucional y en la tercera columna, sugerencias que intentan focalizar la atención en el componente central de la acción de adecuación a realizar. La tabla siguiente centraliza los materiales proporcionados por la investigación:

Concepto	Pando	Beni	Santa Cruz	Tarija
Total artículos en el Estatuto	81	188	168	119
1. Materias	13	11	15	13
2. Temas	46	54	73	54
3. Artículos	21	44	58	22
Porcentaje de artículos a adecuar	25,9%	23,4%	34,5%	18,5%

El estudio se realizó sistematizando los contenidos de los Estatutos a través de seis ejes temáticos y ocho sectores, que en conjunto fueron abordados como catorce materias competenciales. En el análisis del Estatuto cruceño, sin embargo, se decidió añadir como *materia* particular el contenido del Capítulo Quinto de su Título Tercero, dedicado a regular las “instituciones del Estado Nacional en el Departamento Autónomo de Santa Cruz”, porque propone normas que se inscriben en uno de los escenarios más sensibles de las relaciones intergubernamentales, vinculado al principio de jerarquía administrativa.

Los materiales de este informe permiten identificar los ajustes, modificaciones, supresiones y adiciones que seguramente serán evaluadas por los estatuyentes de cada uno de los cuatro departamentos involucrados y, al mismo tiempo, visibilizan las materias y temas de adecuación comunes a los cuatro documentos autonómicos que integran el objeto de estudio, así como las diferencias entre unos y otros que, por cierto, son también variadas.

La tercera disposición transitoria de la Constitución, empero, no sólo establece la obligación de modificar los Estatutos buscando concordar plenamente con la Carta Magna, sino también la de someter los documentos adecuados al control de constitucionalidad. Ahora bien, confrontada esta disposición con la coyuntura política que vive el país, en la que no han desaparecido del todo las razones y fuerzas que dieron paso al período de intensa confrontación vivido entre 2006 y 2009, pareciera que los cuatro departamentos cuyos Estatutos fueron aquí analizados pueden optar entre dos vías para enfrentar el cumplimiento del tercer mandato transitorio de la Ley Fundamental, a saber:

- 1 Vía jurisdiccional directa. Si la voluntad política mayoritaria en Pando, el Beni, Santa Cruz y/o Tarija optase por esta vía, las etapas del proceso podrían ser las siguientes:
 - 1.1 El Estatuto, con la redacción actual, debe ser enviado al Tribunal Constitucional solicitando el dictamen de constitucionalidad. El tiempo que se tome el órgano de control de constitucionalidad es impredecible.
 - 1.2 El dictamen de constitucionalidad seguramente abordará una cantidad de incompatibilidades estatutarias con la Constitución semejante a las identificadas en este informe, devolviendo los documentos autonómicos a su origen para que se procesen las adecuaciones respectivas.
 - 1.3 Aprobación de las reformas estatutarias a través de la Asamblea Departamental. No resulta fácil predecir qué tiempo se consumirá en esta etapa.
 - 1.4 Retorno al Tribunal Constitucional para el dictamen respectivo. Aun suponiendo que no se presenten nuevas contingencias en esta etapa, tampoco resulta fácil estimar el tiempo que demande su procesamiento en ella.

- 2 Vía de la concertación política. Esta vía parte de la hipótesis de que la concertación política entre las fuerzas representativas del departamento y el Gobierno central genera una atmósfera pública positiva con dos efectos previsibles: primero, facilita a futuro las necesarias relaciones intergubernamentales que supone el Estado autonómico y, segundo, orienta al Tribunal Constitucional sobre las líneas maestras que la gestión pública asumirá en el país, lo que terminará influyendo en el dictamen de constitucionalidad. Las etapas de esta vía podrían ser las siguientes:
 - 2.1 Organización y trabajo de mesas de concertación bilateral entre el Gobierno central y una comisión representativa de cada departamento. El Gobierno central actuaría a través del Ministerio de Autonomía y de las autoridades y técnicos sectoriales que sean necesarios. La misión de las mesas será únicamente la de identificar las disposiciones estatutarias que requieren adecuación y, de ser posible, perfilar sugerencias para los ajustes y reformas consiguientes. Esta etapa podría prolongarse hasta el mes de abril, momento en el que las nuevas asambleas departamentales estarán iniciando su gestión.
 - 2.2 Cada uno de los nuevos órganos legislativos departamentales procesa e introduce las reformas al Estatuto sobre la base de los informes de las mesas de concertación. Tiempo previsto: entre cincuenta y sesenta días.
 - 2.3 Sancionadas las reformas, el Estatuto concordado con la Constitución se envía al Tribunal Constitucional para el dictamen respectivo. El tiempo necesario para esta etapa es poco predecible, pero debe considerarse que la concertación política también agiliza los plazos.
 - 2.4 Emitido el dictamen positivo del órgano de control de constitucionalidad, el Estatuto se encuentra en vigencia, lo que operativamente podría suceder a partir del ejercicio presupuestario de 2011.

Sea cual fuese la vía por la que decidan transitar las élites, fuerzas políticas y sociales de Tarija, Santa Cruz, el Beni y Pando, inevitablemente tendrá consecuencias para el desarrollo futuro de cada uno de los departamentos, incluyendo su proceso de estructuración política. Una de las premisas de ese desarrollo, la autonomía, ha sido ya adoptada por la Constitución. El Estado boliviano tiene ahora una organización territorial basada en departamentos, municipios y territorios indígenas originarios autónomos. El desafío está en manos de los líderes y grupos dirigentes no sólo de Tarija, Santa Cruz, el Beni y Pando, sino de los nueve departamentos.

ARTE (Asociados para las reformas territoriales del Estado), “Lineamientos básicos para la descentralización administrativa y fiscal. Manual de orientación”. Informe de consultoría inédito. (La Paz, 2007).

Barrios Suvelza, Franz, *Hacia un pacto territorial en Bolivia* (La Paz: PNUD-Bolivia, 2008).

Böhrt Irahola, Carlos, *Líneas de adecuación de los Estatutos Autonómicos a la nueva Constitución* (La Paz: IDEA Internacional, 2009a).

Böhrt Irahola, Carlos, “Adecuar los Estatutos Autonómicos... qué implica?”, en Romero, Carlos y Carlos Böhrt I., *Autonomías. Se hace camino al andar* (La Paz: fBDM, FES-ILDIS y PNUD-Bolivia, 2009b).

Cabanellas, Guillermo y Luis Alcalá-Zamora y Castillo, *Diccionario Enciclopédico de derecho usual*. 6 tomos (Buenos Aires: Heliasta, 1979).

Estado Plurinacional de Bolivia, *Ley N° 4.021. Régimen Electoral Transitorio* (La Paz: Gaceta Oficial N° 0018 de 14 de abril de 2009).

Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado* (La Paz: Gaceta Oficial, febrero de 2009).

Finot, Iván, Marco Zapata *et al.*, “Recomendaciones para la Ley Marco de Autonomías y Descentralización”. Informe de consultoría inédito, elaborado para la GTZ-PADEP (La Paz: 2009).

Gutiérrez Llamas, Antonio, *La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónoma* (Barcelona, España: Bosch, 1994).

Koontz, Harold y Heinz Wehrich, *Administración. Una perspectiva global*. Traducción de Enrique Palos Báz y Francisco Dávila Martínez, (12ª edición, México: McGraw Hill, 2005).

Ministerio de Participación Popular, *Compendio normativo sobre descentralización* (La Paz: MPP, 2005).

Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* (Madrid: Civitas, 2004).

Prefectura del Departamento del Beni, “Estatuto del Departamento Autónomo del Beni”, aprobado el 15 de diciembre de 2007 (Asamblea de la Benianidad, 2007).

Prefectura del Departamento del Beni, “Estatuto Autonómico del Departamento Beni”, aprobado el 10 de febrero de 2008 (Prefectura del Departamento del Beni, 2008).

Prefectura del Departamento de Pando, “Estatuto Fundamental Autonómico del Departamento de Pando”, aprobado el 14 de diciembre de 2007 (Prefectura del Departamento de Pando, 2007).

Prefectura del Departamento de Santa Cruz, “Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz”, aprobado en Santa Cruz de la Sierra el 15 de diciembre de 2007 (Prefectura del Departamento de Santa Cruz, 2007).

Prefectura del Departamento de Tarija, “Estatuto de Autonomía Departamental de Tarija” (Tarija: Asamblea Provisional del Departamento de Tarija, 2008).

Romero, Carlos y Carlos Böhrt I., *Autonomías. Se hace camino al andar* (La Paz: fBDM, FES-ILDIS y PNUD-Bolivia, 2009).

ANEXO 1
Matriz de distribución competencial
de Pando

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES
Constitución y Estatuto Autonómico del Departamento Pando

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES			
Fila	CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO		ESTATUTO DE PANDO
	Nivel Departamental		
	1. Regímenes	1. Regímenes	1. Regímenes
1	➤ Régimen aduanero 298.I.4		
2	➤ [Régimen] Comercio exterior 298.I.5		
3	➤ [Régimen] Armas de fuego y explosivos 298.I.7		
4	➤ [Régimen] Migratorio 298.I.11		
5	➤ Régimen general de las comunicaciones y las telecomunicaciones 298.II.2	✓ Régimen departamental de comunicaciones y telecomunicaciones (implícito)	
6	➤ Régimen general de recursos hídricos y sus servicios 298.II.5	(No existe régimen departamental)	❖ [Régimen departamental] Recursos hídricos de interés departamental 20.5
7	➤ Régimen general de biodiversidad y medio ambiente 298.II.6	✓ Régimen departamental de biodiversidad y medio ambiente ((implícito)	❖ [Régimen departamental] Medio ambiente y biodiversidad 20.7
8	➤ [...] Régimen general de suelos, recursos forestales y bosques 298.II.7	✓ Régimen departamental de suelos, recursos forestales y bosques (implícito)	❖ [Régimen departamental] Recursos forestales 20.1
9	➤ Régimen electoral nacional para la elección de autoridades nacionales y sub-nacionales y consultas nacionales 298.II.1	(Régimen departamental en la fila 22 de este grupo)	
10	➤ Régimen de Seguridad Social 298.II.16	(No existe régimen departamental)	❖ Régimen [...] de Seguridad Social 18.3
11	➤ [Régimen] Sanidad e inocuidad agropecuaria 298.II.21		
12	➤ [Régimen] Expropiación de inmuebles [...] 298.II.26		
13	➤ [...] Régimen laboral 298.II.31	(No existe régimen departamental)	❖ Régimen laboral [...] 18.3
14	➤ Régimen de la tierra. La ley transferirá o delegará facultades a las autonomías 298.II.38	(No existe régimen departamental)	❖ Dotación, adjudicación, distribución y redistribución de tierras en el Depart. 20.12
15	❖ Régimen electoral departamental y municipal 299.I.1	❖ Régimen electoral particular del departamento 299.I.1	
16	❖ [Régimen general] Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones 299.I.2	❖ [Régimen departamental] Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicac. 299.I.2	
17	❖ [Régimen general] Electrificación urbana 299.I.3		
18	❖ [Régimen general] Juegos de lotería y de azar 299.I.4	(?)	❖ Casinos, juegos y apuestas, excepto loterías y juegos autorizados por Estado 19.10
19	❖ Regulación para la creación y modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos 299.I.7	❖ Regulación departamental para creación y modificación de impuestos por el gobierno autónomo 299.I.7	
20	✓ [Régimen] Sistemas de salud y educación 299.II.2		
21	✓ [Régimen] Frecuencias electromagnéticas 299.II.6		
22	✓ [Régimen] Proyectos hidráulicos y energéticos 299.II.7		
22	✓ [Régimen] Proyectos de riego 299.II.10		
23	✓ [Régimen] Residuos industriales y tóxicos 299.II.8	✓ [Reglamentación] Residuos industriales y tóxicos 299.II.8	
24	✓ [Régimen] Administración de puertos fluviales 299.II.12		
25	✓ [Régimen] Seguridad ciudadana 299.II.13		❖ Seguridad ciudadana y regulación de empresas de seguridad privadas 20.17
26	✓ [Régimen] Sistema de control gubernamental 299.II.14		
27	✓ [Régimen] Vivienda y vivienda social 299.II.15		
28	✓ [Régimen] Agricultura, ganadería, caza y pesca 299.II.16		
29	➤ [Régimen] Áreas protegidas 298.II.19		
30	➤ Régimen general de carreteras (implícito) 298.II.9	➤ Régimen de carreteras de la red departamental (implícito)	
31	➤ Régimen de hidrocarburos 359 y ss.		
32	➤ Régimen minero metalúrgico 369 y ss.		
33		➤ [Régimen] Deporte en el ámbito de su jurisdicción 300.I.17	❖ Deporte y esparcimiento 19.7
34		➤ [Régimen] Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental 300.I.24	❖ Comercio, industria y servicios, garantizando la seguridad jurídica en sus actividades [Régimen departamental] 19.2
35			❖ Régimen jurídico [departamental] de la administración pública y régimen estatutario del servidor público [departamental] 18.5
36			❖ Recursos naturales renovables y no renovables [Régimen departamental] 20.11
37			o Productos farmacéuticos 21.7

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMBARTIDAS Y CONCURRENTES

Constitución y Estatuto Autocatalán del Departamento Pardo

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMBARTIDAS Y CONCURRENTES			
Fila	CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO		EFECTUO DE RANDO
	Nivel Central	Nivel Departamental	
	2. Políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas	2. Políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas	2. Políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas
1	Política y sistema monetario, Banco Central y política cambiaria 298.L2		
2	Política exterior 298.L8		
3	[...] Política migratoria 298.L11		
4	Política general sobre tierras, turismo y su explotación 298.L17	Política departamental de tierras y turismo (implícita)	
5	Política general de infraestructura y medio ambiente 298.L28	Política departamental de infraestructura y medio ambiente (implícita)	
6	Política [...] de aguas, aguas fontánicas y lagunas 298.X7		
7	Política de generación, producción, control, transporte y distribución de energía en el sistema interconectado 298.X6		
8	Política del sistema de abastecimiento y saneamiento 298.X17		
9	Política fiscal 298.X28		
	Política de servicios básicos 298.X29		
10	Política [...] de aguas potables y instrumentación de sistemas urbanos 298.X8		
11	Política [...] laborales 298.X21	Protección del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas económicas 298.L6	Trabajo y relaciones laborales, en cuanto a políticas activas de ocupación, interconectadas laboral, en caso [...] 28.4
12	Política de planificación territorial y ordenamiento territorial 298.X25	Elaboración y ejecución del PIRP y PIRP, en coordinación con gobiernos nacional, autonómicos e insulares 298.L5	Ordenamiento territorial 28.5
13	Política general de desarrollo productivo 298.X25	Protección de la inversión privada en el departamento en el marco de las políticas económicas, sectoriales 298.L54	
14	Política general de vivienda 298.X26	Política departamental de vivienda (implícita)	
15	Política general de turismo 298.X27	Política de turismo departamental 298.L3	Sistema turístico 28.3
16	Política Ciencia, tecnología e investigación 298.X2		
17	Política Mercados Abiertos y Comercio 298.X4		
18	Política Agricultura, ganadería, caza y pesca 298.X16	Política departamental Agricultura, ganadería, caza y pesca 298.X36	Agricultura, ganadería, caza, pesca y marisqueo 28.4
		Planificación del desarrollo departamental, en coordinación con la planificación nacional 298.L25	Planificación departamental 27.4
		Planificar y promover el desarrollo humano en su planificación 298.L3	Desarrollo sostenible departamental y desarrollo social integral 27.5 y 28.11
19	Política económica y planificada nacional 298.L13		
20	Política para consumo y servicios (implícita) 298.L7 y 8		
21	Política de infraestructuras 298		
22	Política energía y medio ambiente 298.18		
23		Protección y conservación del patrimonio natural departamental 298.L18	[...] Patrimonio natural 28.4
24	Administración del patrimonio del Estado Histórico y de los monumentos públicos del nivel central del Estado 298.L19	Administración de un patrimonio y de un espacio por regiones en el marco del presupuesto general de la nación [...] 298.L26	Administración de bienes y sitios 27.8
25	Elaboración, ejecución y ejecución del Presupuesto General del Estado 298.L21	Elaboración, ejecución y ejecución con FOM y un presupuesto 298.L26	
26	Comercio exterior 298.L34		
27	Estadística y operaciones de estadísticas oficiales 298.X18	Estadísticas departamentales 298.L13	Estadística departamental y censal 28.26
28	Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado 298.X19	Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel departamental (implícita)	Áreas protegidas 28.6
29	Reserva fiscal, respecto a recursos autonómicos 298.X20		
30	[...] Cultura rural 298.X22		
31	Protección y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, etc., tangible e intangible de interés del nivel central del Estado 298.X23	Protección y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, etc., tangible e intangible departamental 298.L18	Cultura, lenguas originarias, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico, arqueológico tangible e intangible [...] 28.4
32	Clasificación pública, turismo y turismo 298.X24	Clasificación pública, turismo y turismo, consumo e I+D+I 298.L6	
33	Reserva, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fomento científico, tecnológico e innovación tecnológica [...] 298.X1	Reserva, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fomento científico, tecnológico e innovación [...] 298.X3	Un instituto de la diversidad lingüística y tecnológicas 28.3
	Conservación de aguas, aguas fontánicas y lagunas 298.X6	Conservación de aguas, aguas fontánicas y lagunas 298.X6	
	Producción de energía 298.X13	Producción de energía 298.X31	
34			Desarrollo integral de las políticas tecnológicas, científicas del departamento 18.6
35			Políticas de participación e innovación de personas y de la gestión de empresas 18.12

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES
Constitución y Estatuto Autónomo del Departamento Pando

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES				
CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO				
Fila	Nivel Central	Nivel Departamental	ESTATUTO DE PANDO	
	3. Servicios	3. Servicios	3. Servicios	
1	➤ Servicio postal	2041.13		
2	➤ Servicio de inspección agropecuaria	2041.131	➤ Servicios de inspección agropecuaria	2041.131
3	➤ Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros de interés del nivel central del Estado	2041.132	➤ Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros departamentales	2041.132
			⊕ Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y centros de información y documentación de interés departamental	19.6 y 21.8
4	➤ Transporte terrestre, aéreo, fluvial y otros, cuando atienda a más de un Departamento	2041.133	➤ Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferroviario y otros medios de transporte en el departamento (no incluye aéreo)	2041.133
			➤ Transporte de mercancías y pasajeros que atienda en origen y destino en el territorio departamental [...]	17.16
5	⊕ Servicios de radiodifusión [...] móvil y telecomunicaciones	2041.134	⊕ Servicios de radiodifusión fija [...]	2041.134
6	✓ Servicio meteorológico	2041.135	✓ Servicio meteorológico	2041.135
7	(ver fila 20 de "Regímenes" y fila 8 de "Políticas...")		✓ Control de los sistemas de radiodifusión y otros	2041.136
			⊕ Radiodifusión y servicios en todos los niveles, locales, provinciales y regionales	20.23
			⊕ Radiodifusión y gestión de los sistemas locales y redes públicas [...]	20.24 y 21.3
8	(ver fila 14 de "Políticas...")			
			⊕ Defensa civil y gestión de riesgos	20.28
4. Ejercicio del poder estatal y actividades públicas				
4. Ejercicio del poder estatal y actividades				
4. Ejercicio del poder estatal y actividades				
1	➤ Sistema financiero	2041.14		
2	➤ Sistema de pesos y medidas y denominación de la moneda oficial	2041.15		○ Pesos, medidas y contratos de moneda
3	➤ Seguridad del Estado, Defensa, FFAA y Policía Boliviana	2041.16		⊕ Régimen policial
4	➤ Nacionalidad, ciudadanía, extrajeneidad, derecho de asilo y refugio	2041.17		
5	➤ Control de inmigración en relación a la seguridad del Estado	2041.18		
6	➤ Control del espacio y territorio aéreo en todo el territorio nacional	2041.19		
7	➤ Registro civil	2041.20		○ Registro civil
8	➤ Censos, impuestos, contribuciones, tasas y contribuciones especiales de carácter tributario del nivel central del Estado	2041.21	➤ Censos y estadísticas departamentales cuyos hechos impositivos se sean aplicados a los municipios o municipales	2041.21
	(ver fila 19 de "Regímenes")		➤ Censos y estadísticas censos y contribuciones especiales de carácter departamental	2041.21
9	➤ Estadísticas nacionales y sectoriales en materia civil, familiar, penal, tributaria, laboral, comercial, minero y electoral	2041.22		
10	➤ Medios de comunicación de prensa y otros afines, gráficos	2041.23		
11	➤ Cheque personalidad jurídica o organizaciones sociales que desarrollen actividades en todo de un Departamento	2041.24	➤ Cheque personalidad jurídica o organizaciones sociales que desarrollen actividades en el Departamento	2041.24
			➤ [...] Cooperativas que desarrollen sus actividades en el departamento	17.8
12	➤ Cheque y registros personalidad jurídica o DNCS, FDFCS, FDFCS y registros de Ems de hecho con actividades en todo de un Departamento	2041.25	➤ Cheque personalidad jurídica o DNCS, FDFCS, FDFCS y registros de Ems de hecho con actividades en el Departamento	2041.25
13	➤ Sistema de Clases, Bajas, en obligación con el registro de carácter municipal	2041.26		
14	➤ Control de la administración propia y municipal	2041.27		
15	➤ Administración de justicia	2041.28		
16	➤ Asesoramiento humano a cambio	2041.29		
17	⊕ Relaciones internacionales [...]	2041.30	⊕ Relaciones internacionales, en el marco de la política exterior del Estado	2041.30
			⊕ Acuerdos internacionales de interés regional para el departamento	18.3
18	⊕ Servicios de conciliación, arbitraje y otros asuntos municipales	2041.31		
19	✓ Seguridad ciudadana	2041.32	✓ Seguridad ciudadana	2041.32
			⊕ Seguridad ciudadana y regulación de empresas de seguridad privada	20.17
20	✓ Sistema de control gubernamental	2041.33	✓ Sistema de control gubernamental	2041.33

COMPETENCIAS PRIMITIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARITADAS Y CONCURRENTES
Constitución y Estatutos Autonómicos del Departamento Pando

COMPETENCIAS PRIMITIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARITADAS Y CONCURRENTES			
Fila	CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO		ESTATUTO DE PANDO
	Nivel Central	Nivel Departamental	
	4. Ejercicio del poder estatal y actividades públicas		4. Ejercicio del poder estatal y actividades
31		➤ Elaborar un Estatuto de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y en la Ley	➤ Organización, estructura y funcionamiento de sus órganos e instituciones autónomas 17.1
32	(ver fila 15 de "Regímenes")	➤ Iniciativa y convocatoria de comités y comisiones departamentales en los asuntos de su competencia. 504.L12 504.L13	
33			◆ Autorizaciones, licencias y derechos a los servicios que se desarrollen en el ámbito de su jurisdicción 19.1
34			◆ Defensa del consumidor 19.3
35			➤ Calendario de quincenas y feriados departamentales 17.30
36			➤ Establecimiento de bolsas de valores, centros de regulación y contratación de mercados y servicios ambientales, conforme a normas departamentales 17.11
37			◆ Elección comunal y local 18.8
38			○ Propiedad intelectual e industrial 21.4
39			○ Sistema penitenciario 21.9
	5. Bienes concretos y disposición de bienes públicos	5. Bienes concretos y disposición de bienes	5. Bienes concretos y disposición de bienes
1	➤ Elaboración 298.L10		
2	➤ Acceso de fondo y explotación 298.L7		
3	➤ [...] Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos internacionales e interdepartamentales 298.L14	➤ Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales 504.L18	○ Puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no reserve su gestión directa 21.6
4	➤ Barreras, canales, estacionamientos, muelles, muelles de embarque y desembarque, muelles pesqueros y turísticos, y canales de agua 204.L16		
5	➤ Construcción, conservación y administración de caminos de la red fundamental 204.L18	➤ Construcción, conservación y administración de caminos de la red departamental, de acuerdo a las políticas estatales [...] 504.L7	◆ Caminos [...] 20.30
6	➤ Construcción, mantenimiento y administración de líneas férreas y ferrocarriles de la red fundamental 204.L19	➤ Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento, de acuerdo a las políticas estatales [...] 504.L8	◆ [...] Ferrocarriles 20.30
7	➤ Obra pública de infraestructura de interés del nivel central del Estado 204.L11	➤ Obra pública de infraestructura de interés del nivel departamental (aplicado en la competencia nacional)	
8	➤ Reparación de inmuebles por causas de utilidad y necesidad pública [...] 204.L20	➤ Reparación de inmuebles y estructuras administrativas y de servicios a la propiedad, conforme a Ley [...] 504.L21	
9	➤ Reservas públicas del nivel central del Estado 204.L22	➤ Reservas públicas departamentales 504.L20	○ Participación en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan 21.2
10	➤ Creación y administración de empresas públicas estatales [...] 298.L12		
10	✓ Ciencia, tecnología e investigación 204.L5	✓ Ciencia, tecnología e investigación 204.L5	◆ Investigación científica y tecnológica 20.20
11	(ver fila 27 de "Regímenes")	✓ Vivienda y vivienda social 204.L15	◆ Vivienda social y servicios básicos 20.9
12		➤ Proyectos de líneas aéreas y marítimas de interés de carácter departamental, para uso de la propiedad aeronáutica 504.L16	
13		➤ Proyectos de infraestructura departamental de apoyo a la producción 504.L26	➤ Financiamiento de la competitividad productiva y económica departamental 17.6 ◆ Competitividad, innovación y funcionamiento de proyectos de infraestructura 20.5
14		➤ Transferencias de inversión y subsidios de transformación de empresas privadas en los ámbitos de su competencia 504.L27	◆ Transferencias departamentales y descentralizadas de políticas públicas de inversión y producción 18.1
15		➤ Financiamiento y desarrollo de proyectos y políticas para el desarrollo y el empleo, el empleo juvenil y personas con discapacidad 504.L28	➤ Clasificación integral del empleo juvenil 17.36 ◆ Políticas de desarrollo y de protección de personas de género y generacional 18.12
16		➤ Financiamiento y administración de servicios para desarrollo pro-activo y apoyo com 504.L31	
17		➤ Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio departamental, en asociación con los sujetos económicos del sector 504.L29	
18		➤ Proyectos de generación y transporte de energía en sistemas aislados 504.L6 ➤ Proyectos de clasificación social 504.L13	

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES
Constitución y Estatuto Autonómico del Departamento Pando

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES			
Fila	CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO		ESTATUTO DE PANDO
	Nivel Central	Nivel Departamental	
	5. Bienes concretos y disposición de bienes públicos	5. Bienes concretos y disposición de bienes	5. Bienes concretos y disposición de bienes
19	(ver fila 5 y 21 de "Reglamento") y fila 17 de "Estatuto...")	✓ Encargos electorales, según pautas del Estado 200.N.6	
20	(ver fila 23 de "Reglamento")	✓ Proyectos hidroeléctricos y energéticos 200.N.7	
21	(ver fila 18 de "Estatuto...")	✓ Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos 200.N.8	
22	(ver fila 23 de "Reglamento")	✓ Proyectos de riego 200.N.10	
23	(ver fila 26 de "Reglamento")	✓ Administración de puertos fluviales 200.N.12	
24			» Producción forestal y de bioenergéticos 17.12
25			» Política de innovación tecnológica y desarrollo de personas con discapacidad 20.21

ELABORÓ: CITE y "Instituto Autónomo del Departamento Pando" - CITE - Pando - 2025. Elaborado según el Código Civil, Ley de Organización y Funcionamiento de los Órganos del Poder Judicial

- » Competencias privativas y exclusivas de las competencias autonómicas departamentales.
- » Competencias compartidas: en el ámbito de las competencias compartidas autonómicas, se diferencian las competencias:
- » Competencias concurrentes del nivel central.
- » Competencias "a priori", según las competencias del Estado

ANEXO 2
Matriz de distribución competencial
de Santa Cruz

COMPETENCIAS PRIMITIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES

Constitución y Estatuto Autónomo del Departamento Santa Cruz

COMPETENCIAS PRIMITIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES			
Fila	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO		ESTATUTO DE SANTA CRUZ
	Nacional	Departamental	I. Regimenes
	I. Regimenes	I. Regimenes	
1	➤ Régimen aduanero 298.1.4		
2	➤ [Régimen] Comercio exterior 298.1.5		
3	➤ [Régimen] Armas de fuego y explosivos 298.1.7		
4	➤ [Régimen] Migración 298.1.11		
5	➤ Régimen general de las comunicaciones y las telecomunicaciones 298.1.3	✓ Régimen departamental de comunicaciones y telecomunicaciones (implícito)	
6	➤ Régimen general de recursos hídricos y sus servicios 298.1.6	(No existe régimen departamental)	
7	➤ Régimen general de biodiversidad y sus servicios 298.1.6	✓ Régimen departamental de biodiversidad y sus servicios (implícito)	➤ Uno o más de la diversidad biológica departamental y biotecnología 6.1.16
8	➤ [...] Régimen general de zonas, recursos forestales y bosques 298.1.7	✓ Régimen departamental de zonas, recursos forestales y bosques (implícito)	➤ [Régimen departamental] Zonas forestales y bosques 6.1.12
9	➤ Régimen electoral nacional para la elección de autoridades nacionales y sub-nacionales y comités nacionales 299.1.1	(Régimen departamental en la fila 22 de este grupo)	
10	➤ Régimen de Seguridad Social 299.1.16		◆ Régimen [...] de seguridad social 7.1.8
11	➤ [Régimen] Energía e hidrocarburos 298.1.41		
12	➤ [Régimen] Expropiación de inmuebles [...] 298.1.26		
13	➤ [...] Régimen laboral 298.1.31	(No existe régimen departamental)	◆ Régimen laboral [...] 7.1.8
14	➤ Régimen de la tierra. La ley transferirá a delegados facultades a los municipios 298.1.28	(No existe régimen departamental)	➤ [Régimen departamental] Tierra 6.1.9
15	◆ Régimen electoral departamental y municipal 298.1.1	◆ Régimen electoral particular del departamento 299.1.1	➤ Régimen electoral o instrumentos de la democracia participativa 6.1.2
16	◆ [Régimen general] Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones 298.1.3	◆ [Régimen departamental] Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones 299.1.2	➤ [Régimen departamental] Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones 6.1.19
17	◆ [Régimen general] Hacerías y sellos 298.1.3		
18	◆ [Régimen general] Juegos de lotería y de azar 298.1.4	(g)	
19	◆ Regulación por la creación y modificación de impuestos de ámbito exclusivo de los gobiernos autónomos 298.1.7	◆ Regulación departamental para creación y modificación de impuestos por el gobierno autónomo 299.1.7	
20	✓ [Régimen] Sistemas de salud y aflicciones 298.1.3		
21	✓ [Régimen] Emergencias electromagnéticas 298.1.6		
22	✓ [Régimen] Proyectos hidroeléctricos y energéticos 298.1.7		
22	✓ [Régimen] Proyectos de agua 298.1.11		
23	✓ [Régimen] Reservas industriales y minas 298.1.9	✓ [Reglamentable] Reservas industriales y minas 299.1.8	
24	✓ [Régimen] Administraciones de puertos fluviales 298.1.12		
25	✓ [Régimen] Regalías cinefónicas 298.1.13		◆ Régimen de protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público 7.1.3
26	✓ [Régimen] Sistema de control gubernamental 298.1.14		
27	✓ [Régimen] Violencia y violencia social 298.1.15		
28	✓ [Régimen] Agricultura, ganadería, caza y pesca 298.1.16		
29	➤ [Régimen] Aves protegidas 298.1.18		
30	➤ Régimen general de carteras (implícito) 298.1.9	➤ Régimen de carteras de la red departamental (implícito)	
31	➤ Régimen de hidrocarburos 299 y ss.		
32	➤ Régimen minero metalífero 309 y ss.		
33		➤ [Régimen] Depsito en el ámbito de su jurisdicción 304.1.17	✓ Depósitos y participaciones, en concordancia con Códigos Municipales 6.1.68
34			➤ Comercio, industria y servicios en el ámbito departamental 6.1.25
35		➤ [Régimen] Comercio, industria y servicios, para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental 304.1.26	➤ Definición de la competencia en el ámbito departamental 6.1.26
36			◆ Régimen jurídico [departamental] de la administración pública y algunos estatutos del funcionamiento público [departamental] 7.1.9
37			◆ Medios de comunicación, con el fin de garantizar la libertad de prensa 7.1.10
38			◆ Recursos naturales renovables, que no fueran competencia exclusiva del Dep. 7.1.11
39			◆ Recursos naturales no renovables 7.1.12
40			○ Productos farmacéuticos 8.1.7

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES

Constitución y Estatuto Auténtico del Departamento Santa Cruz

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO			
Fila	Nacional	Departamental	ESTATUTO DE SANTA CRUZ
	2. Políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas	2. Políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas	2. Políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas
1	➤ Políticas y sistemas monetarios, Banca Central y política crediticia 200.L.2		○ Crédito, banca y seguros 8.1.1
2	➤ Política exterior 200.L.3		
3	➤ [...] Políticas migratorias 200.L.13		
4	➤ Política general sobre áreas, territorios y su desarrollo 200.L.17	✓ Políticas departamentales de tierras y territorios (reguladas)	
5	➤ Política general de identificación y registro catastral 200.L.20	✓ Políticas departamentales de identificación y registro catastral (reguladas)	
6	➤ Políticas [...] de zonas, zonas francas y zonas 200.L.7		
7	➤ Políticas de generación, producción, acueducto, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado 200.L.18		➤ Planificación, desarrollo e implementación de la política energética departamental 6.1.21
8	➤ Políticas del sistema de abastecimiento y agua 200.L.27		
9	➤ Política fiscal 200.L.28		
	➤ Políticas de servicios básicos 200.L.30		
10	✓ Políticas [...] de aguas potables y tratamiento de aguas residuales 200.L.9		
11	➤ Políticas [...] laborales 200.L.21	➤ Ejecución del empleo y sueldo de los funcionarios laborales, en el ámbito de los gobiernos autónomos 200.L.4	➤ Trabajo y servicios laborales, en cuanto a políticas activas de ocupación, intermediación laboral, así como [...] seguridad y salud en el trabajo 6.2.24
12	➤ Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial 200.L.23	➤ Ordenación y ejecución del PUGN y PUGR, en coordinación con gobiernos nacional, municipales e indígenas según sus competencias 200.L.3	✓ Ordenamiento territorial, en coordinación con los Gobiernos Municipales 6.2.24
13	➤ Políticas generales de desarrollo productivo 200.L.25	➤ Ejecución de la inversión pública en el departamento en el 200.L.24	
14	➤ Políticas generales de vivienda 200.L.26	✓ Políticas departamentales de vivienda (reguladas)	
15	➤ Políticas generales de turismo 200.L.27	➤ Políticas de turismo departamental 200.L.20	➤ Turismo departamental 6.2.28
16	✓ Políticas [...] Ciencia, tecnología e investigación 200.L.8		
17	✓ Políticas [...] Innovación tecnológica 200.L.6		
18	✓ Políticas [...] Agricultura, ganadería, caza y pesca 200.L.36	✓ Políticas departamentales de Agricultura, ganadería, caza y pesca 200.L.36	➤ Agricultura y ganadería, caza y pesca 6.2.30 y 80
		➤ Planificación del desarrollo departamental, en coordinación con la planificación nacional 200.L.22	➤ Planificación estratégica departamental 6.2.3
19	➤ Política económica y planificación económica 200.L.22	➤ Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción 200.L.2	➤ Desarrollo económico socio-económico departamental 6.2.25
20	➤ Políticas [...] actividades y telecomunicaciones (reguladas) 200.L.7 y 8		
21	➤ Políticas de telecomunicaciones 200.L.		
22	➤ Políticas científicas y tecnológicas 200.L.8		
23		➤ Ejecución y conservación del patrimonio natural departamental 200.L.12	✓ [...] Patrimonio natural, en coordinación con los gobiernos municipales 6.2.7
24	➤ Administración del patrimonio del Estado Plurinacional y de los territorios públicos del nivel central del Estado 200.L.15	➤ Administración de un patrimonio y de sus recursos por regidos en el marco del presupuesto general de la unidad [...] 200.L.26	➤ Administración de bienes y zonas 6.2.8
25	➤ Políticas, ejecución y ejecución el Presupuesto General del Estado 200.L.16	➤ Políticas, ejecución y ejecución en PUGN y en presupuesto 200.L.26	
26	➤ Comercio exterior 200.L.14		
27	➤ Identificación y aprobación de estadísticas oficiales 200.L.13	➤ Estadísticas departamentales 200.L.13	➤ Estadísticas departamentales oficiales 6.1.43
28	➤ Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado 200.L.24	➤ Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel departamental (reguladas)	➤ Áreas protegidas 6.2.14
29	➤ Reservas forestales respecto a especies nativas 200.L.28		
30	➤ [...] Entero mes 200.L.23		
31	➤ Ejecución y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, etc., tangible e intangible de interés del nivel central del Estado 200.L.23	➤ Ejecución y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, etc., tangible e intangible departamental 200.L.10	➤ Cultura, lenguas indígenas, patrimonio cultural, histórico, artístico, científico, tecnológico, arqueológico, arqueológico tangible e intangible [...] 6.2.7
32	➤ Clase pública interna y externa 200.L.24	➤ Clase pública interna y externa, conforme a ley 200.L.6	
33	✓ Reservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y zonas silvestres susceptibles de explotación ecológica [...] 200.L.3	✓ Reservar, conservar y contribuir a protección del medio ambiente y zonas silvestres susceptibles de explotación ecológica [...] 200.L.3	➤ Medio ambiente y explotación ecológica en la producción de bienes y servicios 6.2.15
	✓ Conservación de zonas, reservas forestales y bosques 200.L.4	✓ Conservación de zonas, reservas forestales y bosques 200.L.4	
34	✓ Ejecución de zonas 200.L.31	✓ Ejecución de zonas 200.L.31	
35			➤ Desarrollo integral de los pueblos indígenas oriundos del Departamento 7.1.1
36			➤ Desarrollo integral de las comunidades campesinas del Departamento 7.2.2

ANEXO 3
Matriz de distribución competencial
de Beni

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES

Constitución y Estatuto del Beni

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES			
Fila	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO		
	Nacional	Departamental	ESTATUTO DE BENI
	I. Reglas en	I. Reglas en	I. Reglas en
1	➤ Reglas referentes 200.1.4		
2	➤ [Obligación] Comercio exterior 200.1.5		
3	➤ [Obligación] Areas de riesgo y explosivos 200.1.7		
4	➤ [Obligación] Migrantes 200.1.31		➤ Migraciones 11.9
5	➤ Reglas general de las comunicaciones y las telecomunicaciones 200.1.2	✓ Reglas departamental de comunicaciones y telecomunicaciones [implícita]	
6	➤ Reglas general de recursos hídricos y acuicultura 200.1.3	[No existe reglas departamental]	➤ [Reglas departamental] Recursos hídricos interés departamental. 11.12 y 15.5
7	➤ Reglas general de biodiversidad y medio ambiente 200.1.4	✓ Reglas departamental de biodiversidad y medio ambiente [implícita]	➤ [Reglas departamental] Medio ambiente y biodiversidad 13.1 y 13.7
8	➤ [...] Reglas general de medio, recursos forestales y bosques. 200.1.7	✓ Reglas departamental de medio, recursos forestales y bosques [implícita]	➤ Recursos forestales 15.3
9	➤ Reglas electoral nacional para la elección de autoridades nacionales y sub-nacionales y consejos nacionales. 200.1.1	[Reglas departamental en la Se. XI de este grupo]	
10	➤ Reglas de Seguridad Social 200.1.14		➤ Reglas [...] de seguridad social 13.3
11	➤ [Obligación] Seguridad o inocuidad agropecuaria 200.1.23		
12	➤ [Obligación] Apropiación de terrenos [...] 200.1.26		
13	➤ [...] Reglas laboral 200.1.28	[No existe reglas departamental]	➤ Reglas laboral [...] 13.3
14	➤ Reglas de la tierra. La ley transferirá o delegará facultades a los municipios 200.1.29	[No existe reglas departamental]	➤ Tierra y territorio. Y Tierras Comunitarias de Origen 11.5 y 11.22 ➤ Donación, adjudicación, distribución y redistribución de tierras en el Departamento. 15.12
15	➤ Reglas electoral departamental y municipal 200.1.1	➤ Reglas electoral <i>propia</i> del departamento 200.1.1	➤ Aplicar la Norma Electoral del Departamento 20.8
16	➤ [Obligación general] Servicios de telefonía fijo, móvil y telecomunicaciones 200.1.2	➤ [Reglas departamental] Servicios de telefonía fijo, móvil y telecomunicaciones. 200.1.2	
17	➤ [Obligación general] Electrificación urbana 200.1.2		
18	➤ [Obligación general] Juegos de lotería y de azar 200.1.4	[N]	➤ Costos, juegos y apuestas, excepto lotería y juegos azarizados por Estado 14.20
19	➤ Regulación para la creación y modificación de impuestos de fuente exclusiva de los gobiernos municipales 200.1.7	➤ Regulación departamental para creación y modificación de impuestos para el gobierno municipal 200.1.7	
20	✓ [Obligación] Sistemas de riego y abastecimiento 200.1.2		
21	✓ [Obligación] Fomento agropecuario 200.1.4		
22	✓ [Obligación] Proyectos hidráulicos y agrícolas 200.1.7		
23	✓ [Obligación] Proyectos de riego 200.1.10		
24	✓ [Obligación] Estudios, inventarios y títulos 200.1.1	✓ [Reglamentación] Estudios, inventarios y títulos 200.1.1	
25	✓ [Obligación] Ajustabilidad de planes fiscales 200.1.13		
26	✓ [Obligación] Seguridad ciudadana 200.1.19		➤ Orden público y Seguridad ciudadana 11.14 y 15.17
27	✓ [Obligación] Sistema de control gubernamental 200.1.14		
28	✓ [Obligación] Víctimas y rehabilitación social 200.1.13		
29	✓ [Obligación] Agricultura, ganadería, caza y pesca 200.1.14		
30	➤ [Obligación] Areas protegidas. 200.1.10		
31	➤ Reglas general de minería [implícita] 200.1.5	➤ Reglas de minería de la local departamental	
32	➤ Reglas de hidrocarburos 200.1.34		➤ Energía e Hidrocarburos 11.25
33	➤ Reglas sobre metalurgia 200.1.4		➤ Minería 11.32
34		➤ [Reglas] Depósito en el ámbito de su jurisdicción 200.1.17	➤ [...] Depósito y aprehensión 11.1 y 14.7
35		➤ [Reglas] Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental 200.1.34	➤ Comercio, industria y servicios, <i>gestión de propiedad pública en actividades</i> 14.2
36			➤ Recursos humanos [Reglamentación] 13.8
37			➤ Reglas públicas de la administración pública y del servidor público 18.5
38			➤ Medios de comunicación social, escrita, oral y televisiva 11.27
39			➤ Recursos naturales renovables y no renovables 11.4 y 15.11
40			➤ Fiscalidad tributaria 11.7
41			➤ Hées armonizadas 11.17
42			➤ Comercio internacional 11.29
2. Políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas			
1	➤ Política y sistema monetario. Banca Central y política cambiaria. 200.1.3		
2	➤ Política exterior 200.1.5		
3	➤ [...] Políticas migratorias. 200.1.31		
4	➤ Política general sobre tierra, territorio y asentamiento 200.1.7	✓ Política departamental de tierra y territorio [implícita]	

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES

Constitución y Estatuto del Beni

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES			
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO			
Fila	Nacional	Departamental	ESTATUTO DE BENI
	2. Políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas	2. Políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas	2. Políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas
5	> Política general de infraestructura y medio ambiente 200-I.20	✓ Política departamental de infraestructura y medio ambiente (implícita)	
6	> Política [...] de zonas, áreas forestales y lagunas 200-I.17		
7	> Políticas de generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado 200-I.18		
8	> Política del sistema de abastecimiento y agua 200-I.17		
9	> Política fiscal 200-I.25		
	> Política de servicios básicos 200-I.50		
10	✓ [Políticas] [...] Agua potable y saneamiento de zonas urbanas 200-I.18		
11	> Política [...] laboral 200-I.51	> Resolución del conflicto y arreglo de los conflictos laborales, en el marco de las políticas nacionales 200-I.4	> Empleo y sectores laborales, políticas activas de ocupación, satisfacción laboral, prevención de riesgos, seguridad y salud en el trabajo 15.4
12	> Política de planificación territorial y ordenamiento territorial 200-I.55	> Educación y ejecución del PCCU y PCLM, en coordinación con gobiernos nacional, municipales e indígenas originarios campesinos 200-I.5	> Ordenamiento territorial 11.8
13	> Política general de desarrollo productivo 200-I.53	> Resolución de la inversión pública en el departamento en el marco de las políticas nacionales, sectoriales 200-I.34	> Micro, Pequeña y Mediana Empresa 11.20
14	> Política general de vivienda 200-I.54	✓ Política departamental de vivienda (implícita)	
15	> Política general de turismo 200-I.57	> Política de turismo departamental 200-I.29	> Turismo y "Turismo sostenible" 11.15 y 15.2
16	✓ [Políticas] Ciencia, tecnología e investigación 200-I.15		
17	✓ [Políticas] E-commerce electrónico 200-I.16		
18	✓ [Políticas] Agricultura, ganadería, caza y pesca 200-I.14	✓ [Políticas departamentales] Agricultura, ganadería, caza y pesca 200-I.14	> Crianza, Agricultura, Caza y Pesca, Acuicultura 11.25, 11.34, 11.37 y 15.6
19	> Política económica y planificación nacional 200-I.22	> Identificación del desarrollo departamental, en coordinación con la planificación nacional 200-I.30 200-I.35 200-I.52 y 35	> Desarrollo social 13.13
		> Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción 200-I.2	> Economía social 11.30
20	> Política para ciudades y comunidades (implícita) 200-I.7 y 3		
21	> Política de infraestructuras 349		
22	> Política urbana y metropolitana 349.III		
23		> Resolución y conservación del patrimonio natural departamental 200-I.30	> [...] Patrimonio natural 14.4
24	> Administración del patrimonio del Estado 200-I.15	> Identificación de un patrimonio y de sus acciones por cumplir en el marco del patrimonio general de la nación [...] 200-I.36	> Patrimonio departamental 11.26 > Recursos económicos financieros 11.28
25	> Políticas operativas y ejecutoras del Presupuesto Central del Estado 323.III	> Políticas operativas y ejecutoras PCLM y en presupuesto 200-I.26	
26	> Censos oficiales 200-I.36		
27	> Identificación y ejecución de estadísticas oficiales 200-I.15	> Estadísticas departamentales 200-I.31	> Estadísticas municipales y departamentales 11.29 y 15.26
28	> Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central del Estado 200-I.19	> Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel departamental (implícita)	> Áreas protegidas 11.21 y 15.5
29	> Recursos fiscales respecto a acciones nacionales 200-I.28		
30	> [...] Cultura social 200-I.22		
31	> Reservas y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, etc., tangible e intangible de bienes del nivel central del Estado 200-I.23	> Reservas y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, etc., tangible e intangible departamental 200-I.30	> Cultura, lenguas originarias, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico, arqueológico tangible e intangible [...] 14.6
32	> Clases públicas, talleres y cursos 200-I.56	> Clases públicas, talleres y cursos, conforme a ley 200-I.6	
33	✓ Reservas, reservas y constitución a la protección del medio ambiente y fomento al desarrollo sustentable de los ecosistemas ecológicos [...] 200-I.11	✓ Reservas, reservas y constitución a protección del medio ambiente y fomento al desarrollo sustentable de los ecosistemas ecológicos [...] 200-I.1	> Reservas del medio ambiente y del paisaje, con especial atención en políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático 14.11
34	✓ Conservación de zonas, áreas forestales y lagunas 200-I.14	✓ Conservación de zonas, áreas forestales y lagunas 200-I.4	> Conservación y protección de la infraestructura 13.8
35	✓ Protección de cuencas 200-I.11	✓ Protección de cuencas 200-I.31	> Manejo de cuencas y microcuencas 15.23 > Comunidades campesinas 11.25
36			> Desarrollo de los pueblos indígenas originarios del departamento 14.3
	3. Servicios	3. Servicios	3. Servicios
1	> Servicio postal 200-I.5		
2	> Servicio de telecomunicaciones 200-I.12	> Servicios de radiodifusión y telecomunicaciones 200-I.14	> Servicio de comunicaciones y telecomunicaciones 11.28
3	> Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros de bienes del nivel central del Estado 200-I.127	> Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros departamentales 200-I.29	> Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y centros de información y documentación de bienes departamentales 14.6
4	> Transporte terrestre, aéreo, fluvial y otros cuando afecte a más de un Departamento 200-I.52	> Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferroviario y otros cuando afecte a más de un departamento (no incluye aéreo) 200-I.8	> Transporte y Comunicaciones (en general) 11.24
5	> Servicios de telefonía [...] móvil y telecomunicaciones 200-I.2	> Servicios de telefonía fija [...] 200-I.2	
6	✓ Servicio meteorológico 200-I.15	✓ Servicio meteorológico 200-I.5	
7	(ver fila 20 de "Regiones" y fila 8 de "Políticas...")	> Gestión de los sistemas de abastecimiento y agua 200-I.12	> Eficiencia y sostenibilidad en todos niveles, agua, saneamiento [...] 11.2 y 15.15

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES

Constitución y Estatuto del Beni

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Fla	Nacional		Departamental		ESTATUTO DE BENI	
	3. Servicios		3. Servicios		3. Servicios	
7	(ver fls 28 de "Reglamento" y fls 8 de "Bolíson...")	✓	Control de los sistemas de educación y salud	299.112	↔ Salud y "salud pública"	11.3 y 13.18
8	(ver fls 18 de "Bolíson...")				↔ Elecciones nacionales y elecciones civiles (Control de proceso)	11.58 y 25.119
4. Ejercicio del poder estatal y actividades públicas			4. Ejercicio del poder estatal y actividades públicas			4. Ejercicio del poder estatal y actividades públicas
1	➤ Sistema financiero	299.111				
2	➤ Sistema de pases y permisos y documentaciones de la línea oficial	299.115				
5	➤ Seguridad del Estado, Defensa, PZAA y Policía Boliviana	299.116			↔ Régimen policial	15.14
6	➤ Meteorología, climatología, sismología, ciencias de suelo y vulcanología	299.119				
3	➤ Control de fronteras en relación a la seguridad del Estado	299.118				
4	➤ Control del espacio y territorio aéreo en todo el territorio nacional	299.114			↳ Espacio aéreo, suelo y subterráneo	11.34
7	➤ Seguridad civil	299.113				
8	➤ Cosecha impuestos nacionales, tasas y contribuciones especiales de carácter tributario del nivel central del Estado	299.119	➤ Cosecha y administrarse impuestos departamentales cuyos hechos impositivos son: a) arrendamiento, b) sucesiones o herencias	599.122	↳ Administrar los impuestos propios del departamento	28.7
	(ver fls 38 de "Reglamento")		➤ Cosecha y administrarse tasas y contribuciones especiales de carácter departamental	599.123		
9	➤ Certificación registral y notarial en materia civil, familiar, penal, tributaria, laboral, comercial, sucesoria y electoral	299.121				
10	➤ Hidrografía y explotación de aguas y aguas subterráneas, geología	299.112				
11	➤ Organizar personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en todo el Departamento	299.114	➤ Organizar personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el Departamento	599.112		
12	➤ Organizar y regular personalidad jurídica a CINEC, Sindicatos y sindicatos sin fines de lucro con actividades en todo el Departamento	299.115	➤ Organizar personalidad jurídica a CINEC, Sindicatos y sindicatos sin fines de lucro con actividades en el Departamento	599.113	↳ Sindicatos, Asociaciones	11.53
15	➤ Sistema de Derechos Reales, en particular, inscripción con el registro técnico municipal	299.118				
14	➤ Control de la explotación de recursos y reservas mineras	299.122				
25	➤ Administración de Justicia	299.124				
26	➤ Asentamientos humanos rurales	299.125			↳ Asentamientos humanos	11.10
17	↔ Relaciones internacionales [...] 299.11		↔ Relaciones internacionales, en el marco de la política exterior del Estado 299.11		↔ Acuerdos internacionales de todo tipo para el departamento	13.2
18	↔ Inscripción de modificaciones catastrales sobre terrenos municipales 299.116					
19	✓ Seguridad ciudadana 299.113		✓ Seguridad ciudadana 299.113			
20	✓ Sistema de control gubernamental 299.114		✓ Sistema de control gubernamental (p) 299.114			
21			➤ Reducir en territorio de acuerdo a las preferencias establecidas en esta Constitución y en la Ley 599.11			
22	(ver fls 13 de "Reglamento")		➤ Instaurar y convocar a elecciones comunales y subregionales departamentales en los municipios de sus competencias 599.115			
25					↳ Conflictos de límites territoriales interdepartamentales, interprovinciales e intercantones	11.30
24					↔ Asociaciones, licencias y derechos a los Servicios que se desarrollen en el ámbito de su jurisdicción	14.1
25					↔ Defensa del consumidor	14.3
26					↔ Minería comunal y indígena	14.9
5. Bienes concretos y disposición de bienes públicos			5. Bienes concretos y disposición de bienes públicos			5. Bienes concretos y disposición de bienes públicos
1	➤ Hidrocarburos	299.118				
2	➤ Armas de fuego y explosivos	299.117				
5	[...] Construcción, mantenimiento y rehabilitación de aeropuertos, helipuertos o helipuertozonas 299.116		➤ Construcción, mantenimiento y rehabilitación de aeropuertos, helipuertos o helipuertozonas 599.118		↔ [...] Aeropuertos (de tráfico interdepartamental)	13.18
4	➤ Recursos naturales estratégicos: minerales, yacimientos hidrocarburos, yacimientos geotérmicos y hidrotermales y fuentes de agua 299.114					
3	➤ Construcción, conservación y rehabilitación de caminos de la red nacional 299.119		➤ Construcción, conservación y rehabilitación de caminos de la red departamental, de acuerdo a las políticas estatales [...] 599.117		↔ Caminos [...] 13.18	
4	➤ Construcción, mantenimiento y rehabilitación de Bases, Bases y Basecitos de la red nacional 299.118		➤ Construcción y mantenimiento de Bases, Bases y Basecitos en el departamento, de acuerdo a las políticas estatales [...] 599.118			
7	➤ Obras públicas de infraestructura de todo el nivel central del Estado 299.111		➤ Obras públicas de infraestructura de todo el nivel departamental (excepto en la competencia nacional)			
8	➤ Explotación de terrenos por zonas de utilidad y necesidad pública [...] 299.124		➤ Explotación de terrenos y licitaciones administrativas y de arrendamiento a la propiedad, conforme a ley [...] 599.125			

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARITADAS Y CONCURRENTES
Construcción y Rotación del Beal

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARITADAS Y CONCURRENTES			
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO			
Artículo	Nacional	Departamental	ESTATUTO DE BENE
	5. Bienes concretos y disposición de bienes públicos	5. Bienes concretos y disposición de bienes públicos	5. Bienes concretos y disposición de bienes públicos
9	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Empresas públicas del nivel central del Estado 204.I.28 ➤ Creación y reestructuración de empresas públicas 204.I.27 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Empresas públicas departamentales 200.I.29 	
10	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ciencia, tecnología e investigación 209.I.15 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ciencia, tecnología e investigación 200.II.5 	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Ciencia, tecnología e innovación 11.31 y 25.28
11	<ul style="list-style-type: none"> (ver Arts. 27 de "Reglamento") 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Vivienda y vivienda social 200.II.13 	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Servicios Básicos y vivienda social 15.9
12		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyectos de líneas alternativas y alternativas de energía de alcance departamental, previamente la región de alternancia 200.II.36 	
13		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyectos de infraestructura departamental de apoyo a las producciones 200.II.26 	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Inversión y financiamiento de proyectos de infraestructura 15.3
14		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estudios, Ejecución, de inversión y mantenimiento de transformación de recursos naturales en los límites de sus competencias 200.II.27 	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Diseño e implementación de políticas públicas de inversión y líneas ejecutivas 13.1
15		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para el desarrollo y otros, según, según, según y personas con discapacidad 200.II.28 	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Políticas de desarrollo y de protección de zonas de riesgo y generadoras. Políticas de inversión social y desarrollo de las personas con discapacidad 16.22 15.21
16		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Promoción y reestructuración de servicios para desarrollo productivo y agropecuario 200.II.23 	
17		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fortalecer las empresas de infraestructura, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio departamental, en asociación con los entes de carácter del sector 200.II.35 	
18		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyectos de promoción y transporte de energía en sistemas aislados 200.II.4 	
		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proyectos de electrificación rural 200.II.15 	
18	<ul style="list-style-type: none"> (ver Arts. 3 y 23 de "Reglamento" y Arts. 17 de "Políticas...") 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ejecución de inversiones públicas y políticas del Estado 200.II.6 	
20	<ul style="list-style-type: none"> (ver Arts. 22 de "Reglamento") 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proyectos hidroeléctricos y energéticos 200.II.7 	
21	<ul style="list-style-type: none"> (ver Arts. 18 de "Políticas...") 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos 200.II.8 	
22	<ul style="list-style-type: none"> (ver Arts. 22 de "Reglamento") 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proyectos de agua 200.II.18 	
23	<ul style="list-style-type: none"> (ver Arts. 24 de "Reglamento") 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Administraciones de parques floridos 200.II.22 	
24			<ul style="list-style-type: none"> ➤ Economía y activismo laboral 11.16

200.II.1: CMI y "Módulo Administrativo del Departamento Beni" ✦ 10 de Bases de 2005. Módulo pago de Contribución. Localización de la competencia de las competencias departamentales.

✦ Competencias privativas y administrativas y competencias administrativas departamentales.

✦ Competencias compartidas. **El Módulo de Bases "competencias compartidas administrativas" de Bases administrativas.**

✓ Competencias comunes del nivel central.

✦ Competencias "de carácter" administrativas del Estado

ANEXO 4
Matriz de distribución competencial
de Tarija

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARITADAS Y CONCURRENTES

Constitución y Estatuto Autonómico del Departamento Utaq.

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARITADAS Y CONCURRENTES			
Fila	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO		
	Nivel Central	Nivel Departamental	ESTATUTO DE TARJA
	1. Regímenes	1. Regímenes	1. Regímenes
1	Regímenes aduaneros 298.L.4		
2	Regímenes Comercio exterior 298.L.5		
3	Regímenes Armas de fuego y explosivos 298.L.7		
4	Regímenes Migración 298.L.11		
5	Regímenes general de las comunicaciones y las telecomunicaciones 298.H.2	Regímenes departamental de comunicaciones y telecomunicaciones (implícito)	
6	Regímenes general de recursos hídricos y sus servicios 298.H.3	Regímenes departamental	Recursos hídricos, cuando las aguas transcurran o se encuentren en el Departamento. 39.2
7	Regímenes general de biodiversidad y medio ambiente 298.H.6	Regímenes departamental de biodiversidad y medio ambiente (implícito)	
8	[...] Regímenes general de aguas, recursos forestales y bosques 298.H.7	Regímenes departamental de aguas, recursos forestales y bosques (implícito)	
9	Regímenes electoral nacional para la elección de autoridades nacionales y sub-nacionales y consejos nacionales 298.H.1		
10	Regímenes de Seguridad Social 298.H.16	Regímenes departamental	
11	Regímenes Social o los cuales operan como 298.H.21		
12	Regímenes Expropiación de inmuebles [...] 298.H.26		
13	[...] Regímenes laboral 298.H.31	Regímenes departamental	Regímenes laboral y empleo 40
14	Regímenes de la tierra. En ley transitoria o delegada facultades a los gobiernos 298.H.38	Regímenes departamental	Tierra 40
15	Regímenes electoral departamental y municipal 299.L.1	Regímenes electoral particular del departamento 299.L.1	Regímenes electoral para constitución de órganos del gobierno departamental 44
16	Regímenes general servicios de telecom. fija, móvil y telecomunicaciones 299.L.2	Regímenes departamental servicios de telecom. fija, móvil y telecomunicaciones 299.L.2	
17	Regímenes general clasificación aduanera 299.L.3		
18	Regímenes general jueces de instrucción y de paz 299.L.4		
19	Regulaciones para la creación y modificación de impuestos de carácter exclusivo de los gobiernos autónomos 299.L.7	Regulaciones departamental para creación y modificación de impuestos por el gobierno autónomo 299.L.7	
20	Regímenes Sistema de salud y educación 299.H.2		Educación y Salud 44.3 y
21	Regímenes Frecuencias electromagnéticas 299.H.6		Espectro electromagnético en el ámbito departamental 39.3
22	Regímenes Proyectos hidroeléctricos y energéticos 299.H.7		
	Regímenes Proyectos de riego 299.H.18		
23	Regímenes Beneficios industriales y agrícolas 299.H.4	Regímenes Beneficios industriales y agrícolas 299.H.4	Riego 39.5
	Regímenes Administración de puertos fluviales 299.H.12		
24	Regímenes Seguridad ciudadana 299.H.13		
25	Regímenes Sistema de control gubernamental 299.H.14		
26	Regímenes Violencia y el género social 299.H.15		
27	Regímenes Agricultura, ganadería, caza y pesca 299.H.16		
28	Regímenes Armas portátiles 298.H.19		
29	Regímenes general de comercio (implícito) 298.H.9	Regímenes de comercio de la red departamental	
30	Regímenes de hidrocarburos 305 y ss.		
31	Regímenes sistemas sanitarios 305 y ss.		
32		Regímenes Depósitos en el ámbito de las jurisdicciones 300.L.17	Depósitos 44
33		Regímenes Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental 300.L.24	Monedas, industrias, promoción de factos y de fomento de la libre competencia, capacitación 39.5
34			[...] Regulación de medios de comunicación social 39.2
35			Funcionamiento de cooperativas de prestación de servicios y bienes públicos 39.2
36			Regímenes jurídicos de la administración pública departamental [...] y regímenes de responsabilidad funcional 39.3
37			Regímenes jurídicos de la contratación de bienes y servicios 39.2
38			Gestión de recursos naturales renovables 39.1
39			Productos farmacéuticos 41.1

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES

Constitucionales y Estatuto Autonomico del Departamento Tarija

COMPETENCIAS PRIVATIVAS, EXCLUSIVAS, COMPARTIDAS Y CONCURRENTES			
Fila	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO		ESTATUTO DE TARIJA
	Nivel Central	Nivel Departamental	
	2. Políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas	2. Políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas	2. Políticas, instrumentos y actividades técnicas y económicas
1	» Políticas y sistemas económicos, Banco Central y	200.1.2	
2	» Políticas sectorial	200.1.6	
3	» [...] Políticas energéticas	200.1.11	
4	» Políticas general sobre finanzas, inversiones y su	200.1.17	» Políticas departamental de finanzas y inversiones (implícita)
5	» Políticas general de biodiversidad y medio	200.1.28	» Políticas departamental de biodiversidad y medio ambiente (implícita)
6	» Políticas [...] de salud, acciones sanitarias y	200.H.7	
7	» Políticas de generación, planificación, control,	200.H.8	o Participar en la formulación y ejecución de las políticas energéticas nacionales 41.2
8	» Políticas del sistema de educación y salud	200.H.17	» Políticas de salud en el ámbito departamental 39.25
9	» Políticas fiscal	200.H.23	
	» Políticas de servicios básicos	200.H.30	
10	» Políticas [...] Agua potable y tratamiento de	200.H.9	
11	» Políticas [...] laborales	200.H.31	o Participar en políticas de empleo, seguridad ocupacional, conciliación [...] 41.11
12	» Políticas de planificación territorial y	200.H.33	» Planificación territorial departamental 39.18
13	» Políticas generales de desarrollo productivo	200.H.39	» Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales 39.1.4
14	» Políticas generales de vivienda	200.H.36	» Elaboración y ejecución del PLAN y PLAN, en coordinación con gobiernos nacional, municipales 39.1.5
15	» Políticas generales de turismo	200.H.37	» Promoción de la inversión privada en el 39.1.34
16	» Políticas Ciencia, tecnología e investigación	200.H.3	» Políticas departamental de vivienda (implícita)
17	» Políticas Energéticas electroenergéticas	200.H.6	» Políticas de turismo departamental 39.1.28
18	» Políticas Agrícolas, ganadería, caza y pesca	200.H.16	» Turismo 40
			» Políticas departamental Agrícolas, ganadería, caza y pesca 39.1.16
			» Agricultura, ganadería, caza [...] incluyendo lo que corresponde a G.M.'s 39.11
			» Observatorio social 39.11
			» Observatorio industrial, incluyendo parques industriales, empurtrones [...] 39.13
			» Promoción del desarrollo humano sostenible en el Departamento de Tarija 39.3
19	» Políticas económicas y planificación nacional	200.1.22	
			» Elaboración y ejecución de planes de desarrollo 39.1.32
			» Planificación del desarrollo departamental, en coordinación con planificación nacional 39.1.35
			» Planificar y promover el desarrollo humano en sus jurisdicciones 39.1.2
20	» Políticas para ciudades y comunidades	39.1.7 y 8	
21	» Políticas de habilitación	39.1	
22	» Políticas urbanas y sociológicas	39.1.31	
23			» Promoción y conservación del patrimonio natural departamental 39.1.26
24			» Patrimonio cultural [...] del Departamento [...] 39.16
25			» Administración de un patrimonio y de sus recursos por regiones en el marco del presupuesto general de la nación [...] 39.1.26
26	» Administración del patrimonio del Estado	200.1.13	» Administración de un bien y su uso 39.5
27	» Políticas, órganos y ejecución al Parlamento	39.1.31	
28	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
29	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
30	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
31	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
32	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
33	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
34	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
35	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
36	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
37	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
38	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
39	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
40	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
41	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
42	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
43	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
44	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
45	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
46	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
47	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
48	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
49	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
50	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
51	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
52	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
53	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
54	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
55	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
56	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
57	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
58	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
59	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
60	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
61	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
62	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
63	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
64	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
65	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
66	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
67	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
68	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
69	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
70	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
71	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
72	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
73	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
74	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
75	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
76	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
77	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
78	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
79	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
80	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
81	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
82	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
83	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
84	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
85	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
86	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
87	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
88	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
89	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
90	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
91	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
92	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
93	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
94	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
95	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
96	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
97	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
98	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
99	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	
100	» Ciencias, técnicas y ejecución al Parlamento	39.1.34	

